

**L'émergence de nouvelles puissances :
vers un système multipolaire ?**

**L'émergence de nouvelles puissances :
vers un système multipolaire ?**

**Afrique du Sud • Brésil • Chine •
Inde • Mexique • Russie**

Ouvrage collectif coordonné par Sebastian Santander

Mathieu Arès

Sylvain F. Turcotte

Nina Bachkatov

Sophie Wintgens

Olivier Dupont



ISBN 978-2-7298-5022-7
©Ellipses Édition Marketing S.A., 2009
32, rue Bargue 75740 Paris cedex 15



Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5.2° et 3°a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective », et d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

www.editions-ellipses.fr

Remerciements

Ce travail est le résultat d'un important effort de réflexion auquel ont participé toute une série de personnes. Tous nos remerciements aux auteurs qui malgré la surcharge de leurs agendas et les aléas de leur profession se sont engagés avec grand enthousiasme et professionnalisme dans cette tâche scientifique livrant ainsi un travail de grande qualité.

Notre gratitude va à Olivier Dupont pour son important soutien dans la mise en page et correction de l'ouvrage. Je remercie également ma collaboratrice, Sophie Wintgens, pour ses conseils éclairés et son apport dans la relecture et la correction des différentes contributions présentes.

Je remercie également le Département de Science politique de l'Université de Liège qui, par son soutien, nous a facilité l'organisation d'un *workshop* préalable à la publication du présent livre.

Sebastian Santander

Avant-propos

Ce livre est le fruit d'une réflexion menée à l'Unité de Recherche en relations internationales du Département de Science politique de l'Université de Liège (ULg) sur la redistribution des cartes à l'époque de la post-guerre froide, sur le sens de l'ordre international actuel ainsi que sur la stratification du pouvoir mondial. Pour ce faire, le parti a été pris d'étudier le rôle joué par les puissances dites « émergentes ».

L'essor de nouvelles puissances pose la question de la multipolarité de l'ordre mondial. Pour mesurer ce phénomène, le projet a pu compter sur des chercheurs reconnus qui livrent ici leurs fines analyses sur les stratégies de puissance de l'Afrique du Sud, du Brésil, de l'Inde, de la Chine, du Mexique et de la Russie.

En étudiant la projection internationale de ces pays dits du « BRICSAM », les auteurs s'interrogent sur la capacité que ces pays ont à produire des ordres régionaux en dehors du contrôle extérieur et, partant, alternatifs à la globalisation occidentale.

Pour des raisons de place, les recherches présentées dans cet ouvrage portent sur un nombre limité, mais non moins conséquent, d'études de cas. D'autres pays auraient sans doute mérité de faire l'objet d'analyses approfondies. Il aurait été intéressant de se pencher sur la stratégie de puissance de l'Indonésie, du Nigeria, de la Turquie ou de l'Argentine. Toute recherche est tributaire de ses limites. Néanmoins, en présentant un ensemble d'études de cas sur la thématique des puissances émergentes, ce livre espère, au-delà de son intérêt d'actualité, contribuer à enrichir la faible littérature scienti-

fique existante en la matière ainsi que la recherche sur l'un des phénomènes structurels importants des relations internationales.

Auteurs

Mathieu Arès enseigne au Département de Science économique de l'université de Montréal ainsi qu'au Département de Science politique de l'université du Québec à Montréal. Il dispense des cours d'économie politique internationale, de relations internationales ainsi que sur l'Amérique latine, et s'est plus particulièrement spécialisé sur le Mexique.

Nina Bachkatov est une grande spécialiste de la Russie. Elle est collaboratrice scientifique à l'Unité de recherche en relations internationales et chargée de cours adjoint au Département de Science politique de l'université de Liège. Elle y enseigne *Géopolitique de la Russie et Eurasie*. Elle est également professeure invitée à l'Université libre de Bruxelles. Elle est éditrice du site www.russia-eurasia.net.

Olivier Dupont est collaborateur scientifique à l'Unité de recherche en relations internationales du Département de Science politique de l'université de Liège. Il travaille pour le gouvernement bruxellois en tant que conseiller sur les questions européennes. Il collabore à de nombreuses publications et exerce des tâches de consultant en matière internationale.

Sebastian Santander est professeur et responsable de l'Unité de recherche en relations internationales au Département de Science politique de l'université de Liège. Il est également collaborateur scientifique à l'Institut d'études européennes de l'université libre de Bruxelles et au Centre d'études internationales et mondialisation de l'université du Québec à Montréal. Ses champs de prédilection sont : les relations internationales et l'économie

politique internationale ; le régionalisme et l'interrégionalisme ainsi que l'étude des puissances émergentes.

Sylvain F. Turcotte est chargé de cours au Département de science politique et chercheur au Centre d'études internationales et mondialisation (CEIM) de l'université du Québec à Montréal. Ses recherches se focalisent sur la politique commerciale des économies émergentes à partir d'une perspective comparative ainsi que sur la coopération dite Sud/Sud à partir de l'expérience de l'Afrique du Sud, le Brésil et l'Inde.

Sophie Wintgens est chercheure-enseignante à plein temps à l'Unité de recherche en relations internationales du Département de Science politique de l'université de Liège (ULg). Elle développe deux champs d'expertise : le premier concerne les puissances émergentes et le deuxième touche au terrorisme islamiste international.

Chapitre 1

Ordre mondial, hégémonie et puissances émergentes

Sebastian Santander

Introduction

La problématique que se propose d'explorer le présent ouvrage repose sur la question centrale de la multipolarité de l'ordre mondial. Elle se penche sur la redistribution des cartes au lendemain de la post-guerre froide, sur le sens de l'ordre international actuel ainsi que sur la stratification du pouvoir mondial à travers l'étude des puissances dites « émergentes ». Si l'effondrement du bloc soviétique consacre la suprématie des États-Unis sur l'échiquier politique mondial, depuis quelques années cependant un nombre croissant de pays, issus pour la plupart du Sud, font figure de « gagnants » de la globalisation. Parmi ceux-ci : l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, l'Inde ou le Mexique. Alors que d'autres, à l'instar de la Russie, semblent confirmer leur retour progressif en tant que puissances politiques à vocation planétaire. Ces puissances émergentes apparaissent comme des acteurs davantage influents et porteurs d'un potentiel de développement économique, capables d'occasionner une transformation fondamentale de l'état du monde et des rapports de forces qui se jouent dans l'arène politique et économique internationale. Au sein des enceintes multilatérales, elles réclament une place plus représentative de leur poids et, de façon générale, de la répartition du

pouvoir économique et politique en ce début de XXI^e siècle. Elles en appellent également à un ordre multipolaire.

Pour des raisons d'intelligibilité, la présente recherche revient sur ces différentes notions théoriques fondamentales pour notre étude que sont le multilatéralisme et le multipolarisme. Exercice d'autant plus nécessaire que le discours officiel des pays émergents et les médias tendent à les présenter, à tort, comme des notions interchangeables. En réalité, elles reflètent des visions de l'ordre mondial d'essences différentes. Il s'agira également de s'intéresser à l'évolution de l'ordre international et de la répartition du pouvoir mondial. Ce qui nous conduira naturellement à nous pencher sur la puissance américaine qui, depuis 1945, n'a cessé d'occuper une place déterminante dans les affaires internationales. Il s'agira d'analyser son rapport au monde et plus particulièrement au multilatéralisme. Cet aspect se révèle d'autant plus nécessaire que les aspirations à la puissance des pays émergents soulèvent la question de leur rapport avec la puissance dominante du système international, précisément incarnée par les États-Unis. La dernière partie reviendra plus longuement sur la notion de pays émergent à travers un concept clé des relations internationales, celui de « puissance ». Bien que sa définition reste toujours un sujet de controverse, il dispose de bases scientifiques plus solides que ce premier. La notion d'émergence s'intéresse, essentiellement, aux données quantifiables tels que le taux de croissance ou la participation active au commerce mondial des pays qu'elle désigne. Il s'agit d'une notion statique. Par contre, le concept de puissance permet de rendre compte des stratégies d'action.

L'ère post-bipolaire : un monde en recomposition

Des tendances internationales à l'œuvre

« L'ancien monde a déjà disparu, le nouveau monde n'est pas encore là » aimait à dire Antonio Gramsci en se référant à la période de l'Europe dans l'entre-deux-guerres. Cette formule se prête à merveille à décrire l'époque actuelle issue des bouleversements inter-

nationaux de 1989/1991. La fin de la guerre froide a sonné le glas d'une représentation dominante du système international, celle d'un monde bipolaire marqué par une rivalité entre deux superpuissances nucléaires, engagées dans la domination et la structuration de l'espace international à partir de leurs blocs et de leurs projets politico-idéologiques respectifs diamétralement opposés. Le monde issu de ces mutations est toujours en transition.

Avec l'éclatement de l'Union soviétique et le dénouement de la guerre froide, il est devenu conceptuellement malaisé de caractériser le système international. Depuis sa naissance, à l'issue du traité de Westphalie de 1648, le système international moderne¹ a recouvert différentes appellations. Chacune d'entre elles ne reflétait finalement que l'air du temps prévalant et la grille de lecture dominante de la politique internationale : de manière schématique le système d'équilibre (*balance of power*) fut précédé de l'ordre westphalien mais succédé par le système bipolaire. En s'effondrant, ce dernier ne permet pas de dire avec clarté à quel système il laisse la place. La discipline des relations internationales se trouve alors face à la double absence d'une grille d'interprétation du monde et d'une grille d'énonciation de celui-ci. La disparition de l'ordre bipolaire a contribué non seulement à lever le voile sur la complexité du monde mais à le complexifier davantage. Cet état de fait, conjugué à l'excès croissant d'information et de matériel à étudier ont davantage complexifié l'identification des éléments les plus probants dans l'analyse d'un phénomène international, occasionnant un besoin notable de concepts et, partant, une considérable floraison de théories. Les enseignements théoriques et les généralisations dégagés à partir de constats factuels seront multiples et variés. Au point que la

1. Le système international moderne est ici appréhendé au sens « d'ensembles d'États souverains ayant des interactions suffisamment régulières pour que le comportement de tout un chacun soit un facteur nécessaire dans le calcul président au comportement de tous les autres » ; BATTISTELLA Dario, *Théories des relations internationales*, Presses de Sciences Po, Paris, 2003, p. 22.

discipline recèle dorénavant autant d'interprétations théoriques que de phénomènes empiriques analysables¹.

Dès lors, à défaut de pouvoir définir sans ambages le système international — si ce n'est par des adjectifs qui pèchent par leur imprécision tels « post-guerre froide » ou « post-bipolaire » — il est néanmoins possible de déceler des tendances à l'œuvre qui témoignent de l'évolution des affaires mondiales. La consolidation de l'épanouissement de l'interdépendance internationale, le renforcement de la globalisation néolibérale fortement imprégnée du modèle de développement économique américain, l'amenuisement relatif de l'autorité de l'État dans les affaires mondiales du fait de la perte d'efficacité des politiques économiques nationales et l'affirmation des questions économiques à l'agenda des rapports internationaux au détriment de thématiques diplomatico-sécuritaires figurent, sans aucun doute, parmi les caractéristiques majeures des relations internationales de l'immédiat post-bipolaire. De même que deux autres phénomènes de nature relativement similaires, à savoir le retour en force de la coopération régionale interétatique et la revivification du multilatéralisme. En ce qui concerne la tendance des ententes régionales elle gagne rapidement les quatre coins de la planète. Le monde assiste à l'accélération de la coordination volontaire entre États dans différents domaines, pouvant aller du commerce aux affaires monétaires en passant par la sécurité, l'environnement ou encore les affaires sociales. Ce regain envers le régionalisme va dépasser, à la fois en importance et en termes d'effets intégrateurs, celui des périodes antérieures².

1. ROCHE Jean-Jacques, *Théories des relations internationales*, Montchrestien, Paris, 1999, pp. 125 et *sq.*

2. Cf. FAWCETT Louise et HURRELL Andrew, *Regionalism in World Politics*, Oxford, Oxford University Press, 1995, 342 pages ; MATTLI Walter, *The Logic of Regional Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, 205 pages ; SCHULZ Michael, SÖDERBAUM Fredrik et ÖJENDAL Joakim, *Regionalization in Globalizing World*, Londres, Zed Books, 2001, 304 pages ;

La propension à la coopération en ce début d'après-guerre froide ne s'arrêtera pas au niveau régional. En effet, bien qu'elle ne se soit pas traduite par l'avènement d'une paix mondiale, la fin du clivage Est/Ouest a suscité un intérêt et une volonté politique internationale renouvelés pour le développement et la consolidation du multilatéralisme de portée universelle. Ce dernier, dont l'essor remonte essentiellement au XX^e siècle, repose sur une armature de règles et de traités internationaux élaborés collectivement par les États pour régir leurs relations et mener des actions concertées. Cet ensemble de principes et de normes a favorisé le développement progressif d'une institutionnalisation de la coopération internationale. Cette toile d'araignée multilatérale s'est surtout tissée autour de l'Organisation des Nations unies (ONU). En ce début de période post-bipolaire, l'ONU bénéficie, momentanément, du climat d'euphorie collective issue du double effet de la disparition du bloc soviétique et du triomphe de la coalition anti-irakienne dans la guerre du Golfe de 1991. S'installe alors l'illusion de l'émergence d'un « nouvel ordre mondial » respectueux des instances mondiales et du droit international. Ce climat n'était d'ailleurs pas sans rappeler, *mutatis mutandis*, celui qui avait précédé la mise en place de l'armature multilatérale de l'après-guerre.

Surfant sur cet optimisme post-bipolaire, le multilatéralisme semble retrouver un certain dynamisme qui va se manifester à travers toute une série d'initiatives ou activités qui contrastent avec l'immobilisme de la décennie précédente¹. Dès le début des années 1990, un grand nombre de sommets ou conférences internationales sont organisées à l'initiative de l'ONU sur des thématiques variées et de portée mondiale. Certaines de ces rencontres internationales ont pu

TELÒ Mario, *European Union and New Regionalism*, Angelterre, Ashgate, 2007, 428 pages.

1. TENENBAUM Charles, « Une diplomatie globale : conférences et sommets mondiaux », dans BADIE Bertrand et DEVIN Guillaume, *Le multilatéralisme : nouvelles formes de l'action internationale*, Paris, La Découverte, 2006, pp. 81 et sq.

déboucher sur des conventions engageant les États parties dans des objectifs communs à la planète et/ou donner naissance à de nouvelles agences spécialisées des Nations unies.

La valse de ces manifestations multilatérales fut ouverte avec la Conférence internationale sur l'environnement et le développement de Rio (1992). D'autres initiatives d'ampleur mondiale suivront dans les domaines du développement (Le Caire, 1994 ; Copenhague 1995), de la lutte contre les mines anti-personnelles (Oslo, 1997), de la justice pénale internationale (Rome, 1998), de la réduction de la pauvreté dans les pays en développement (New York, 2000), dans le développement durable (Johannesburg, 2002), etc. En outre, cette première décennie post-bipolaire dote le multilatéralisme d'une série de nouvelles institutions de portée universelle telle l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui, instituée en 1995 à la suite du Traité de Marrakech (1994), ne traite plus uniquement du commerce des marchandises mais aussi des services (GATS) et de la propriété intellectuelle (ADPIC) ; sans oublier qu'elle dispose désormais d'une armature plus importante que son prédécesseur (GATT) pour résoudre les conflits en son sein grâce à son Organe de règlements des différends (ORD). Le multilatéralisme institutionnel accomplit également des avancées dans le domaine de la justice internationale suite au Traité de Rome (1998) qui, en 2002, institue la Cour pénale internationale, compétente pour juger les génocidaires et les individus ayant commis des crimes de guerre et contre l'humanité. Sans compter que de nouveaux traités internationaux voient le jour à l'instar du protocole de Kyoto sur la limitation des émissions de gaz à effet de serre ; le traité d'Ottawa sur l'interdiction des mines anti-personnelles, etc.

Dans un monde dépourvu de gouvernement mondial ou d'organe de contrôle supérieure aux États, la prolifération, durant les années 1990, de conférences, traités, règles contraignantes et institutions de nature multilatérale et de portée universelle est venue rappeler l'existence d'un mode particulier d'organisation des relations inter-étatiques. Au-delà des rapports de forces ou d'influence qui

interviennent dans le processus de production de normes ou de règles mondiales, le cadre multilatéral aspire, autant que faire se peut, à la gestion collective de la planète et à assurer un minimum de stabilité et de prévisibilité dans les relations interétatiques¹.

L'ordre multilatéral face aux aspirations unipolaires de la puissance

À la différence de cette période, la première décennie du XXI^e siècle est porteuse d'un contexte international moins propice aux modes de coopération de nature multilatérale. L'ère qui s'ouvre dans la foulée des attentats du 11 Septembre est venue accélérer certaines tendances lourdes qui étaient déjà à l'œuvre dans le système mondial. La période post-11 Septembre s'est accompagnée d'une accélération de l'instabilité internationale, d'un retour en force de l'État, particulièrement dans les questions sécuritaires, d'une consolidation de la compétition entre puissances étatiques et d'une affirmation de l'unilatéralisme, notamment américain. Ce dernier, qui s'oppose au multilatéralisme, fut porté à son paroxysme par l'administration Bush (Jr) lors de l'épisode de l'intervention militaire en Irak, effectuée sans accord préalable des Nations unies. Bien que réceptive à la notion de coopération internationale, l'administration démocrate précédente, présidée par William Clinton, n'hésita pas, elle aussi, à recourir fréquemment à des mesures unilatérales à caractère extraterritorial dans ses rapports internationaux. Cette oscillation entre multilatéralité et unilatéralité a fait dire à certains que les États-Unis pratiquaient un « multilatéralisme dégradé »². Le gouvernement Clinton interviendra en Haïti (1994), en Irak (1998) ou au Kosovo (1999)

1. Pour une bonne synthèse sur le concept de multilatéralisme cf. NOVOSSELOFF Alexandra, « L'essor du multilatéralisme : principes, institutions et actions communes », *AFRI*, 3, 2002, pp. 303-312.

2. MELANDRI Pierre, « Les États-Unis : la continuation de l'unilatéralisme par d'autres moyens ? », dans BADIE Bertrand et DEVIN Guillaume, *op.cit.*, p. 208.

sans bases juridiques explicites de l'ONU¹ et le Congrès de l'époque adoptera une série de mesures législatives à caractère extraterritorial, à l'instar des lois Helms-Burton ou Amato-Kennedy, dans l'objectif de prescrire un comportement aux entreprises ressortissantes d'États tiers investissant à Cuba, en Syrie et en Iran en faisant peser sur elles la menace de sanctions si elles ne se pliaient pas aux injonctions du législateur américain.

L'unilatéralisme américain s'accroîtra avec l'arrivée de l'administration Bush (Jr). L'un des objectifs de l'incursion irakienne, baptisée « Opération libération de l'Irak » — conformément à la vision internationale des faucons de la Maison-Blanche — visait à affecter structurellement les fondements de l'architecture juridique mondiale, laborieusement édifiée depuis une cinquantaine d'années, pour mieux consolider les balises d'un monde guidé par le jeu des puissances, la raison d'État et, au besoin, le recours unilatéral à la force dans la résolution des différends mondiaux. Richard Perle, un des plus influents conseillers du Pentagone sous G. W. Bush, signait au lendemain de l'intervention américaine en Irak un article désormais célèbre et à l'intitulé fort évocateur : « Merci, mon Dieu, pour la mort de l'ONU ». Dans ce texte, il affirmait que l'intervention militaire des États-Unis mettrait un terme tant au régime de Saddam Hussein qu'au « mythe des Nations unies comme fondation d'un nouvel ordre international » et au « concept libéral d'une sécurité obtenue par un droit international mis en application par des institutions internationales »². Cette détermination à se défaire des contraintes multilatérales s'explique également par la volonté de contenir

1. TOURREILLE Julien, « Unipolarité et exceptionnalisme : Comment l'unilatéralisme de la politique étrangère américaine s'inscrit dans la durée », *Études Raoul-Dandurand*, 8, 2005, p. 15.

2. PERLE Richard, « Thank God for the death of the UN », *The Guardian*, 21 mars 2003.

l'émergence de puissances rivales et maintenir la primauté américaine sur le monde¹.

Avec l'administration Obama les États-Unis semblent s'inscrire dans une démarche plus coopérative, comme tend à l'illustrer sa conduite lors de sa participation au Groupe des 20 (G 20) de Londres, sa première tournée en Europe, le lâché du lest progressif à l'égard de Cuba ou le cinquième Sommet des chefs d'État et de gouvernement des Amériques tenu à Trinité-et-Tobago. Conscient des implications négatives de huit années de législature Bush pour l'image des États-Unis dans le monde, l'administration Obama est engagée aujourd'hui dans une « opération de séduction » qui vise à mobiliser un discours conciliateur, favorable au dialogue y compris avec les pays tiers considérés comme les plus antagonistes aux intérêts américains (Syrie ou Iran) et réceptifs aux instances multilatérales de concertation. Il s'agit de rendre les États-Unis à nouveau attrayants afin de s'affirmer à l'extérieur comme une référence et, partant, convaincre, moins par la force que par la persuasion, le reste du monde de coopérer avec Washington. Mais comme l'a rappelé l'Ambassadeur *ad interim* des États-Unis en poste à Bruxelles, la politique extérieure américaine n'écarte pas, en cas de nécessité, la voie coercitive et solitaire². Propos qui rappellent la formule employée en son temps par Madeleine Albright, secrétaire d'État du gouvernement Clinton : « multilatéralisme quand nous le pouvons, unilatéralisme quand nous le devons »³. Au-delà des alternances gouvernementales, l'unilatéralisme demeure un instrument de la puissance

-
1. Le document stratégique des États-Unis publié en 2002 est à ce sujet fort explicite, cf. MAISON-BLANCHE, *The National Security Strategy of the United States of America*, septembre 2002, 31 pages.
 2. BUSH Wayne, « Le changement de paradigme dans la politique étrangère des États-Unis avec l'arrivée de l'administration Obama », *Conférence donnée à l'Unité d'études de relations internationales du Département de science politique de l'Université de Liège*, Liège, 17 mars 2009.
 3. Cité dans HASSNER Pierre et VAÏSSE Justin, *Washington et le monde : dilemmes d'une superpuissance*, Paris, Ceri/Autrement, 2003, p. 75.

(américaine). Il s'inscrit dans la durée de son action extérieure car il doit servir à asseoir les fondements d'un monde unipolaire.

L'unilatéralité soulève la question de l'exercice de la puissance, et en particulier celle de la puissance arbitraire dans le sens où un État mène une action extérieure — susceptible d'amener des répercussions extraterritoriales — sans consultation et aval préalables des organes interétatiques de décision. L'essor du système multilatéral dépend grandement de la disposition des grandes puissances à son égard. Toutefois, les grandes puissances ont également tendance à se méfier du multilatéralisme et à se libérer de ses règles quand celles-ci leur apparaissent comme par trop contraignantes et en contradiction avec leurs préférences nationales de politique extérieure. Bien qu'il soit difficilement cernable, le multilatéralisme peut être, notamment, interprété comme un projet susceptible de « domestiquer » la puissance étatique. Il ne s'agit pas ici d'opposer la notion de multilatéralité à celle de polarité — car dans la pratique le rapport est bien plus complexe¹ — mais d'opérer autant que faire se peut, une dissociation théorique pour des soucis de clarté. Dès lors, le projet multilatéral peut être considéré comme un dessein alimenté plutôt par une représentation libérale de nature idéaliste, alors que l'expression « unipolarisme » ou « multipolarisme » abrite la notion de polarité. Cette dernière, au centre essentiellement de la réflexion réaliste des relations internationales — quoiqu'elle suscite aujourd'hui davantage l'attention de la part d'autres paradigmes de la discipline² — renvoie à

1. Le multilatéralisme qui s'est développé depuis l'Après-guerre a réservé en son sein une place importante à la puissance comme l'illustre, par exemple, le groupe des membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies qui disposent d'un droit de veto leur permettant à chacun de protéger leur puissance ou de l'utiliser au service de leurs préférences nationales ; BADIE Bertrand, « Les défis de la puissance », dans BADIE Bertrand et DEVIN Guillaume, *op. cit.*, pp. 217 et *sq.*

2. Cf. notamment MANNERS Ian, « Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? », *Journal of Common Market Studies*, 40, 2, 2002, pp. 235-258 ; BRETHERTON, Charlotte et VOGLER, John, *The European Union as a Global Actor*, Londres, Routledge, 2006, 273 pages ; TELÒ, M., *Europe: a Civilian*

la redistribution de la puissance et, partant, à la question de la structuration du système mondial à partir de pôles de puissance plus ou moins nombreux engagés chacun dans l'aménagement d'un ordre géopolitique régional au sein duquel un État dominant exerce sa suprématie militaire, politique et/ou économique sur un ensemble d'États de moindre portée¹.

Bien que le contexte post-11 Septembre se démarque par la revalorisation d'un mode de rapports mondiaux de type stato-centrique et la consolidation de pôles de puissance, l'idée multipolaire n'est pas récente. Elle tire ses origines du scénario, qui prévalait aux XVIII^e et XIX^e siècles, sur le système d'équilibre et de rapports de force entre puissances pour des sphères d'influence internationales². À partir des années 1970 et 1980, la conception d'un monde structuré autour d'une série de pôles de pouvoir mondiaux refait surface dans la communauté académique, et en particulier dans la discipline de l'économie politique internationale. Ces analyses, qui présageaient l'avènement imminent d'un système multipolaire, partaient de l'idée du déclin (relatif) des États-Unis qu'elles expliquaient, notamment, à partir de l'incapacité américaine à assumer la pérennité de l'ordre mondial issu des accords de Bretton Woods, de l'échec politique et du coût économique de la guerre du Vietnam ainsi que de la crise économique et de l'émergence concomitante de nouveaux concurrents au sein de l'économie capitaliste internationale³. D'aucuns synthétisaient

Power? New York, Palgrave Macmillan, 2006, 291 pages ; ADAM Bernard, *L'Europe, puissance tranquille ?* Bruxelles, éditions Complexe, 2007, 190 pages.

1. ATAR Frank, *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Seuil, 2009, p. 652 et p. 773.
2. SENARCLENS de Pierre et ARIFFIN Yohan, *La politique internationale. Théories et enjeux contemporains*, Paris, Armand Colin, 2006, pp. 43 et sq ; TELÒ Mario, *Relations internationales. Une perspective européenne*, Bruxelles, éditions de l'université de Bruxelles, 2008, pp. 29 et sq.
3. Cf. CAO-HUY Thuan, « À propos de la 'multipolarité' dans le système international actuel » dans CHEVALIER Jacques *et al*, *Centre, périphérie, territoire*, Paris, PUF, 1978, pp. 309-348 ; GILPIN Robert, *The Political Economy of International Relations*, New Jersey, Princeton University Press, 1987,

alors la configuration du monde par le terme générique de « triade » qui désignait l'Amérique du Nord, l'Asie-Pacifique et l'Europe occidentale comme les trois pôles aux commandes de l'économie mondiale et de la politique internationale de la future ère post-bipolaire du fait qu'à eux trois ils concentraient la grande majorité de la production mondiale, des opérations financières et des nouvelles connaissances scientifiques¹.

En dépit de cette représentation, la disparition du système bipolaire ne cède pas la place à un ordre multipolaire structuré autour d'une série de centres de pouvoir de nature et de caractéristiques plus ou moins équivalentes. Durant les années 1990, la majorité des acteurs, qui avaient été envisagés comme les futurs piliers et membres influents de l'ordre multipolaire de la post-guerre froide, ne répondent pas aux attentes : le Japon s'enfonce dans une crise prolongée aux multiples facettes ; l'Europe peine à s'affirmer comme acteur politique autonome sur la scène internationale et, tout comme l'acteur nippon, reste dépendante des États-Unis pour sa sécurité ; quant à la Russie, elle plonge dans une période de déclin offrant une image de puissance déchue.

Par contre, les États-Unis des années 1990 apparaissent comme une puissance recomposée bénéficiant d'un « moment unipolaire »². Aucun pays ne semble en mesure de relever le défi de la compétition avec ce qui semble être la seule puissance planétaire : l'économie entre dans un cycle de croissance ascendant durant plus d'une décennie pour atteindre 30 % du PNB mondial ; le pays se positionne en *leader* dans les secteurs d'avenir, tels que les nouvelles technologies ; le dollar américain, qui jouit d'une crédibilité avérée auprès des banques

449 pages ; KENNEDY Paul, *The Rise and Fall of the Great Powers: economic change and military conflict from 1500 to 2000*, New York, Random House 1987, 677 pages.

1. OHMAE Kenichi, *Triad Power: The Coming Shape of Global Competition*, New York, The Free Press, 1985, 240 pages.
2. KRAUTHAMMER Charles, « The Unipolar Moment », *Foreign Affairs*, 70, 1, 1990/1991, pp. 23-33.

centrales de pays tiers, confirme sa place dominante sur la scène financière internationale. Le capitalisme anglo-américain s'impose en référence et la culture américaine, qui s'affirme à travers un vaste canal de diffusion (industries cinématographique, technologique, d'information ou de consommation), nourrit l'attractivité extérieure pour le pays ; alors que sur le plan militaire, les États-Unis, dont les dépenses en armement sont évaluées à la moitié des dépenses militaires mondiales, possèdent le quasi-monopole de l'usage de la force sur le plan international et détiennent d'importants moyens pour surveiller et influencer le comportement des autres acteurs de la planète. D'autant qu'ils disposent d'un réseau global de plus de 725 bases réparties dans plus de 130 pays sur cinq continents¹. Les États-Unis apparaissent ainsi comme une puissance hégémonique renouvelée du fait, notamment, d'une politique extérieure capable de jouer aussi bien sur l'attractif que sur le coercitif.

L'essor de nouvelles puissances

Le contexte post-11 Septembre change quelque peu la donne. Malgré la suprématie militaire des États-Unis dans le monde et leur domination sur la structure de sécurité internationale, les interventions armées en Afghanistan et en Irak ont occasionné un coût économique, politique et militaire considérable pour la puissance américaine. Les enlisements irakien et afghan ont montré les limites du pouvoir de coercition américain comme instrument de règlement des différends. Leur *leadership* intellectuel et moral s'est affaibli affectant la forme de domination, en partie consentie, dont ils jouissaient jusqu'à l'orée de la décennie 2000. Le régime de croissance et d'accumulation inspiré de la logique de l'endettement a fini par plonger l'économie américaine dans la récession la plus longue qu'ait connu le pays depuis l'Après-guerre ce qui, dans une économie

1. Cf. L'ATLAS, « Un monde à l'envers », *Le Monde Diplomatique*, hors-série, 2009, 194 pages ; QUESTIONS INTERNATIONALES, *La puissance américaine*, 3, septembre/octobre 2003, 126 pages.

globalisée, n'a pas manqué d'affecter — bien qu'à des niveaux différents — la grande majorité des économies nationales de la planète. Cette crise ouvre une brèche dans le modèle néolibéral issu du capitalisme américain qui, au cours des trente dernières années, a, à des degrés divers, servi de référence tant pour les pays industrialisés qu'en développement.

Par ailleurs, l'économie américaine ainsi que celle des autres piliers de la triade, qui représentaient jusqu'au début des années 1990 l'essentiel du commerce, de la production, des transactions financières et des innovations scientifiques mondiaux, doivent de plus en plus compter sur la concurrence croissante de pays engagés depuis un certain nombre d'années — voire pour certains des décennies — dans la construction ou la réhabilitation de leur statut de puissance. La montée en puissance de la Chine, le retour en force de la Russie, l'affirmation de l'Inde ou du Brésil dans les affaires internationales semblent augurer une transformation de l'état du monde et des rapports de forces internationaux. Certains s'affirment comme prêteurs pour les puissances industrielles, investisseurs à l'étranger¹ et/ou *leaders* dans des domaines clés du commerce mondial (énergie, agriculture, services, produits manufacturiers et/ou textile)². Ils sont présentés comme les « gagnants » de la globalisation de demain.

Les cercles diplomatiques et financiers ont pris l'habitude de regrouper ces pays sous le concept commun de « BRIC » à la suite d'un rapport de prospective réalisé en 2003 par la banque d'investissements Goldman Sachs³. Cette étude, qui met l'accent sur les facteurs tangibles de la puissance, qualifie les BRIC de « pays émergents » du fait qu'ils ont en commun une extension territoriale,

1. CNUCED, « World Investment Report 2008 », *Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement*, 24 septembre 2008, 320 pages.

2. TRÉPANT Inès, « Pays émergents et nouvel équilibre des forces », *CRISP*, 2008, 54 pages.

3. SACHS Goldman Sachs, « Dreaming with BRICs : The Path to 2050 », *Global Economics Papers*, 29, octobre 2003, 23 pages.

une densité démographique importante, d'abondantes ressources naturelles, des taux de croissance élevés et une participation active dans le commerce mondial. Autant de conditions qui les rendraient, selon Goldman Sachs, particulièrement attractifs auprès des investisseurs étrangers. D'autant que leurs économies se trouvent dans un processus de développement rapide au point qu'en 2040, le PIB total des pays du BRIC devrait égaler celui des États-Unis, du Japon, du Royaume-Uni, de l'Allemagne, de la France et de l'Italie. Aujourd'hui ce cercle de puissances ascendantes s'est élargi à d'autres pays tels que l'Afrique du Sud ou le Mexique, ce qui a donné naissance à l'acronyme « BRICSAM » mais sans réalité formelle. Le concept de pays émergent s'inscrit dans le sillage de celui de « marché émergent », préconisé par le secteur de la finance mondiale dans les années 1980 pour désigner des pays en développement à la croissance rapide et présentant des opportunités d'investissements pour les entreprises du Nord¹.

Ce genre de rapports² a le mérite d'attirer l'attention de l'observateur scientifique sur un phénomène social qui, jusqu'à présent, a surtout été relayé par les analyses du monde des médias. Toutefois, la démarche analytique privilégiée n'évite pas l'écueil du présupposé. Elle considère que le fort potentiel de développement économique des pays émergents témoigne de la multipolarité croissante de l'ordre mondial. Cette perception, qui reflète la conception dominante dans l'étude des pays émergents, se démarque tant par un déterminisme des facteurs matériels que par un statisme analytique. En d'autres termes, le poids démographique, territorial, économique, commercial... ne signifie pas nécessairement source de puissance et nouvelle configuration des rapports politique et économique internationaux. Il faut encore que ces différents éléments

-
1. JAFFRELOT Christophe, *L'enjeu mondial. Les pays émergents*, Paris, Les presses de Sciences Po, 2008, pp. 13 et *sq.*
 2. Pour une autre étude de même nature cf. NIC, « Mapping the Global Future », *Report of the National Intelligence Council*, Washington, décembre 2004, 119 pages.

soient mobilisés de manière consciente et systématique par les acteurs susdits dans l'objectif de produire de l'influence et du pouvoir politique. C'est précisément ce que ce projet de recherche se propose d'investiguer en s'attardant sur la notion de puissance. Un État est considéré puissant quand il parvient à combiner facteurs tangibles et intangibles. La puissance ne se définit donc pas seulement à travers les « ressources matérielles », telles que le poids économique ou la force militaire, mais aussi à travers la capacité d'un acteur à s'affirmer comme une référence en mobilisant des ressources immatérielles telles l'idéologie, les institutions ou la culture¹. Un autre élément non quantifiable, mais fondamental dans l'étude de la construction du statut de puissance, tient dans la représentation. Autrement dit, il est essentiel de s'intéresser à l'image que le pays se fait de lui-même et qu'il cherche à véhiculer sur la scène internationale. Enfin, la reconnaissance² doit également entrer en ligne de compte. En effet, le statut de puissance d'un pays se construit également en fonction de la reconnaissance extérieure.

L'ensemble des contributions présentées dans cet ouvrage s'interrogent sur la capacité que les puissances émergentes ont à produire et à faire accepter des règles au niveau de leurs espaces géopolitiques immédiats et au-delà. Il s'agit de voir dans quelle mesure ces acteurs constituent ce que François Perroux a dénommé des « unités actives » dont le programme n'est pas simplement ajusté à leur environnement, mais qui ajustent l'environnement à leur

-
1. Cf. notamment STRANGE Susan, « The Persistent Myth of Lost Hegemony », *International Organization*, 41, 4, 1987, pp. 551-574 ; COX R., *Production, Power and World Order. Social Forces in the Making of History*, New York, Columbia University Press, 1987, 500 pages ; NYE Joseph, *Bound to Lead : the Changing Nature of American Power*, New York, Basics Book, 1990.
 2. HURREL Andrew, « Hegemony, liberalism and global order : what space of would-be great powers ? », *International Affairs*, 82, 1, 2006, pp. 1-19.

programme¹. Dès lors, se pose la question de savoir si ces acteurs sont à même d'instaurer des sous-systèmes en dehors du contrôle extérieur et, partant, alternatifs à l'ordre international dominant. Dans l'analyse de la construction de leur puissance, il s'agira d'étudier les rapports que les pays émergents entretiennent entre eux et la manière dont ils se positionnent tant par rapport à la puissance dominante américaine que par rapport au multilatéralisme. Pour des raisons de place, les recherches présentées dans cet ouvrage portent sur un nombre limité d'études de cas correspondant aux six pays du BRICSAM.

1. PERROUX François, *Dialogue des monopoles et des nations : 'équilibre' ou dynamique des unités actives*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1982, 473 pages.

Chapitre 2

L'Afrique du Sud post-apartheid : une puissance régionale en émergence

Sylvain F. Turcotte

Introduction

Longtemps associé à un État paria sur la scène internationale et victime d'une campagne visant à renverser le régime d'apartheid, le statut de l'Afrique du Sud a été radicalement transformé depuis le début des années 1990. La République sud-africaine (RSA) est aujourd'hui considérée comme le principal *leader* du continent africain et gère un agenda multilatéral complexe visant à construire un réseau de rapports internationaux savamment articulés à partir duquel ont été reformulés les axes de la politique étrangère nationale. Deux facteurs ont été déterminants à ce niveau. D'une part, l'arrivée au pouvoir en 1994 de l'African National Congress (ANC) et surtout de Nelson Mandela, son chef historique intimement lié à la lutte contre l'apartheid ; sa stature internationale a permis à la politique étrangère sud-africaine d'obtenir plus de crédibilité et de gagner considérablement en termes d'influence à l'échelle globale. D'autre part, la fin de la guerre froide a profondément transformé les rapports de force au sein du système international et fait converger les stratégies des principaux acteurs nationaux. Ceux-ci se sont rapprochés dans le cadre d'une politique étrangère active visant à modifier de manière radicale le statut international de l'Afrique du Sud.

Ces évolutions importantes, sur les scènes internationale et nationale, ont véritablement jeté les bases qui ont permis à Pretoria d'adopter un statut de puissance émergente dans son discours et sa politique étrangère à la fin des années 1990, et plus spécifiquement avec l'arrivée au pouvoir de Thabo Mbeki, ancien responsable des rapports internationaux de l'ANC en exil. L'activisme diplomatique sud-africain s'est tout d'abord exprimé à l'OMC lorsque le pays s'allie avec d'autres puissances émergentes lors des premières rencontres du cycle de Doha. Toutefois, le moment clé survient en 2003, lors de l'annonce de la formation de l'IBSA, triade que l'Afrique du Sud forme avec le Brésil et l'Inde, deux autres puissances émergentes dont les agendas internationaux sont similaires sur plusieurs points¹. Profitant d'un contexte favorable, quelques mois plus tard, Pretoria lance sa fameuse stratégie du papillon à partir de laquelle se précise davantage la politique étrangère. Dans le cadre de cette nouvelle stratégie visant à construire son statut de puissance émergente, on s'attend à ce que le papillon sud-africain ouvre ses grandes ailes. La première devrait recouvrir l'Atlantique sud et rejoindre le Brésil, son allié américain, tandis que l'autre pourrait s'étendre jusqu'à l'Inde, son partenaire asiatique, et couvrir la région de l'océan Indien, un des espaces considérés prioritaires par la diplomatie sud-africaine. Pour les responsables de cette nouvelle stratégie internationale, le corps de ce grand papillon est constitué du continent africain, principal ancrage de la stratégie de puissance nationale dans le contexte de l'après-guerre froide. Le discours présidentiel qui accompagne cette nouvelle stratégie est résolument africaniste, anti-impérialiste et intègre des références directes à la coopération Sud/Sud.

1. À ce sujet, voir ALDEN Chris et VIEIRA Marco Antonio « The New Diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and Trilateralism » *Third World Quarterly*, 26, 7, 2005, pp. 1077-1095. Ou encore TURCOTTE Sylvain F. et LORD Guy, « L'Afrique du Sud, le Brésil et l'Inde dans l'espace commercial global : le G-3 est-il viable ? », dans REGNAULT Henri et DEBLOCK Christian (dir.), *Nord-Sud : la reconnexion périphérique*, Montréal, Athéna, 2006.

Le statut de puissance émergente que l'Afrique du Sud est parvenue à construire depuis la fin des années 1990 n'est plus remis en question à l'échelle internationale. Les pays du BRIC la reconnaissent comme telle et les grandes puissances la considèrent comme un partenaire stratégique, un statut dont très peu de pays peuvent se prévaloir. Toutefois, l'Afrique du Sud est la plus faible de ces nouvelles puissances émergentes. Au niveau économique, territorial ou démographique, l'ensemble des éléments constituant le « *soft power* », le pays est très loin derrière ses partenaires du BRICSAM, parvenant avec peine à s'introduire au sein du Groupe des 20 (G 20)¹. En ce qui concerne la puissance militaire, le portrait est semblable car l'Afrique du Sud est un nain au niveau international, malgré la présence au pays d'une industrie de l'armement qui, encore aujourd'hui, génère d'importantes retombées commerciales. En réalité, Pretoria ne possède pas les ressources lui permettant d'établir son statut de puissance émergente de façon autonome, comme sont parvenues à le faire la Chine ou la Russie², deux puissances nucléaires siégeant au Conseil de sécurité de l'ONU, ou encore le Brésil et l'Inde³, deux géants dont le poids est déterminant à l'échelle mondiale, malgré les difficultés que connaissent ces deux pays lorsqu'il s'agit d'assurer la gestion de leur espace régional.

L'Afrique du Sud est une puissance émergente parce qu'elle profite d'un statut de puissance régionale. À l'échelle continentale, le poids économique de la RSA est considérable et ses capacités militaires font d'elle un acteur incontournable en ce qui concerne les enjeux de

-
1. Les données quantitatives sont insuffisantes lorsqu'il s'agit de déterminer les capacités de pouvoir dont peuvent profiter les puissances émergentes. Les facteurs de nature proprement politique doivent aussi être considérés et mesurés à la lumière de la distribution des pouvoirs dans les espaces régionaux où se situent ces puissances émergentes.
 2. Voir les contributions respectives de Sophie Wintgens et de Nina Bachkatov dans le présent ouvrage.
 3. Voir les contributions respectives de Sebastian Santander et d'Olivier Dupont dans le présent ouvrage.

sécurité traditionnelle. Sa participation au BRICSAM n'est pas liée à son statut au sein du système international qui ne lui permet pas de rassembler suffisamment de puissance. Pretoria est membre du BRICSAM, et de l'IBSA, essentiellement parce qu'il s'agit du principal *leader* du continent africain. Par exemple, le lancement du programme de Renaissance africaine par Thabo Mbeki en 1996 et la participation déterminante de l'Afrique du Sud dans le cadre du *New Partnership for Africa's Development* (Nepad) sont des projets visant à faciliter le développement d'un statut de puissance émergente. Ils montrent la volonté des dirigeants du nouveau régime de se présenter comme les représentants du continent sur la scène multilatérale. Enfin, l'arrivée récente de l'Afrique du Sud au sein de la *Southern African Development Community* (SADC) repose sur les mêmes objectifs et constitue le troisième axe du grand projet africain soutenu par Pretoria.

La RSA est une puissance émergente parce qu'elle profite de l'appui des grandes puissances. L'Afrique du Sud est un État pivot pour les États-Unis et un partenaire stratégique pour l'Union européenne (UE). Pour les puissances régionales, ces statuts particuliers font référence au maintien de l'ordre dans leur espace immédiat avec l'appui des grandes puissances. C'est sans doute pourquoi le maintien de liens de nature diplomatique et commerciale avec les États-Unis et l'UE a constitué depuis le milieu des années 1990 un élément essentiel de la stratégie internationale de Pretoria. Afin d'établir son statut de puissance émergente, l'Afrique du Sud doit privilégier les rapports qu'elle entretient avec les grandes puissances économiques, des partenaires incontournables dans la projection des intérêts nationaux à l'échelle régionale et multilatérale.

Toutefois, Pretoria a adopté un statut de puissance émergente dans son discours et sa politique étrangère, mais son statut de puissance régionale est contesté à l'échelle du continent africain. L'activisme sud-africain génère beaucoup d'inquiétudes car le discours de Pretoria n'est pas toujours en phase avec ses interventions à l'échelle régionale et multilatérale. Malgré de nombreuses prises de

position favorisant la résolution des conflits et la pacification de l'Afrique australe, Pretoria a relancé la production et la vente d'armes dans la région, ce qui lui a fait perdre beaucoup de crédibilité auprès de ses partenaires régionaux, qui craignent le retour du sous-impérialisme sud-africain qui, durant l'apartheid, avait provoqué d'importantes tensions régionales. Au niveau économique, la libéralisation des marchés africains *via* l'application du Nepad et la transformation de la SADC en zone de libre-échange, deux projets soutenus par l'Afrique du Sud, laissent croire à certains observateurs qu'il s'agit de moyens facilitant la conquête du continent par les grands conglomérats sud-africains plutôt que les fondements d'une nouvelle zone de prospérité partagée. C'est pourquoi l'Afrique du Sud doit privilégier le système multilatéral car c'est le seul endroit où elle réussit à obtenir une certaine influence. C'est dans ce contexte particulier que doit être replacée la fameuse « stratégie du papillon », fer de lance de la nouvelle politique étrangère, ainsi que les accords commerciaux négociés avec les grandes puissances économiques.

Après avoir présenté les fondements historiques de la politique africaine de Pretoria, le chapitre analyse le principal facteur sur lequel repose son statut de puissance émergente, soit ses importantes ressources économiques à l'échelle continentale. À ce niveau, le discours officiel cadre parfaitement avec le contexte économique libéral de l'après-guerre froide et permet de renforcer considérablement l'appui international offert par les grandes puissances économiques. La seconde partie traite des grands projets mobilisateurs lancés par Pretoria à l'adresse des partenaires régionaux afin de construire les fondements d'une légitimité à l'échelle continentale, principale faiblesse de la stratégie internationale sud-africaine.

Le sous impérialisme sud-africain à l'ère de l'apartheid

Dans un ouvrage classique sur la question, Foucher et Darbon écrivent que la politique de puissance sud-africaine serait en grande partie déterminée par son passé. L'image ancienne du pays viendrait

lui prédire de manière constante un rôle majeur sur le continent¹. Mais le passé sud-africain est profondément marqué par les débordements et les crises provoquées par les stratégies du régime d'apartheid qui devait assurer sa survie alors que les États voisins obtenaient lentement leur indépendance et se coalisaient pour étouffer le régime raciste de Pretoria. L'Afrique du Sud de l'apartheid est indissociable d'une forme d'impérialisme qui pendant longtemps s'est exprimée tant au niveau économique que militaire et les stratégies internationales des gouvernements post-apartheid de l'ANC sont profondément affectées, et quelquefois étouffées, par la politique africaine des gouvernements précédents. On peut considérer que la marque laissée par le sous-impérialisme sud-africain constitue aujourd'hui le principal obstacle à ce statut de puissance émergente que Pretoria cherche à développer à partir d'un ancrage continental.

Ce sous-impérialisme était directement associé à une politique d'intégration régionale qui a transformé les équilibres politiques régionaux en faveur de l'Afrique du Sud. En effet, après la Seconde Guerre mondiale, les régimes dirigés par des colonels blancs en Afrique du Sud, au Mozambique et en Rhodésie se sont retrouvés isolés au sein de la communauté internationale et ont choisi de jeter les bases d'un projet régional collectif visant à soutenir des régimes politiques racistes. Bien que jamais véritablement mis en œuvre, le projet de *Constellation of South African States* (Consas) entraînera quand même une forte polarisation de l'Afrique australe lorsque les États indépendants dirigés par les élites noires formeront la *Southern African Development Coordination Conference* (SADCC) en réaction au régionalisme de l'apartheid et, surtout, à la dépendance économique croissante que ces pays voisins subissaient face au capitalisme sud-africain qui reproduisait au niveau régional les anciennes structures commerciales de type colonial. En tant que centre économique de la région, l'Afrique du Sud profitait déjà d'un

1. FOUCHER Michel et DARBON Dominique, *L'Afrique du Sud. Puissance utile ?* Paris, Belin, 2001, p. 10.

leadership politique régional indiscutable, et ce malgré les campagnes de boycott international organisées par l'ANC en exil.

Le passé sud-africain est aussi profondément marqué par la politique de déstabilisation que Pretoria a longtemps maintenue auprès de ses voisins d'Afrique australe, surtout le Mozambique et l'Angola, cibles privilégiées car gouvernées par des régimes socialistes qui appuyaient la lutte que l'ANC livrait au régime d'apartheid pendant les années 1980. Soutenue par une importante industrie nationale de l'armement, la campagne militaire orchestrée par Pretoria afin de défendre un gouvernement contrôlé par une minorité blanche aurait conduit à près de 1,5 million de morts entre 1980 et 1988, et provoqué des dégâts matériels estimés à un peu plus de 6 milliards de dollars¹. Ces incursions militaires en territoires des pays de la SADCC ont profondément ralenti le développement économique, ce qui a renforcé davantage les déséquilibres régionaux et la puissance de l'Afrique du Sud à l'échelle sous-continentale. Ce n'est qu'avec la défaite de Cuito Canavale, en 1988 devant l'armée cubaine en Angola, que Pretoria abandonnera l'usage de la force militaire face au nouvel agenda de sécurité qui se profile à la veille de la chute du mur de Berlin. La fin de l'appui direct aux alliés de l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (Unita) et de la Résistance nationale mozambicaine (Renamo), dans deux pays aux prises avec des guerres civiles dévastatrices, conduira à des négociations qui mèneront à d'importants accords politiques assurant la stabilité et la paix dans les deux États voisins. L'impact des politiques de déstabilisation sud-africaines était considérable. Le recul de Pretoria entraînera un réalignement rapide des forces politiques dans les deux pays.

Le vieux discours militariste sera donc retiré de l'agenda alors que la présidence de Klerk prépare la transition vers la démocratie au

1. GIBB Richard, « Southern Africa in Transition; Prospects and Problems Facing Regional Integration », *The Journal of Modern African Studies*, 36, 2, 1998, pp. 287-306.

début des années 1990 et lance la « Nouvelle diplomatie », une stratégie qui vise essentiellement à ouvrir l'Afrique australe au commerce et aux investissements sud-africains¹. Déjà à Pretoria on considérait que la politique de puissance nationale passait par la conquête des marchés extérieurs, et principalement ceux de l'Afrique subsaharienne. Les risques de nature militaire sont retirés de l'agenda, et la principale menace est maintenant associée aux déséquilibres économiques Nord/Sud. Pour l'élite sud-africaine, le développement économique devient gage de puissance, et l'intégration régionale offre les moyens de renforcer le statut du pays dans la région et au niveau multilatéral. Ceci produira des effets considérables en Afrique subsaharienne.

La démocratisation de l'Afrique du Sud a donc profondément transformé les équilibres politiques régionaux. Avec l'arrivée de l'ANC au pouvoir, l'ancienne puissance hégémonique est invitée à prendre part aux institutions et la SADCC modifie ses orientations générales afin que l'Afrique du Sud puisse y participer. D'autre part, l'Organisation des États Africains (OUA) offre également un siège à l'Afrique du Sud qui intègre une organisation continentale qui l'avait toujours boycottée compte tenu de la nature profondément raciste de son régime. Avec la fin de l'apartheid, la *Southern African Custom Union* (SACU) et la SADC sont en transformation car les gouvernements de l'Afrique australe veulent plus de coopération politique et désirent prendre la voie de l'intégration économique. L'arrivée au pouvoir de l'ANC en 1994 constitue donc un point tournant pour les rapports régionaux en Afrique australe. Autrefois associée à un régime raciste et déstabilisant, l'Afrique du Sud devient une référence incontournable en matière de droits humains et de justice économique. Le discours des Présidents post-apartheid fait aussi de la RSA un important symbole de la lutte contre l'impérialisme. Il s'agira de rassembler les pays de la région autour de grands projets conti-

1. EVANS Graham, « South Africa in Remission; the Foreign Policy of an Altered State » *The Journal of Modern African Studies*, vol. 34, n° 2, 1996, p. 255.

nentaux mobilisateurs, une stratégie que Thabo Mbeki poursuivra sans relâche au cours de ses deux mandats.

Une puissance économique inégalée à l'échelle continentale

Du point de vue économique, l'engagement de l'Afrique du Sud à l'échelle du continent africain est déterminé par son gigantisme à l'égard des autres économies de la région. Elle représente en effet la première puissance économique du continent et profite d'un niveau de développement qui la positionne très loin devant les autres pays de la région qui ne sont pas parvenus à produire une structure industrielle aussi complexe. Avec un PIB de 239 milliards de dollars, ce qui représente un niveau 40 fois plus élevé que la moyenne des pays de l'Afrique sud-saharienne, l'économie sud-africaine génère 25 % du PIB continental¹. En fait, le pouvoir économique de Pretoria à l'échelle de l'Afrique représente la principale source pouvant être exploitée afin de construire un statut de puissance émergente sur des bases cohérentes et durables. Et ce d'autant plus que le statut de puissance économique continentale de l'Afrique du Sud ne date pas d'hier. Il fut construit par les Britanniques au XIX^e siècle et considérablement renforcé par les conglomerats sud-africains qui se sont lancés à la conquête du continent avec la fin de l'apartheid². Pretoria a accompagné le mouvement vers le continent à l'aide d'une stratégie régionale reposant sur l'intégration économique. De la SACU à la SADC, en passant par la Consas, le pouvoir sud-africain a laissé une empreinte profonde au niveau régional. La RSA est une vieille puissance économique qui génère depuis longtemps un effet

-
1. SOUTH AFRICAN INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS, « South Africa in Africa: An Assessment » *South African Foreign Policy Monitor*, mars/avril 2008.
 2. La colonisation de l'Afrique sub-saharienne par l'empire britannique à partir de la ville du Cap et, par la suite, l'arrivée des grandes firmes multinationales qui utilisent l'Afrique du Sud à titre de porte d'entrée au continent africain, a fait de la RSA le principal moteur de la croissance régionale.

structurant considérable sur l'organisation des flux de commerce et d'investissement régionaux.

Véritable pôle de développement dans l'espace subsaharien, la RSA profite d'un système d'interdépendance asymétrique qui a mené à un processus de concentration autour du pays dominant qui absorbait en 2006 plus de 50 % du commerce de l'Afrique australe. Les données commerciales présentées au tableau 1 montrent la hausse constante du commerce que l'Afrique du Sud entretient avec sa région. À l'exception du Nigeria, qui profite d'un surplus commercial très important, les échanges que l'Afrique du Sud réalise avec ses principaux partenaires continentaux génèrent de très importants surplus commerciaux qui renforcent d'autant plus son statut de puissance régionale.

**Commerce de l'Afrique du Sud
avec ses 15 principaux partenaires africains
(en millions de rands)**

	Impor- tations 1994	Expor- tations 1994	Impor- tations 2006	Expor- tations 2006	Balance commerciale 2006	Hausse du commerce total en %
Zimbabwe	1 021	2 459	4 663	7 410	2 747	246
Mozambique	91	1 406	318	6 240	5 922	337
Zambie	103	1 158	1 842	7 984	6 142	679
Angola	16	311	2 486	4 739	2 253	2 098
Nigeria	21	63	9 285	4 001	-5 284	15 568
Kenya	28	664	171	3 244	3 073	393
Île Maurice	15	541	259	1 995	1 736	305
Tanzanie	15	183	305	2 765	2 460	1 442
Malawi	187	622	531	1 686	1 155	174
RDC	353	349	49	2 554	2 505	270
Ghana	22	80	81	1736	1 655	1657

Source : www.thedti.gov.za

L'influence de la RSA au niveau de l'Afrique subsaharienne peut être représentée à partir de trois cercles superposés. Le premier correspond aux pays enclavés (Botswana, Lesotho, Swaziland) ainsi qu'à la Namibie, pour qui près de 85 % du commerce extérieur transite par l'Afrique du Sud. L'économie de ces pays est également

sous le contrôle des firmes sud-africaines qui représentent les principaux investisseurs étrangers dans des domaines clés comme les mines, les banques et le commerce. Ces pays sont ceux de la SACU, un accord commercial créé en 1910 par l'empire britannique pour intégrer les protectorats dans la zone d'influence sud-africaine¹. Le second cercle est celui des pays voisins (Malawi, Mozambique, Zambie, Zimbabwe) pour lesquels près de 70 % du commerce extérieur passe par la RSA et qui sont devenus des zones d'investissement privilégiées par les firmes sud-africaines. Le troisième cercle comprend les autres pays de la SADC ainsi que plusieurs pays de l'Afrique subsaharienne, qui sont moins dépendants de l'Afrique du Sud au niveau commercial mais qui voient leur économie passer sous son contrôle avec l'arrivée massive des conglomérats sud-africains dans des secteurs stratégiques depuis le milieu des années 1990².

Le secteur privé sud-africain remplit une fonction essentielle dans la réorganisation de l'espace économique régional en Afrique australe. Pretoria incite les entreprises nationales à investir dans la région, à l'aide d'un ensemble de politiques publiques coordonnées, et prend une part active au développement de l'Afrique australe par l'entremise de projets d'infrastructure comme celui du corridor de Maputo qui vise à relier les villes du Nord du pays au port mozambicain de Maputo. Depuis la fin de l'apartheid, les conglomérats sud-africains sont devenus le moteur de l'intégration régionale. En 2002, ils comptaient pour 43 % des IDE continentaux, ce qui faisait des sud-africains les investisseurs les plus importants, devant ceux des

-
1. La SACU fut créée en juin 1910 lorsque l'Afrique du Sud, le Basutoland, le Swaziland et le Bechuanaland furent rassemblés sur les bases d'une union douanière par la Grande-Bretagne. L'accord fut maintenu jusqu'au milieu des années 1960 lorsque les protectorats britanniques obtiennent leur indépendance. En 1969, le gouvernement sud-africain ouvre de nouvelles négociations qui permettent de renouveler les bases de l'union douanière.
 2. BLANC Marie Odile, « L'Afrique australe : une intégration portée par les conglomérats sud-africains », dans HUGON Philippe, *Les économies en développement à l'heure de la régionalisation*, Paris, Karthala, 2002.

États-Unis, d'Europe ou du Japon¹. Ceci a provoqué une forte polarisation du développement industriel sur l'Afrique du Sud et des rapports commerciaux de type Nord/Sud dont tire profit la République sud-africaine. Au sein de la SADC, les économies sont en situation de concurrence puisque la présence de l'économie sud-africaine a empêché la formation de complémentarités en produisant une géographie commerciale de type rayons et moyeu². Ces rapports centre/périphérie sont également visibles au niveau des infrastructures puisque les routes et les réseaux électriques ont été la plupart du temps développés en fonction du pôle de croissance régional³.

En tant que centre économique de la région, la République sud-africaine profite d'un *leadership* politique considérable que la diplomatie nationale arrive à transformer en ressources de pouvoir sur la scène internationale. Malgré l'accession au pouvoir de l'ANC en 1994, la nature des rapports économiques que l'Afrique du Sud entretient avec les pays de l'Afrique australe n'a pas été véritablement modifiée. Au contraire, les présidences Mandela et Mbeki ont accéléré la libéralisation économique et la course vers les occasions d'affaires.

-
1. MILLER Darlene, « A Africa do Sul e o IBSA: Constrangimentos e Desafios » *Revista Cena Internacional*, vol. 6, n° 2, décembre 2004, pp. 160-180.
 2. Sur le plan qualitatif, l'Afrique du Sud entretient des relations commerciales relativement semblables avec les différentes régions du monde, la distribution de ses produits étant assez similaire dans l'espace commercial global. Les deux régions présentant un statut différent sont l'Afrique et l'Amérique latine, où le profil des exportations sud-africaines correspond mieux à son statut d'économie émergente. L'Afrique du Sud exporte vers le continent africain de la machinerie industrielle, de l'industrie automobile et des biens d'équipement électriques et électroniques. Les exportations de biens intermédiaires correspondent aux sous-produits de l'industrie automobile, comme les articles de plastique, les articles de fer et d'acier ainsi que les pâtes et papiers. Pour un portrait détaillé de l'insertion commerciale de l'Afrique du Sud voir TURCOTTE Sylvain F. et LORD Guy, « L'Afrique du Sud, le Brésil et l'Inde dans l'espace commercial global : le G-3 est-il viable ? », *op. cit.*
 3. HORVEI Tore, « Powering the Region: South Africa in the Southern African Power Pool », dans SIMON David, *South Africa in Southern Africa: Reconfiguring the Region*, Athens, Ohio University Press, 1998, pp. 146-163.

L'ANC a finalement appliqué un plan économique de nature néo-libérale à l'interne et s'est engagé sur la voie de la libéralisation continentale en appuyant le Nepad de manière constante. Les observateurs ont rapidement souligné qu'il existait une très forte continuité entre la présidence de Klerk, qui s'achève avec le démantèlement de l'apartheid au début des années 1990, et celle de l'ANC qui poursuivra sur la voie des réformes néo-libérales avec le programme GEAR (*Growth, Employment and Redistribution*) lancé en 1996. En fait, Thabo Mbeki s'est rapidement prononcé en faveur de l'orthodoxie libérale en matière de politique économique, justifiant une telle manœuvre en soulignant que l'Afrique du Sud avait besoin de surplus commerciaux et d'investissement direct étranger pour assurer sa croissance et répondre à ses besoins sociaux.

La réforme de la politique étrangère sud-africaine réalisée sous de Klerk, au début des années 1990, semble avoir été déterminante en ce qui concerne la poursuite d'une stratégie de construction de puissance régionale reposant essentiellement sur le pouvoir économique. Certains considèrent que la Nouvelle diplomatie de De Klerk visait à lier les mains du prochain gouvernement en ce qui concerne le statut de l'Afrique du Sud en Afrique australe et son rôle d'hégémon régional¹. Le secteur privé aurait préparé le retour vers le continent sous de Klerk d'une manière à ce que tout retour en arrière devienne impossible pour l'ANC. D'ailleurs c'est le lancement du plan GEAR qui a convaincu le secteur privé national qu'il était nécessaire d'appuyer Mbeki.

Les références à l'Afrique du Sud à titre de principale puissance continentale sont présentes depuis longtemps au pays mais elles changent de format en 1990 avec la fin de l'apartheid et la démocratisation qui s'ensuit. La RSA est une puissance militaire avant 1990, elle devient une puissance économique après. Les discours officiels sont très clairs à ce sujet. Avec l'arrivée de de Klerk et la

1. VAN DER WESTHUIZEN Janis, « South Africa's Emergence as a Middle Power », *Third World Quarterly*, 19, 3, 1998, pp. 435-455.

libéralisation politique au début des années 1990, la géoéconomie remplace la géopolitique à Pretoria et la RSA se donne les moyens d'assurer sa sécurité économique¹.

Thabo Mbeki et la Renaissance africaine

À l'occasion d'un discours précédant l'adoption de la nouvelle Constitution sud-africaine en mai 1996, Thabo Mbeki, alors successeur prévu de Nelson Mandela, lance une phrase toute simple mais qui annoncera les nouvelles priorités qui guideront sa politique étrangère au cours de ses deux mandats. « Je suis un africain ! » Cette formule portait en elle les objectifs du futur président de la RSA et préfigurait un grand projet de réunification de l'Afrique du Sud avec les pays du continent. Ces mots auront un impact profond et direct auprès de l'élite politique et de la population sud-africaines qui, avec la fin de l'apartheid, attendaient les premiers efforts de rapprochement et de réconciliation avec la communauté africaine. Ils permettront également de signaler aux partenaires de l'Afrique australe que Pretoria désire désormais faire oublier le passé et s'engager activement au sein des institutions de coopération régionale. Il s'agit d'un geste significatif car, sous la présidence Mandela, jamais on aurait osé formuler un grand projet africain par peur de générer des craintes d'hégémonie régionale de la part des pays voisins. Ces derniers observaient en effet soigneusement l'impact de la transition démocratique au niveau de la politique étrangère sud-africaine, d'autant qu'ils conservaient un souvenir encore très présent de la politique africaine du régime d'apartheid².

1. Pour une analyse du concept de sécurité économique dans la littérature spécialisée et son adaptation aux problèmes du développement, voir TURCOTTE Sylvain F., « La sécurité économique à l'heure de l'hégémonie américaine » dans DAVID Charles Philippe (dir.), *Repenser la sécurité : nouvelles menaces, nouvelles politiques*, Montréal, Fides, 2002, pp. 25.

2. PFISTER Roger, *Apartheid South Africa and African States: From Pariah to Middle Power 1961-1994*, New York, Tauris Academic Study, 2005, 159 p.

Bien que le projet de « Renaissance africaine » n'ait jamais fait l'objet d'un développement concret qui aurait permis d'identifier une série de principes et d'objectifs clairs, il permettra quand même à Pretoria de fonder les intérêts africains et multilatéraux de l'Afrique du Sud en influençant de manière constante la formulation de la politique étrangère nationale. Ceci était d'autant plus nécessaire que pendant la présidence Mandela, nombreux sont ceux qui considéraient que l'Afrique du Sud n'avait pas de politique étrangère cohérente. Certains pensaient même que la nouvelle équipe, arrivée au pouvoir avec la démocratisation, cherchait à soutenir une politique étrangère surdimensionnée par rapport aux moyens du pays¹. Dans ce contexte très particulier, le départ de Mandela obligeait son successeur à lancer de grands projets internationaux car Mbeki n'allait pas pouvoir profiter de l'immense crédibilité de son prédécesseur. C'est entre autre ce qui explique pourquoi on observe, avec l'arrivée de Thabo Mbeki, une importante consolidation de la politique étrangère qui s'organise autour de trois grands projets. D'une part, la Renaissance africaine, qui conduira au lancement de l'Union africaine (UA) et du Nepad, deux projets de portée continentale ; d'autre part, un projet d'intégration régionale qui permettra à l'Afrique du Sud de rejoindre les rangs de la SADC ; et enfin, une grande stratégie multilatérale qui mènera au lancement de l'IBSA, ou du G 3, cette triade que l'Afrique du Sud a développé au début des années 2000 avec le Brésil et l'Inde, ses partenaires de l'hémisphère sud. Derrière ces grands objectifs internationaux, on discerne déjà la fameuse stratégie du papillon qui guidera un peu plus tard le développement d'un projet multilatéral cohérent que l'on associe maintenant à un objectif clair, la construction d'un statut de puissance émergente pour l'Afrique du Sud, un projet dans lequel la Renaissance africaine occupe un espace central.

1. NATHAN Laurie, « Consistency and Inconsistencies in South African Foreign Policy », *International Affairs*, 81, 2, 2005, p. 361.

Plusieurs raisons sont invoquées lorsqu'il s'agit d'expliquer les origines du projet de Renaissance africaine lancé par Mbeki au milieu des années 1990. En dehors des calculs personnels du successeur de Mandela, qui devaient fonder sa légitimité et en quelque sorte faire oublier son prédécesseur, il faut également souligner le virage radical imposé à la politique étrangère de l'ANC par la fin de la guerre froide. En effet, lorsque Moscou se rapproche du gouvernement de Klerk en 1990, la politique étrangère socialiste de l'ANC sera remise en question, tant au niveau national qu'à l'échelle multilatérale. L'ancien allié de l'URSS, qui avait développé un important réseau de représentations dans la plupart des grandes capitales du monde, doit reformuler ses stratégies et trouver un fondement différent pour construire de nouvelles alliances internationales. À partir du milieu des années 1990, la coopération Sud/Sud remplacera la solidarité avec le bloc de l'Est comme principe directeur du discours sud-africain en matière de politique étrangère. Cette adaptation était absolument nécessaire à l'établissement de nouvelles coalitions multilatérales.

Le projet de Renaissance africaine visait également à réduire les problèmes provoqués par le virage néolibéral que l'ANC opère dès son arrivée au pouvoir en 1994¹. Devant ce changement de direction radical, les milieux progressistes sud-africains ont adressé d'importantes critiques au gouvernement, ce qui ira même jusqu'à ébranler l'alliance au pouvoir lorsque la Cosatu et le Parti communiste sud-africain critiqueront clairement et directement la politique de l'ANC qui allait à l'encontre de ses objectifs historiques. Dans ce contexte, la Renaissance africaine aurait permis de satisfaire l'ensemble des secteurs qui appuyaient l'ANC au pays, en jetant un peu d'ombre sur un programme économique qui privilégiait la privatisation et la dérèglementation, des réformes structurelles qui correspondaient en tous points au discours libéral de l'après-guerre froide. L'annonce d'un grand projet de solidarité africaine enrobé d'un discours

1. Entre 1993 et 1994, Mbeki a éloigné l'ANC de ses idéaux socialistes pour le rapprocher des valeurs libérales propres à l'après-guerre froide.

fortement anti-impérialiste permettait à Pretoria de mobiliser des acteurs importants autour d'une stratégie continentale qui supportait l'établissement d'un statut de puissance émergente.

Enfin, le projet de Renaissance africaine permet de distinguer l'Afrique du Sud des grandes puissances économiques avec qui elle négocie des accords commerciaux et de nouveaux partenariats stratégiques. La proximité qui s'est rapidement installée entre Pretoria et les capitales des pays développés a créé de nombreux doutes au sein des élites au pouvoir en Afrique et il était nécessaire de lancer un message clair en direction des alliés continentaux, aux prises avec un afro-pessimisme qui se généralise avec la fin de la guerre froide¹. Ceci est d'autant plus important que la puissance économique et militaire de l'Afrique du Sud fait craindre un retour du sous-impérialisme en Afrique, ce que les nouvelles fréquentations internationales de l'ANC laissent présager. Un discours présidentiel favorisant la réconciliation et le développement d'institutions de portée continentale ne permettra pas d'apaiser l'ensemble des doutes et des hésitations concernant les véritables objectifs de la diplomatie sud-africaine, mais la plupart des alliés continentaux seront à l'écoute de ce discours novateur de Pretoria.

Finalement, il semble aujourd'hui clair que le projet de Renaissance africaine visait aussi à fonder les intérêts africains et multilatéraux de l'Afrique du Sud, ceci dans le cadre du lancement d'une nouvelle politique étrangère qui s'adapte à un système international tendant vers la multipolarité². Au cours des deux mandats de Thabo Mbeki, la Renaissance africaine a permis de maximiser les options de politique étrangère dans la zone africaine en ouvrant de nouveaux espaces et en créant de nouvelles coalitions réunies autour

1. Le discours présidentiel est africaniste, anti-impérialiste et aussi démocratique, ce qui est plutôt original dans le contexte africain, et qui posera problème lorsque l'Afrique du Sud sera tentée d'intervenir quand certains pays de la région traverseront d'importantes crises démocratiques.

2. EVANS Graham « South Africa's Foreign Policy After Mandela: Mbeki and his Concept of African Renaissance », *The Round Table*, 352, 1999, p. 627.

de projets continentaux d'envergure. Les autorités sud-africaines ambitionnent alors de construire de nouvelles institutions multilatérales sur le continent tout en favorisant la coopération Sud/Sud et en alimentant la méfiance à l'égard des modes de développement importés. Mais ce nouveau discours en provenance de Pretoria n'est pas parvenu à diminuer les méfiances auprès des partenaires africains, ce qui ne permet pas à l'Afrique du Sud de construire ses ressources de pouvoir de manière autonome.

La difficile gestion de l'espace régional

Malgré l'important activisme sud-africain au sein des institutions multilatérales et le discours anti-impérialiste dirigé vers les partenaires continentaux, Pretoria ne parvient pas à asseoir sa légitimité et construire son statut de puissance régionale sur des bases cohérentes. Même si le vieux discours militariste fut retiré de l'agenda et que les deux présidences de Thabo Mbeki ont favorisé la coopération africaine, l'Afrique du Sud doit absolument privilégier le système multilatéral car il s'agit du seul endroit où elle parvient véritablement à acquérir de l'influence. En fait, l'activisme sud-africain génère beaucoup d'inquiétude car le discours de Pretoria n'est pas toujours en phase avec ses interventions à l'échelle régionale. Au niveau économique, la libéralisation des marchés africains, *via* l'application du Nepad et la transformation de la SADC en zone de libre-échange, deux projets soutenus par l'Afrique du Sud, laissent croire qu'il s'agit de moyens facilitant la conquête du continent par les conglomérats sud-africains plutôt que les fondements d'une zone de prospérité partagée. Malgré de nombreuses prises de position favorisant la résolution des conflits et la pacification de l'Afrique australe, les nombreuses maladresses sud-africaines n'ont pas réussi à convaincre les élites continentales des capacités de Pretoria. Les sources de tension sont nombreuses, la plus importante étant associée à la crise zimbabwéenne, que l'Afrique du Sud s'est montrée absolument incapable de gérer, malgré les attentes en provenance des pays développés.

Sur le plan économique, l'arrivée de la RSA au sein de la SADC a généré des espoirs importants au niveau des pays de l'Afrique australe qui s'attendaient à profiter des effets de débordement de croissance de l'économie sud-africaine. Dans beaucoup de pays de la région, on espérait que la libéralisation du commerce allait permettre de réduire les écarts de développement et enfin favoriser une complémentarité entre les économies d'Afrique australe. Toutefois, les données en matière de commerce et d'investissement indiquent le contraire, soit le renforcement de la vieille logique commerciale de type Nord/Sud profitant à l'Afrique du Sud et la hausse de l'investissement direct sud-africain dans les pays voisins. Ceci donne raison à ceux qui considèrent que Pretoria accorderait peu d'importance à la SADC et qu'en fait, l'Afrique du Sud l'utiliserait essentiellement en fonction de ses propres besoins économiques. Ses partenaires régionaux s'en plaignent et hésitent à développer davantage cet accord de coopération régionale.

Cette situation particulière s'explique entre autres par le fait que la croissance de l'économie sud-africaine repose en grande partie sur les marchés étrangers. L'absence d'un marché national capable de générer de la croissance à long terme, comme c'est le cas au Brésil, en Inde ou en Chine, oblige les firmes sud-africaines à privilégier l'exportation de la production nationale, et c'est pourquoi les exportations de marchandises et de services représentaient 23 % du PIB en 2004, une valeur élevée à l'échelle internationale. En Afrique du Sud, la libéralisation des importations s'est d'abord inscrite dans le contexte plus large d'une stratégie économique qui, à partir de 1994, a cherché à relancer l'investissement et l'emploi par la privatisation, la déréglementation et l'austérité fiscale¹. Ce programme économique n'était pas sans lien avec les efforts déployés par les gouvernements post-apartheid afin de faire du continent africain la priorité de

1. Malgré la mise en œuvre d'un programme d'ajustement de type néo-libéral en RSA, le taux de chômage demeurait au-dessus des 30 % et l'investissement étranger ne représentait que 0,4 % du PIB en 2004.

Pretoria par le biais du Nepad¹. Plutôt que d'étendre la croissance vers l'Afrique australe, cette stratégie a augmenté considérablement les surplus commerciaux enregistrés par la RSA avec ses partenaires régionaux et favorisé une plus grande participation des conglomérats sud-africains dans les économies de l'Afrique australe, laissant présager le renforcement d'un impérialisme économique au profit de Pretoria.

L'autre dossier qui pose problème pour l'Afrique du Sud est celui des conflits régionaux que Pretoria ne parvient guère à gérer. Bien que son passé reposant sur la déstabilisation régionale ne lui facilite pas la tâche à ce niveau, ses capacités diplomatiques et ses importantes ressources économiques pourraient lui permettre d'intervenir afin de trouver des solutions pratiques aux crises que traversent certains pays africains. Mais, dans leur ensemble, les interventions africaines du gouvernement de l'ANC depuis son arrivée au pouvoir en 1994 ont mené à une conclusion que partagent autant les élites politiques africaines que les spécialistes de la région : Pretoria comprend mal les subtilités de la vie politique continentale². D'ailleurs, pour des raisons indiquées *supra*, sous la présidence Mandela, l'Afrique du Sud hésitait à prendre position dans les dossiers africains. Par exemple, lors de la crise consécutive à l'assassinat d'opposants au gouvernement en place au Nigeria, beaucoup de pays africains ont accusé Pretoria d'être au service des États-Unis lorsque Mandela a joué la carte de la démocratie libérale dans sa critique au régime zairois.

Le cas du Zimbabwe constitue un échec flagrant pour Pretoria qui n'arrive tout simplement pas à imposer ses solutions, et ce malgré le débordement de la crise en territoire sud-africain *via* les migrations de travailleurs zimbabwéens qui émigrent à la recherche d'un peu de paix et de stabilité et aussi pour échapper à la crise sanitaire provoquée par

1. DRAPER Peter (dir.), *Reconfiguring the Compass: South Africa's African Trade Diplomacy*, South African Institute of International Affairs, Braamfontein, 2005.

2. À ce sujet, voir ALDEN Chris et LE PERE Garth, « South Africa's Post-apartheid Foreign Policy: From Reconciliation to Ambiguity », *op.cit.*, p. 290, ainsi que FOUCHER Michel et DARBON Dominique, *L'Afrique du Sud : puissance utile ?*, *op. cit.*, p. 47.

d'importantes épidémies. Malgré la forte répression générée par le régime Mugabe et dirigée vers l'opposition — ce qui entrainait en contradiction flagrante avec le discours international de Pretoria reposant sur la démocratie et les droits humains — le gouvernement Mbeki a préféré respecter le principe de non-intervention promulgué dans la charte de la SADC et laisser la situation se dégrader rapidement. De nombreuses critiques seront formulées en direction de Pretoria, relevant l'incapacité sud-africaine à assurer la gestion de son espace immédiat, ce qui en dit long sur ses ressources de pouvoir à l'échelle régionale¹. Les seules interventions qui seront considérées favorablement sont celles qui surviendront lorsque Pretoria participera à la résolution des crises en République démocratique du Congo et au Burundi ; des interventions réalisées sous le commandement de l'ONU toutefois.

Le lancement d'un important programme d'achat d'armement, à la fin des années 1990, entrainait en conflit direct avec le discours sud-africain portant sur la sécurité régionale et le désarmement². Et ce d'autant plus que l'industrie militaire de la RSA exporte aussi des armes vers le continent et que certaines d'entre elles ont été retrouvées dans des circonstances qui contredisent une nouvelle fois le discours pacifiste de Pretoria en faveur de la coopération régionale. Ainsi, des armes sud-africaines ont été retrouvées entre les mains du gouvernement soudanais et de ses opposants, ce qui a mené à l'échec des négociations de paix. Fait important à souligner ici, il semble que ce soit la participation de l'Afrique du Sud aux missions de paix sur le continent qui a permis aux conservateurs de relancer la production d'armes dans le pays. Celle-ci n'a pas été ralentie par les gouvernements successifs de l'ANC.

1. Au sein de la SADC, le Zimbabwe était une force d'influence rivale car il représentait l'autre puissance économique régionale. Toutefois, le Zimbabwe est maintenant dans l'ombre de la RSA car le pays a subi une profonde désindustrialisation provoquée par la crise économique.

2. Des achats équivalant à près de 5,2 milliards de dollars.

C'est cette importante ambivalence de l'Afrique du Sud qui indispose les partenaires africains. L'écart considérable entre le discours anti-impérialiste de Pretoria et sa politique étrangère a été épinglé dans de nombreuses capitales du continent et les projets sud-africains sont la plupart du temps neutralisés par les pays africains qui ne sont plus guère impressionnés par cette fausse image de puissance que Pretoria cultive savamment au niveau multilatéral. Ceci explique pourquoi les pays africains refusent de soutenir Pretoria dans son désir d'obtenir un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies. La formule que les pays africains privilégient est celle d'un siège tournant qui ne permettrait pas d'institutionnaliser la « supériorité sud-africaine » alors que l'obtention d'un siège permanent est considérée prioritaire par Pretoria car il permettrait de formaliser son statut de puissance émergente dans un monde multipolaire¹. Cette situation illustre parfaitement le principal problème auquel est confronté l'Afrique du Sud depuis la fin de l'apartheid. Malgré une réelle volonté de *leadership* continental, ses faibles capacités internationales l'obligent à créer une fausse image de puissance qui renforce son *leadership* à faible coût ; c'était l'objectif que la diplomatie sud-africaine avait placé derrière le projet de Renaissance africaine.

Conclusions

Comme les autres puissances émergentes qui apparaissent dans l'hémisphère sud, la République sud-africaine profite d'un système international qui tend de plus en plus vers la multipolarité et se dit porteuse des intérêts du monde en développement. L'arrivée au pouvoir de l'ANC, et surtout de Nelson Mandela, son chef historique, permettra d'établir une coupure nette entre l'ancien régime, blanc et raciste, et le nouveau, démocratique et fondé sur la reconnaissance pleine et entière des droits humains. Par la suite, le projet de Renaissance africaine de Thabo Mbeki favorisera la

1. VALE Peter et MASEKO Siphon, « South Africa and the African Renaissance », *International Affairs*, vol. 74, n° 2, 1998, pp. 271-287.

réconciliation et la poursuite d'objectifs continentaux sur la base d'un discours africaniste et anti-impérialiste. Le contexte était particulièrement favorable à la production d'un discours favorisant les intérêts des « pays du Sud » et d'une politique étrangère « progressiste » reposant sur des enjeux de solidarité et de développement international.

Toutefois, l'action internationale de l'Afrique du Sud repose sur quelques principes qui correspondent parfaitement à l'ordre libéral de l'après-guerre-froide. Malgré de grands projets mobilisateurs destinés aux partenaires régionaux et une référence constante aux nécessités du développement, Pretoria semble de plus en plus guidée par deux objectifs : l'expansion régionale du capitalisme sud-africain et sa reconnaissance à titre de puissance émergente au niveau multilatéral. C'est sans doute pourquoi le maintien de liens de nature diplomatique et commerciale avec les États-Unis et l'Union européenne, et la participation active aux coalitions des puissances du Sud (BRICSAM et IBSA) ont constitué depuis le début des années 2000 des éléments essentiels de la stratégie internationale de Pretoria, malgré l'aspect contradictoire qui s'en dégage. En fait, la formation de l'IBSA en 2003, la signature d'un accord de partenariat stratégique avec l'UE au printemps 2007 et la poursuite des négociations commerciales avec les États-Unis sont autant d'étapes essentielles dans la construction par Pretoria d'un statut de puissance émergente. Et ce d'autant plus qu'il n'est pas certain que l'Afrique du Sud possède les ressources lui permettant de soutenir un statut de puissance régionale pendant très longtemps. L'Afrique du Sud a besoin d'un appui diplomatique constant au niveau multilatéral car la gestion du dossier continental est très difficile. À ce niveau, il est clair que Pretoria est absolument incapable de faire accepter ses règles dans son espace géopolitique immédiat, sans parler du continent où l'État sud-africain ne parvient pas à utiliser ses ressources de pouvoir de manière à exercer son influence. C'est pourquoi l'Afrique du Sud doit absolument privilégier les rapports qu'elle entretient avec les grands acteurs économiques pour établir son statut de puissance émergente.

Ce sont des partenaires incontournables, et surtout nécessaires, à la projection des intérêts nationaux à l'échelle régionale et multilatérale.

Chapitre 3

Le Brésil et ses aspirations au statut de puissance : autoperception, capacités, reconnaissance internationale

Sebastian Santander

Introduction

La présente contribution se penche sur le Brésil et plus précisément sur sa stratégie de projection internationale. Cela fait plus d'un siècle que l'État brésilien est engagé dans la construction d'un statut de puissance. Cette démarche s'est accompagnée d'un discours officiel d'autoperception duquel se dégage un sentiment de supériorité par rapport au reste des pays latino-américains. Ce dernier amène le Brésil à se concevoir comme la seule puissance sud-américaine et, partant, à aspirer à l'exercice du *leadership* dans le sous-continent. Ceci étant, bien que la diplomatie déclaratoire puisse contribuer à donner une impulsion politique dans la poursuite des objectifs fixés, elle ne suffit sans doute pas à faire du pays une puissance. C'est la raison pour laquelle il est essentiel de confronter le discours déployé par les autorités brésiliennes visant à s'autopersuader et à convaincre les acteurs tiers du bien-fondé de l'idée « Brésil-puissance » aux capacités réelles dont ce dernier dispose pour concrétiser ses aspirations. La question sera appréhendée autant que faire se peut de manière globale. En d'autres termes, pour évaluer les intentions, il est

nécessaire de voir comment les paramètres quantitatifs de la puissance (démographie, développement économique, situation et dimension géographiques...), la politique extérieure (commerce, diplomatie, missions pour la paix...), l'affirmation des préférences du pays tant au sein des institutions multilatérales (OMC, ONU...) que régionales (Mercosur, Unasur) et les opérations ambitionnant à aménager des réseaux relationnels avec les acteurs dominants de la scène mondiale (États-Unis, Union européenne...), les puissances émergentes (forum de dialogue IBSA, G 20 plus...) — en particulier du Sud — et les pays de son voisinage direct se traduisent en effets concrets dans la production d'influence. Enfin, si la construction du statut de puissance d'un acteur dépend des politiques et stratégies de projection internationale mises en œuvre sur le long terme ainsi que de son aptitude à peser sur l'élaboration de l'agenda international et le façonnement des règles mondiales grâce à sa capacité à faire prévaloir ses intérêts, elle doit également beaucoup à la perception que les autres se font de celui-ci. Ainsi, la prise en considération dans l'analyse de la reconnaissance par des acteurs tiers constitue-t-elle un élément tout aussi important pour évaluer le Brésil comme puissance émergente.

La construction du statut de puissance du Brésil : une ambition séculaire

L'autoévaluation comme impulsion à la construction de son statut de puissance

Les attentats du 11 Septembre ont dévoilé et accéléré certaines tendances lourdes à l'œuvre dans le système international dont l'accroissement de l'instabilité internationale, un nouvel investissement de l'État, notamment dans les questions sécuritaires, et une accélération de la compétition entre puissances étatiques. C'est dans ce cadre général que le gouvernement brésilien de Luiz Inácio Lula Da Silva prend ses fonctions en 2003 et déploie une énergique politique extérieure. Toutefois et contrairement à une représentation sociale courante, ce n'est ni le contexte post-11 Septembre de

revalorisation d'un mode de relations internationales stato-centré, ni l'activisme diplomatique tous azimuts des deux administrations successives de Da Silva qui sont à la base des aspirations à la puissance des élites exécutives brésiliennes et de la confirmation de celles-ci. En effet, cela fait plus d'un siècle que les autorités du pays sont engagées dans une telle construction.

Bien que ses stratégies et actions extérieures, ainsi que ses réseaux d'alliances, aient pu évoluer dans le temps en fonction, notamment, des mutations structurelles intervenues dans la politique mondiale, la politique extérieure brésilienne tend à s'inscrire dans la durée. Depuis l'entre-deux-guerres, les autorités brésiliennes prétendent faire accéder le Brésil à la cour des grandes puissances et, partant, contribuer à l'émergence d'un système international multipolaire tout en se réservant une présence et une participation active dans les institutions multilatérales. À ce titre, il est intéressant de constater que les aspirations brésiliennes à un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU), fondées sur l'idée que le Brésil doit occuper une place de premier plan dans le système de sécurité internationale, n'apparaissent pas avec l'arrivée de l'administration Da Silva mais relèvent d'une ambition séculaire colportée par la diplomatie nationale depuis l'époque de la Société des Nations (SDN). Ainsi, prise dans la longue durée, l'action extérieure du Brésil se démarque par une certaine continuité pour ce qui a trait à son objectif central, à la différence des autres acteurs dominants d'Amérique latine, telle l'Argentine¹, voire le Mexique², dont les politiques étrangères respectives ont parfois fait l'objet d'importants retournements d'ordre structurel.

-
1. SANTANDER Sebastian, « De l'alignement automatique sur Washington à la débâcle argentine : la politique extérieure argentine face au phénomène de 'bipartisanship' » *Panoramica*, n° 22, août-septembre, 2004, pp. 9-11.
 2. FAURIOL Ferges, « México : a la sombra de una superpotencia », dans AGUILAR ZINSER Adolfo et NUNEZ GARCÍA Silvia, *México en el pensamiento económico, político y social de los Estados Unidos*, Université nationale de Mexico, Mexico, 1995, pp. 153-169.

Cette recherche d'une place parmi les grandes puissances a souvent été justifiée au Brésil par la détention de certains attributs matériels de la puissance dont les autres pays sud-américains ne disposent pas. Sur le plan géographique, les dimensions continentales du pays (8,5 millions de km²) font de lui le seul État de la région à partager des frontières avec un nombre conséquent de pays, en l'occurrence avec un ensemble de dix nations du Cône sud-américain à l'exception du Chili et de l'Équateur. Cet état de fait a rapidement amené les élites dirigeantes du Brésil à se percevoir en géant. Représentation qui a d'ailleurs été encouragée par sa supériorité démographique sans égal sur l'ensemble du continent latino-américain. Déjà au début du XX^e siècle, la population brésilienne était trois fois plus importante que celle de son rival argentin.

Ceci étant, le sentiment de constituer le seul acteur en Amérique latine à pouvoir réclamer légitimement le statut de puissance et de *leader* latino-américain ne résulte pas du simple fait de représenter la moitié du sous-continent en termes de superficie et de population. En effet, ces éléments tangibles ou objectifs s'entremêlent avec des considérations plus subtiles liées à la manière dont le Brésil va penser, s'approprier et interpréter la réalité politique sud-américaine et son rapport à celle-ci. Le pouvoir brésilien, et en particulier les élites en charge de l'action extérieure du pays, ont toujours voulu se différencier du reste de l'Amérique latine. Depuis le déclenchement des processus d'indépendance et de constitution des États latino-américains au XIX^e siècle, le Brésil a développé un sentiment de prépondérance. L'histoire de sa décolonisation relève de celle de l'Amérique portugaise et se différencie donc de celle des pays hispaniques. L'indépendance brésilienne est survenue au moment où la plupart des pays hispaniques accédaient à la leur et suite à un accord dynastique entre le roi du Portugal João VI et son fils Pedro qui devint le nouvel empereur du Brésil. L'indépendance intervient sans conflit armé et dans le respect de l'intégrité territoriale de l'ancienne colonie alors que le reste de l'Amérique latine est secouée

par des guerres civiles et des conflits territoriaux¹. La préservation de l'unité territoriale, de la stabilité intérieure et de l'ordre hérité de l'Empire, conjugués au sentiment d'être un géant dans le sous-continent contribueront à développer dans le chef des décideurs brésiliens l'idée que le Brésil constitue un pays à part entière en Amérique latine. Le sentiment de supériorité qui en découle perdurera et se renforcera dans le temps, d'autant que de nombreux pays hispanophones d'Amérique latine feront régulièrement l'objet d'instabilités internes occasionnées par des révolutions, des guerres civiles et des discontinuités dans la conduite de leur politique extérieure au cours des XX^e et XXI^e siècles². Cette perception tire également sa force de la haute estime en laquelle les élites brésiliennes tenaient et tiennent toujours leur propre politique extérieure qu'elles présentent comme cohérente et prévisible du fait qu'elle a su, peu ou prou, préserver, au-delà des alternances gouvernementales et des mutations internationales, sa forme et son objectif central³. Dès lors, les cercles diplomatiques brésiliens, qui considèrent et présentent à l'extérieur leur pays comme un acteur sérieux et prévisible, ont développé la perception que seul le Brésil était à même d'assumer un rôle stabilisateur dans le sous-continent.

*La recherche insatiable de reconnaissance extérieure
en tant que source de légitimation de sa puissance*

Ceci étant, dans le processus de construction du statut de puissance du Brésil, les décideurs de la politique étrangère brésilienne ont rapidement saisi les limites de l'autopersuasion. C'est la raison pour laquelle, dans leur démarche visant à faire du pays l'unique acteur d'Amérique latine pouvant prétendre à l'exercice d'un rôle de

-
1. BON Pierre, « L'État en Amérique latine », *Pouvoirs*, 98, pp. 20-21.
 2. TURCOTTE Sylvain F., « Le Brésil de Lula : l'impossible construction d'un statut de puissance régionale », *Europa & América Latina*, 2, 2007, p. 137 et sq.
 3. Voir CERVO Amado Luiz et BUENO Clodoaldo, *História da política exterior do Brasil*, Ática, São Paulo, 1992, 432 p.

premier plan dans les affaires mondiales, les autorités brésiliennes ont pris la mesure de l'importance de la reconnaissance extérieure. Dès lors, s'est imposé le sentiment que pour permettre au Brésil d'accéder au cercle privilégié des États ayant un poids déterminant dans l'orientation des débats internationaux et dans la fixation de l'agenda international, la politique étrangère brésilienne devait œuvrer afin que le pays soit perçu et reconnu par l'extérieur comme un acteur international de taille et, partant, comme le protagoniste dominant du sous-continent. C'est dans cette logique que s'inscrit aujourd'hui l'intense activité diplomatique et commerciale menée par l'administration Da Silva (voir *infra*). Cette recherche de visibilité et de reconnaissance internationales s'inscrit dans une certaine continuité de la politique extérieure brésilienne. L'un des premiers à saisir l'importance d'une telle reconnaissance fut le baron de Rio Branco dont la pensée politique et l'action menée durant une décennie comme ministre des Affaires extérieures (1902-1912) laissèrent une marque indélébile sur la diplomatie du pays¹. En effet, l'action diplomatique de Rio Branco, resté célèbre pour avoir résolu les litiges frontaliers à la faveur du Brésil et consolidé les limites territoriales du pays par l'expansionnisme, part du principe que la reconnaissance extérieure est essentielle pour asseoir la prépondérance du Brésil au sein du continent.

Cette démarche s'inscrit dans une approche de persuasion dans le sens où, depuis l'entre-deux-guerres, le Brésil a constamment veillé à ne pas recourir à la force ou à la menace physique pour construire son statut de puissance, mais à faire appel à ce que la théorie des relations internationales qualifie de *soft power*. Autrement dit, la politique extérieure brésilienne s'est toujours démarquée par une volonté de non-confrontation et cette approche s'est fortement renforcée depuis la transition démocratique et le rapprochement avec l'Amérique latine des années 1980 — même si ces derniers temps le Brésil n'écarter plus la possibilité de recourir à la force en cas de besoin comme le stipule le

1. ROUQUIÉ Alain, *Le Brésil au XXI^e siècle*, Paris, Fayard, 2006, pp. 328 et *sq.*

décret 6952 promulgué par le gouvernement Lula en date du 2 octobre 2008¹.

Les autorités brésiliennes s'appuient sur ce fait pour exalter à l'extérieur le caractère supposément pacifique de la nation brésilienne qui, de ce fait, ne peut que rendre service à l'Humanité². Le Brésil est donc engagé dans la construction d'une image particulière visant à le présenter comme un élément stabilisateur ainsi que comme un acteur ou partenaire « aimable » qui, pour asseoir ses intérêts, privilégie le dialogue et le recours à des mécanismes pacifiques de règlement des différends, au détriment de l'utilisation de la force. Ce qui par la même occasion doit contribuer à développer et consolider la respectabilité et la crédibilité internationales du pays. C'est la raison pour laquelle les autorités brésiliennes issues, notamment, d'Itamaraty (ministère des Affaires étrangères) veillent minutieusement à démonter toute allégation — généralement en provenance d'un nombre limité de pays latino-américains — visant à présenter le Brésil comme une puissance animée d'ambitions hégémoniques en Amérique latine³.

-
1. Ce décret régleme le processus national de conscription en cas d'« agression étrangère » entendue « comme toute menace ou tout acte portant atteinte à la souveraineté nationale, à l'intégrité du territoire, au peuple brésilien ou aux institutions du pays, et ce, même s'il n'y a pas invasion du territoire national ». Ce décret a été adopté dans le contexte sud-américain tendu où des milliers de paysans paraguayens ont commencé à prendre possession des terres appartenant à des producteurs de soja d'origine brésilienne (les Brasiguayens).
 2. SEINTENFUS Ricardo, « Le Sud devient le Nord : fondements stratégiques de l'actuelle diplomatie brésilienne », dans MONCLAIRE Stéphane et DULUCHEZ Jean-François, *Gouverner l'intégration : les politiques nationales et internationales du Brésil*, éditions Pepper, France, 2006, chapitre 5.
 3. LECHINI Gladys et GIACCAGLIA Clarisa, « El Brasil en el laberinto de los espejos. Su rol regional en el siglo XXI », *Revista Iberoamericana de Análisis Político*, 4, 6/7, octobre 2007, p. 82.

La stratégie du développement national à la lumière de la construction du statut de puissance

En écartant la voie coercitive dans la production d'influence internationale, le Brésil a donc été obligé de chercher d'autres voies telles que la diplomatie, la négociation ou la cooptation. Dans cette perspective, la stratégie du développement national peut prendre une signification toute particulière : si le Brésil veut construire et consolider son statut de puissance par la voie de la persuasion et s'imposer comme le *primus inter pares* dans le sous-continent, il doit mobiliser toute une série d'outils pouvant servir d'atouts politiques tels que l'essor et la modernisation économique. Dans ce dessein, les élites brésiliennes ont très tôt pris conscience du rôle que peut jouer l'économie : le gigantesque marché brésilien, mobilisé au service d'une diplomatie économique et commerciale, peut être source d'influence politique dans le Cône sud-américain et à l'extérieur. C'est une des raisons pour laquelle le Brésil accorde, depuis plus d'un siècle, une importance centrale à la modernisation et diversification de son économie.

Le développement économique national autonome, qui coïncide peu ou prou avec l'essor de la doctrine de Rio Branco, s'est imposé comme une préoccupation politique essentielle, une priorité d'État indépendante des changements de législatures, tous régimes confondus (populiste, militaire, démocratique). L'objectif de la modernisation économique persiste donc à travers le temps, seules fluctuent les voies empruntées pour l'atteindre. Le développement autonome s'est tantôt voulu isolationniste et à l'écart du système économique industrialisé dominant, tantôt intégrationniste et agissant dans la globalisation¹. C'est suite à l'arrivée de Gétulio Vargas et à l'établissement de l'*Estado novo* en 1937, que s'est concrétisée la

1. GUILHON ALBUQUERQUE José Augusto, « Brazil : From Dependency to Globalization », dans MORA Frank O. et HEY Jeanne A. K., *Latin America and Caribbean Foreign Policy*, Rowman & Littlefield Publishers, Maryland pp. 267-287.

stratégie d'un développement autonome du Brésil dont les moyens mobilisés s'inspiraient d'une approche de type structuraliste qui ne tarda pas à devenir la pensée de référence du sous-continent latino-américain des trente années suivantes¹. Partant de cette conception théorique, l'administration Vargas mit un terme à une économie brésilienne complémentaire à celle des pays industrialisés, orientée essentiellement vers l'exportation de produits agricoles et conforme aux préceptes de l'économie internationale classique des avantages comparatifs et de la division internationale du travail. La modernisation de l'économie s'est alors réalisée à partir d'une approche développementaliste promouvant une politique de substitution des importations, un recentrage sur le marché intérieur sous la protection et la promotion de l'État. C'est de cette période que date la naissance de la grande industrie sidérurgique brésilienne.

À ce moment de son histoire, le Brésil est toutefois perçu comme le « géant endormi » du sous-continent et comme une puissance économique en devenir. En réalité, son véritable décollage économique est relativement récent puisqu'il s'effectue au cours des années 1960. Entre 1968 et 1973, le taux de croissance est évalué à 10 % par an et on parle alors de « miracle économique » brésilien². Le Brésil va prendre son essor à travers un important processus de diversification de son économie qui se poursuivra les décennies suivantes. Le pays va connaître une expansion de la production de biens durables et créer un grand nombre d'entreprises publiques dans le domaine de l'énergie, de la construction, du transport et des communications. Les autorités brésiennes parviennent à diversifier les productions industrielles, y compris de très haute technologie.

-
1. Voir GUILLEN ROMO Héctor, « De la pensée de la CEPAL au néo-libéralisme, du néo-libéralisme au néo-structuralisme, une revue de la littérature sud-américaine », *Revue Tiers Monde*, XXXV, 140, octobre/décembre 1994, pp. 907-926.
 2. GRUGEL Jean et DE ALMEIDA Marcelo, « Brazil and Mercosur », dans GRUGEL Jean et HOUT Wil, *Regionalism accross the North-South Divide*, Routledge, Grande-Bretagne, 1999, p. 47.

C'est ainsi qu'est favorisé le développement de toute une série de secteurs stratégiques de l'économie à forte valeur ajoutée, tels que les biens d'équipement, les produits chimiques, les produits informatiques ou les automobiles. Les autorités brésiliennes n'hésiteront d'ailleurs pas à mobiliser les dividendes de la croissance pour entamer progressivement une politique énergétique et de communication avec la Bolivie, le Paraguay, l'Uruguay voire la Guyane, et mener une politique de crédit auprès d'autres pays latino-américains. La forte croissance brésilienne couplée à un déploiement extérieur du pays ont, par ailleurs, commencé à valoir au Brésil un intérêt de la part du monde académique et politique. Toute une série d'études scientifiques seront consacrées à l'essor de la puissance brésilienne¹ et des acteurs politiques extérieurs commenceront à tisser des liens avec le Brésil, à l'instar de la Communauté économique européenne (CEE) qui s'empressera de signer en 1974 un accord commercial avec Brasilia. Mais les plus retentissants signes de reconnaissance extérieure viendront des États-Unis qui n'hésiteront pas à inclure le Brésil dans ce que Kissinger appellera le club des « pays clés » et à déclarer, par la voix du président Nixon, que « l'Amérique latine ira où ira le Brésil »².

Malgré le passage difficile dû à la crise de la dette des années 1980, les autorités brésiliennes poursuivront la modernisation et la diversification de l'économie tout en adaptant progressivement les moyens et les stratégies du développement (cf. *infra*). Ce réajustement permettra au pays de poursuivre sa consolidation économique ; ainsi, aujourd'hui l'économie repose sur une agriculture et une industrie

-
1. Voir par exemple : ROSENBAUM Jon H., « Brazil's Foreign Policy: Developmentalism and Beyond », *Orbis*, 16, 1, 1972, pp. 58-84 ; ROETT Riordan, « Brazil Ascendent: International Relations and Geopolitics in the Late 20th Century », *Journal of International Affairs*, 29, 1975, pp. 139-154 ; PEIXOTO Antonio Carlos, « La montée en puissance du Brésil : concepts et réalités », *Revue française de science politique*, 30, 2, 1980, pp. 328-355.
 2. MESTRE VIVES Tomás, « USA : ¿ con, frente, contra o sin hemisferio ? » *Revista de Política Internacional*, 1973, 125, 5, p. 63.

variées et peut compter sur l'épanouissement sans cesse croissant du secteur des services. Le système économique s'est fortement tertiarisé au point que la part du secteur des services dans le PIB est évaluée à 64 % contre 30,8 % pour l'industrie et 5,1 % pour l'agriculture¹. Par ailleurs, le Brésil a su créer de grandes entreprises à l'instar de Petrobras (pétrolier), Embraer (aéronautique), Gerdau (sidérurgie), CVRD (entreprise minière), Odebrecht (construction) ou Votorantim (conglomérat industriel)². Ces entreprises, qui déploient leurs activités économiques aussi bien au Brésil que sur la scène latino-américaine et mondiale, font du pays un exportateur de produits manufacturés et d'investissements privés (IDE). Enfin, le Brésil s'impose également dans le domaine agricole, au point d'être considéré à l'extérieur comme le « grenier du monde »³. Loin d'être infondée, cette image est alimentée par le développement et la consolidation des entreprises de l'*agrobusiness* et par la progression des exportations agroalimentaires, dont la concurrence suscitée fait craindre l'ensemble des exploitants agricoles américains et européens. L'épanouissement du complexe agroalimentaire a fait du Brésil l'un des premiers producteurs et exportateurs de biens agricoles et agro-alimentaires du monde, en particulier en ce qui concerne le soja, le sucre, l'éthanol, le boeuf, le poulet, le tabac ou le jus d'orange. Les grandes entreprises brésiliennes constituent l'un des fers de lance de la politique étrangère et en particulier de la diplomatie économique et commerciale du pays.

Ce développement a concouru à faire du Brésil la dixième économie mondiale. Avec un PIB estimé, en 2007, à 2,42 % du PIB

-
1. BANQUE MONDIALE, *World Development Indicators database : Brazil*, World Bank, Washington, septembre 2008.
 2. Pour un aperçu des activités de ces entreprises, cf. LALIEU Jean-Michel, « Les secrets du miracle industriel brésilien », *L'Echo entreprise*, 24 juin 2008, pp. 4 et 5.
 3. EMORINE Jean-Paul, « Brésil : le géant vert ? », *Rapport du Sénat français*, n°189, 30 janvier 2008, 53 pages.

mondial, soit 1314 milliards de dollars¹, le pays lusophone se positionne en première économie et puissance agricole et industrielle d'Amérique latine. Cette évolution lui apporte respectabilité, aussi bien dans les cercles diplomatiques qu'économiques et financiers internationaux. Le Brésil a donc éveillé, après la décennie perdue des années 1980 qui avait plongé le pays dans une crise économique et d'hyperinflation, un nouvel engouement extérieur pour son marché. Il est approché tant par d'autres puissances montantes, à l'instar de la Chine qui depuis 2005 s'est hissée au rang de troisième partenaire commercial du Brésil², que par les puissances industrielles, à l'instar des États-Unis ou de l'Union européenne (UE)³. Il devient un pôle de croissance attirant pour les grandes multinationales étrangères qui cherchent à prendre position dans un pays industriel et spatial pouvant leur servir de tremplin pour conquérir le reste de la région sud-américaine. Les 500 premières entreprises mondiales y sont pratiquement toutes présentes. Par ailleurs, bien qu'il soit devenu un émetteur net de capitaux avec 9,5 milliards de dollars en 2004 (soit dix fois plus que vingt ans plus tôt), le Brésil s'est également imposé au troisième rang des pays émergents bénéficiaires de l'IDE⁴ en provenance aussi bien du monde industrialisé que des puissances montantes comme la Chine⁵.

-
1. BANQUE MONDIALE, *World Development Indicators database : Brazil*, *op. cit.*
 2. En 2000, la Chine n'était que le quinzième partenaire commercial du Brésil ; sur l'expansion de la Chine en Amérique latine voir LAFARGUE, « La Chine en Amérique latine », *Perspectives chinoises*, 97, 2006, juin 2007.
 3. SANTANDER Sebastian, « Le nouveau 'partenariat stratégique' avec le Brésil : point d'inflexion dans la stratégie latino-américaine de l'UE ? », *Europa & America Latina*, 2, 2007, pp. 57-73.
 4. WITKOWSKI Stéphane, « Les investissements directs étrangers », dans MONCLAIRE Stéphane et DELUCHEY Jean François, *Gouverner l'intégration : les politiques nationale et internationale du Brésil de Lula*, *op. cit.*
 5. LAFARGUE, « La Chine en Amérique latine », *op. cit.*

Diversification des relations extérieures comme source d'influence internationale

Cette évolution économique du Brésil a eu des conséquences sur sa politique extérieure et ses réseaux d'alliances internationales, d'autant que le pays commence à être perçu, à partir de l'époque dite du « miracle économique », comme une puissance montante. Dès lors, il s'agit pour les autorités brésiliennes de diversifier les relations internationales. Cette stratégie qui souligne l'importance de la diversité des partenaires politiques et économiques, n'est donc pas propre au Brésil des années 2000. Il s'agit d'un paradigme de politique étrangère qui surgit durant les années 1960 pour s'imposer une décennie plus tard sur celui qui préconisait le « suivisme » (*bandwagoning*), *id est* de s'allier étroitement avec la puissance dominante. En fait, depuis l'époque de Rio Branco jusqu'aux années 1970 — à l'exception notable de la période dite de la « politique étrangère indépendante » de l'administration Quadros (1960-1964) — l'action extérieure brésilienne consistait à développer une politique de proximité avec les États-Unis. Cette politique d'« alignement automatique » sur Washington sera d'ailleurs poussée à son paroxysme entre 1964 et 1974 par les généraux au pouvoir qui seront les seuls à soutenir l'appel lancé par les États-Unis au sein de l'Organisation des États américains (OEA) pour envoyer des troupes en République dominicaine afin d'éviter « un autre Cuba » ; ce qui vaudra au Brésil d'être perçu comme un pays relais de la puissance des États-Unis en Amérique latine.

Cette politique de *bandwagoning* avec les États-Unis n'aspirait pas uniquement à favoriser l'investissement privé dont l'économie brésilienne avait besoin pour continuer à s'épanouir et renforcer le processus de satellisation des économies bolivienne, paraguayenne et uruguayenne. Elle devait aussi contribuer à reconnaître le Brésil comme l'unique épicerie latino-américain en charge de la stabilité et

de la sécurité de l'hémisphère Sud¹ tout en neutralisant les ambitions concurrentes de son rival argentin, qui depuis la fin du XIX^e siècle jusqu'à la guerre des Falkland/Malouines (1982), aspirait à la direction politique de l'ensemble du sous-continent². Ces prétentions de Buenos Aires à la puissance régionale reposaient sur la détention de certains attributs de la puissance qui, à certains égards et jusqu'aux années 1950, plaçaient l'Argentine dans une position avantageuse par rapport au Brésil. Sa politique de prestige et de puissance reposait sur une armée moderne, un système d'éducation performant et une monnaie forte. Dès le début du XX^e siècle, l'Argentine était considérée comme l'un des pays les plus riches du monde, son PIB par habitant la situant au neuvième rang mondial. Jusqu'au milieu du XX^e siècle, son industrie manufacturière et son économie étaient supérieures à celle de son voisin lusophone grâce à un développement relatif plus important³. Forte de ces avantages, l'Argentine chercha — sous différents gouvernements et indépendamment du type de régime politique interne — à se constituer en puissance régionale et à faire émerger, contre le Brésil, une identité latino-américaine alternative à l'hégémonie des États-Unis et s'appuyant sur l'Europe, considérée comme partenaire privilégié.

Ceci étant, le déclin de la puissance relative argentine par rapport au Brésil, en raison de la désindustrialisation et de la régression économique qui s'accélérent à partir des années 1970, combiné à l'essor économique brésilien changent la donne dans la région. Désormais, un alignement automatique sur les États-Unis ne se justifie plus pour

-
1. EEUWEN van Daniel, « Les États-Unis et l'Amérique latine : les relations Washington-Brasilia entre bipolarité conflictuelle et 'rivalité cordiale' », dans EEUWEN van Daniel et VAGNOUX Isabelle, *Les États-Unis et le monde d'aujourd'hui*, l'Aube, France, 2008, p. 173.
 2. ESCUDÉ Carlos, « Argentina y sus alianzas estratégicas », dans ROJAS ARAVENA Francisco, *Argentina, Brasil y Chile : integración y seguridad*, FLASSCO/Nueva Sociedad, Chili, 1999, pp. 75-87.
 3. FERRER Aldo, « Mercosur : trayectoria, situación actual y perspectivas », *Desarrollo económico*, vol. 35, n° 140, 1996, pp. 563-583.

la diplomatie brésilienne vu l'affaiblissement de la puissance argentine et la consécration du pouvoir économique lusophone qui est désormais trois fois supérieur à celui de sa voisine. Une nouvelle perception émerge : en diversifiant ses relations extérieures, le pays pourrait retirer plus de bénéfices pour son projet de développement autonome, accroître sa marge de négociation dans les *fora* multilatéraux et, partant, exercer une plus grande influence internationale. Dès lors, la volonté du gouvernement Geisel (1974-1979), poursuivie en cela par le gouvernement Figueiredo (1979-1985), est de mettre un terme à l'alignement automatique sur les États-Unis, sans pour autant entrer dans une logique de confrontation avec Washington. Dans cette stratégie de diversification et de globalisation de la politique extérieure, une place importante est réservée à des pays industrialisés, tels que l'Allemagne et le Japon qui deviennent d'importants partenaires commerciaux ainsi que des pourvoyeurs de technologie et d'investissements privés¹. Par ailleurs, le Brésil n'hésite pas à élargir sa politique extérieure à l'Afrique et, en particulier, à l'Afrique australe.

Ceci étant, le changement majeur enduré par l'action extérieure brésilienne a trait à sa politique latino-américaine. Jusqu'aux années 1970, la politique extérieure du Brésil était essentiellement orientée vers la scène mondiale d'autant que les décideurs brésiliens ne percevaient pas les avantages d'une relation étroite avec l'Amérique latine où certains pays avaient jusque-là des niveaux de développement relativement semblables aux siens. Suite à l'essor économique et industriel du pays et la « détente » politique entre Brasilia et

1. Durant les années 1970 et 1980, l'Allemagne devient le troisième partenaire commercial et le deuxième principal investisseur étranger au Brésil acquérant un poids important dans le développement industriel du pays. En ce qui concerne le Japon, il devient un fournisseur de technologie pour le développement de grands projets industriels et permet au Brésil de diversifier les marchés d'exportations ; COSTA VAZ Alcides, « La política exterior brasileña : prioridades, alianzas estratégicas e implicaciones para el Mercosur », dans ROJAS ARAVENA Francisco, *Argentina, Brasil y Chile : integración y seguridad, op. cit.*, p. 95 et sq.

Buenos Aires, la diplomatie brésilienne modifie sa perception à l'égard du sous-continent qu'elle commence à considérer comme un espace potentiellement multiplicateur de puissance pour le Brésil.

Le gouvernement Sarney (1985-1990) s'engouffre dans la brèche précédemment ouverte par le régime militaire de Geisel et accélère la stratégie de désengagement de la zone d'influence américaine et de diversification de sa politique extérieure ; ce qui implique de se rapprocher de l'Amérique latine et plus précisément du Cône Sud. Cette précipitation s'inscrit dans le contexte particulier de la deuxième moitié des années 1980, période où s'opèrent de façon concomitante et progressive des changements structurels sur la scène régionale et internationale. La crise de la dette, les déficits fiscaux, les tendances hyperinflationnistes et l'aggravation des conditions économiques et sociales qui s'ensuivent font craindre au Brésil un désengagement des pays industrialisés et, partant, un isolement international. Ce contexte économique morose que traverse l'économie brésilienne — et la majorité de l'Amérique latine — contribue temporairement à affaiblir le poids et l'attrait économique du pays, comme le reste du sous-continent, sur la scène internationale. Ainsi, le nouveau positionnement régional sud-américain du Brésil, qui commence par un rapprochement politique et économique avec l'Argentine, doit être situé par rapport aux craintes de marginalisation à l'occasion de la grande redistribution des cartes marquant la fin de la guerre froide, de l'accélération de la globalisation, de la prolifération de blocs régionaux tant en Europe qu'en Asie et la restructuration des relations internationales. Dès lors, la construction d'un espace régional sud-américain apparaît, aux yeux des responsables brésiliens de l'action extérieure, comme un canal pour préparer le Brésil à la nouvelle donne mondiale et, partant, comme un champ favorable aux intérêts politiques et économiques du pays ainsi qu'à sa projection internationale.

L'Amérique du Sud : une nouvelle priorité politique pour le développement autonome du Brésil dans la globalisation ?

La pensée politique internationale qui s'impose aux responsables de l'action extérieure, et au premier chef de l'influent Itamaraty, est que, malgré la confirmation des États-Unis dans le rôle indiscutable de première puissance mondiale, la fin de la guerre froide a ouvert des espaces d'action pour les acteurs aspirant à exercer une influence extérieure accrue et, partant, créé les possibilités de construction d'un monde multipolaire. Cette perception internationale n'est pas uniquement propre au gouvernement actuel puisqu'elle alimente la politique extérieure du Brésil depuis la création du Marché commun du Sud (Mercosur) qui coïncide avec la fin du système international bipolaire.

Le nouveau positionnement régional du Brésil s'explique par la volonté de trouver des supports à l'objectif séculaire de la politique étrangère brésilienne du développement autonome. Ceci étant, dans le contexte de la crise économique des années 1980, de l'affirmation internationale du modèle néo-capitaliste et de l'accélération de l'interdépendance mondiale, la conception du développement économique change. Il ne s'agit plus de promouvoir un modèle de développement autonome qui encourage l'autarcie et l'autosuffisance. Dorénavant, le développement doit garantir au pays, pour paraphraser Luiz Felipe Lampreia, ministre des Affaires étrangères de 1995 à 1999, une « autonomie pour l'intégration »¹. Autrement dit, s'il continue à être considéré par les décideurs brésiliens comme l'expression par excellence de l'intérêt national, le développement économique repose désormais sur une nouvelle conception davantage marquée par la compétition extérieure, le libre marché, l'initiative privée, les équilibres macro-économiques et la réforme de l'État. C'est sous la présidence d'Itamar Franco (1992-1994) que s'imposent ces

1. LAMPREIA Luiz Felipe, *Diplomacia Brasileira : Palavras, Contextos e Razões*, Rio de Janeiro, Lanceda Editora, 1999, p. 11.

programmes d'ajustement structurel bien que le discours anti-étatique de l'administration précédente de Collor de Melo (1989-1992) ait préparé le terrain à ces politiques. Les réformes de l'administration amorceront un processus d'assainissement économique, de restructuration de l'intervention étatique, de déréglementation, de privatisation, de modernisation du parc industriel, de libéralisation des forces du marché, qui culminera avec l'arrivée de F. H. Cardoso à la tête du ministère des Finances sous le gouvernement d'Itamar Franco. En 1994, Cardoso lance son plan Real, qui crée une nouvelle monnaie éponyme, et parvient ainsi à juguler l'inflation ainsi qu'à stabiliser la devise locale à travers une importante cure d'austérité fiscale. Cette évolution économique va renouveler l'intérêt des pays industrialisés et des grandes entreprises mondiales pour le Brésil.

Ceci étant, cette nouvelle conception de l'autonomie dite « pour l'intégration », qui se veut désormais plus favorable aux forces du marché, ne doit pas faire du Brésil un simple objet du processus de la globalisation mais un acteur pouvant agir et influencer le cours de celui-ci. Autrement dit, les décideurs brésiliens entendent se réserver des marges de manœuvre sur la scène mondiale. Celles-ci doivent leur permettre de poursuivre les priorités endogènes mais par l'entremise de l'insertion à la globalisation. Dans ce dessein, la politique extérieure consacre une place conséquente à la construction de nouvelles alliances régionales qui sont conçues comme un levier pour garantir l'objectif du développement autonome du Brésil dans le processus de globalisation. C'est la raison pour laquelle les autorités brésiliennes en charge de l'action extérieure aspirent à déterminer la cadence et le modèle de l'intégration régionale du Cône sud-américain. Le Brésil a su imposer — souvent contre la volonté des autres membres du Mercosur — des rythmes et des degrés d'intégration économiques et commerciaux progressifs. Car malgré la conversion aux politiques monétaire-libérales, le Brésil, qui n'a jamais abandonné la volonté de préserver le parc industriel hérité du passé et sa capacité d'exportation de produits manufacturés, a conservé des éléments de l'idéologie « développementaliste ». Ces derniers ont permis aux autorités du

pays de maintenir une politique industrielle volontariste conjuguant aussi bien des exemptions d'impôts et des subventions aux entreprises opérant sur le marché brésilien, que des incitations aux exportations. Par ailleurs, pour pouvoir garder un contrôle sur le processus d'intégration, les autorités brésiliennes ont toujours œuvré afin de faire prévaloir leur conception du régionalisme, basée sur une approche de type intergouvernementale et de préférence présidentielle. Le Brésil entend ainsi se garantir une marge de manœuvre maximale. C'est la raison pour laquelle les responsables brésiliens n'hésitent pas à délégitimer l'idée défendue par les autres États membres du Mercosur visant à créer un système institutionnel régional jouissant d'une certaine autonomie vis-à-vis des acteurs gouvernementaux. Ils considèrent l'idée comme la meilleure manière de produire une nouvelle « bureaucratie coûteuse et inefficace » au niveau régional. Derrière ce discours anti-bureaucratique se cache la crainte des stratèges d'Itamaraty qu'un droit communautaire garanti par une entité supranationale, en l'occurrence le Mercosur, vienne affecter le projet de faire du Brésil la première puissance industrielle du sous-continent, le *leader* et l'interlocuteur incontournable de la région sud-américaine dans le monde. L'idée est d'autant plus inacceptable que la place du Mercosur dans l'économie du Brésil est toute relative : le pays, à lui seul, couvre approximativement 70 % du territoire, 80 % de la population et 60 % du PIB du Mercosur. En outre, moins de 4 % des exportations brésiliennes sont destinées au Paraguay et à l'Uruguay, et 13 % à l'Argentine, alors que le Brésil est devenu le premier partenaire économique et commercial de ses associés au sein du Mercosur. Les aspirations à la puissance ont amené les autorités brésiliennes à éviter la dépendance à l'égard d'une région du monde et à diversifier autant que faire se peut les relations commerciales du pays selon la logique des quatre parts afin qu'un quart des échanges se fasse avec l'Aléna, un autre avec l'Amérique latine, le troisième avec l'Asie et le dernier avec l'UE.

Dès lors, conscient d'en constituer le moteur économique, le Brésil s'est consacré à assumer, dès la signature du Traité d'Asunción

instituant le Mercosur, sa condition de puissance industrielle du bloc et à s'affirmer comme le fournisseur privilégié de ses associés pour un nombre important de secteurs stratégiques présentant une forte valeur ajoutée tels que les biens d'équipement, les produits chimiques, le matériel informatique et de télécommunications, les automobiles, etc. En échange, le Brésil a profité de l'immensité de son marché pour s'imposer au premier rang des acheteurs des produits primaires (blé, riz, gaz) des pays sud-américains. La stratégie brésilienne reproduit ainsi sur le plan de la gouvernance régionale la logique économique de type Nord-Sud qui prévaut sur le plan global afin de préparer le pays à la concurrence suscitée par la globalisation¹.

La mobilisation d'une supposée identité sud-américaine à des fins de puissance : du Mercosur à l'Unasur

Dans ces conditions, il n'est donc pas surprenant que les autorités brésiennes se montrent plus enclines à défendre l'option d'un élargissement plutôt que celle d'un approfondissement du Mercosur. C'est dans cette logique qu'il faut interpréter l'instauration, en mai 2008, à l'initiative de l'administration Da Silva, de l'Union des nations sud-américaines (Unasur), qui inclut aussi bien le Mercosur que la Communauté andine (Can)², le Chili, le Suriname et la Guyane, et exclut l'Amérique centrale, les Caraïbes et le Mexique considérés par Brasilia comme des économies trop fortement polarisées sur les États-Unis. L'Unasur a été l'aboutissement d'un long travail diplomatique brésilien remontant au début des années 1990, époque à laquelle le Mexique négocie avec le Canada et les États-Unis l'Accord de libre-échange nord-américain (Aléna). Ce dernier, qui avait pour vocation de s'élargir au reste des Amériques (à l'exclusion

1. Pour une analyse détaillée du Mercosur voir tout particulièrement le chapitre III dans SANTANDER Sebastian, *Le régionalisme sud-américain, l'Union européenne et les États-Unis*, éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, pp. 83-115.

2. Bolivie, Colombie, Équateur et Pérou.

de Cuba castriste), sera perçu au Brésil comme une menace pour ses entreprises des secteurs secondaire et tertiaire, et partant, pour ses ambitions de puissance régionale. La crainte étant de voir s'imposer rapidement une intégration économique panaméricaine, conduite par la puissance économique et politique des États-Unis et menaçant d'absorber l'ensemble des projets régionaux latino-américains. Un tel scénario est toujours apparu inacceptable pour la fraction dominante de l'Itamaraty d'autant que, dans un tel cas de figure, le poids de l'économie brésilienne n'aurait plus représenté que 6 % du PIB total des Amériques contre 77 % pour les États-Unis¹. C'est la raison pour laquelle les autorités politiques et le secteur industriel brésiliens considèrent qu'un Mercosur élargi au reste du Cône Sud constituait le lieu où leurs intérêts sont le mieux préservés.

C'est dans ce contexte que le Brésil lance son projet de construire une association exclusivement sud-américaine devant servir ses aspirations politiques. Attendu qu'ils s'opposent à la multiplication de politiques communes et à l'instauration d'institutions régionales autonomes réclamées par la majorité de leurs associés, les décideurs brésiliens sont obligés de trouver d'autres moyens pour éviter que le régionalisme sud-américain (Mercosur et Can) soit déstabilisé par les forces politiques et économiques centrifuges intra-régionales agissant souvent au profit du projet régional nord-américain. Les autorités de Brasilia mobilisent un double discours porteur de considérations matérielles et immatérielles. De fait, le Brésil met en avant l'avantage économique que les pays de la région peuvent retirer en s'alliant et en conservant leurs relations avec lui par le biais d'une intégration strictement sud-américaine. Tout comme Washington, Brasilia n'hésite pas à arborer son imposant marché de 200 millions de consommateurs comme un formidable débouché pour les intérêts économiques des pays de la région. Cette démarche s'accompagne

1. BRUNELLE Durval et DEBLOCK Chrisian, « La ZLEA : une intégration à l'américaine ? », dans TURCOTTE Sylvain F., *L'intégration des Amériques. Pleins feux sur la ZLEA, ses acteurs et ses enjeux*, Fides, Canada, 2001, pp. 29-38.

d'un discours visant à promouvoir l'idée que les pays de la région sont liés par un destin commun. Il s'agit de susciter dans le chef de ses associés un sentiment d'appartenance régionale et, partant, favoriser une sorte d'interdépendance régionale cognitive. L'objectif étant de maintenir unis les pays de la région et de sauvegarder un projet régional qui sert ses intérêts et ses aspirations à la puissance. Ainsi, dès le début des années 1990, les autorités politiques et diplomatiques brésiliennes ont cherché à mobiliser des notions nouvelles telles que celle de « Cône sud-américain ». Ce discours qui met en avant l'existence d'une région « naturelle » en Amérique du Sud¹ accompagnera le lancement en 1992 de « l'Initiative amazonienne » par Celso Lafer, chef de la diplomatie brésilienne sous la présidence de Collor de Melo ; dessein immédiatement repris en 1993 par son successeur, Celso Amorim, mais présenté sous l'étiquette d'un projet d'Accord de libre-échange sud-américain (Alesa ou Safta)². L'idée étant de susciter dans le sous-continent l'existence d'une identité sud-américaine ; ce qui aux yeux des décideurs brésiliens — à l'instar de l'ancien sous-secrétaire d'État, Clodoaldo Hugueney — permettait de légitimer davantage l'édification d'un groupement régional uniquement à l'échelle du Cône Sud³. Pour mieux asseoir cette idée, l'administration Cardoso déclarait par l'intermédiaire de son ministre des Affaires étrangères, Celso Lafer, que le « Mercosur est une réalité,

-
1. Voir les déclarations de LAMPREIA Luiz Felipe, « Conférence inaugurale de la Chaire MERCOSUR », *Chaire MERCOSUR/Sciences Po.*, Paris, 29 octobre 1999.
 2. SCHWARTZ Gilson, « Brazil, Mercosur, and Safta: Destructive Restructuring or Pan-American Integration? », dans NISHIJIMA Shoji et SMITH Peter H., *Cooperation or Rivalry? Regional Integration in the Americas and the Pacific Rim*, Westview Press, Oxford, 1996, pp.129-149.
 3. Voir HUGUENEY Clodoaldo, « Brazilian Foreign Policy at the Beginning of the Twenty-First Century », dans JAGUARIBE Helio et VASCONCELOS Alvaro, *The European Union, Mercosul and the New World Order*, CASS, Londres, 2003, p. 208.

tandis que la Zlea [Zone de libre-échange des Amériques] une hypothèse »¹.

Derrière ce discours se cache la volonté de Brasilia de créer une scission géopolitique du continent où, face à une Amérique centrale et septentrionale dominée par les États-Unis, évoluerait une Amérique du Sud sous *leadership* brésilien. Le projet de régionalisation sud-américaine doit également contribuer à donner à la production industrielle et à l'*agrobusiness* brésiliens un accès plus important à l'océan Pacifique. Mais les autorités brésiliennes ont rapidement compris que, pour favoriser le développement efficace d'une zone de libre-échange en Amérique du Sud et créer une interconnexion trimare (Atlantique/Caraïbe/Pacifique), il fallait susciter l'intégration physique par des projets d'infrastructure. Pour ce faire, l'administration Cardoso (1994-2002) convoqua un sommet de chefs d'État sud-américains en août 2000 durant lequel fut proposée l'Initiative pour l'intégration de l'infrastructure sud-américaine (IIRSA) qui devait s'atteler au développement et à l'intégration des infrastructures de déplacement (routes, ponts), d'énergie (gazoducs, centrales hydro-électriques) et de télécommunications (câbles électriques, fibre optique). Parmi ces projets, on retrouve celui d'une autoroute interocéanique lancée en 2005 qui devait relier le Brésil au Pérou en passant par la Bolivie et ouvrir à la première puissance industrielle d'Amérique latine un nouvel accès à l'océan Pacifique². Mais les autorités brésiliennes, inspirées d'une conception réaliste des relations internationales, sont conscientes que tout pays aspirant au statut de

-
1. CARDOSO Fernando Henrique, « Discurso del Señor Presidente de la República Federativa del Brasil en la apertura del 'Global Business Policy Council' », *Ministère des Affaires Extérieures du Brésil*, Rio de Janeiro, 11 mars 2001.
 2. La biocéanité constitue un vieux rêve géopolitique au Brésil. En fait, le Brésil a déjà un accès à l'océan Pacifique à travers le Chili. Mais pour le Brésil il s'agit de diversifier les accès afin d'éviter la dépendance par rapport à un seul pays ; cf. BOHOU Jean-Marie, *Géopolitique et projection de puissance du Brésil au XXI^e siècle*, L'Harmattan, Paris, 2007, p. 255 et sq.

puissance ou de *leadership* régional doit payer le prix. C'est la raison pour laquelle, bien que le projet IIRSA compte sur le soutien financier d'une série d'institutions financières régionales¹, l'apport principal est réalisé par le Brésil. En effet, pour construire l'intégration physique en Amérique du Sud, les autorités brésiliennes n'ont pas hésité à faire appel à la Banque nationale de développement économique et social (BNDES) qui en tant qu'institution publique, dispose d'un budget de plus de 25 milliards de dollars² pour encourager, notamment, l'expansion des grandes entreprises brésiliennes³. Le Brésil n'hésite donc pas à se doter de ressources matérielles pour accompagner la projection de ses intérêts et ses aspirations à la puissance à l'échelle régionale. Cette disposition avait déjà été prise dans le cadre du Mercosur qui, aux yeux des autorités brésiliennes, constitue le cœur de leur projet de réorganisation de l'espace régional sud-américain. En effet, à l'initiative de l'administration Da Silva, le Mercosur s'est doté d'un fonds pour la convergence structurelle (FOCEM) de 100 millions de dollars pour lequel Brasilia participe à concurrence de 70 %. Bien qu'il soit destiné à financer des programmes afin de promouvoir la convergence structurelle, développer la compétitivité et promouvoir la cohésion sociale en particulier dans les économies de petite taille et les entités infra-étatiques les moins développées, le FOCEM a été envisagé par le Brésil avant tout comme un instrument politique dans le sens où il doit contribuer à palier les craintes de domination que son projet suscite dans le chef, notamment, du Paraguay et l'Uruguay, et, partant, asseoir le *leadership* brésilien dans le Cône sud-américain.

-
1. Banque interaméricaine de développement (BID), Coopération andine de financement (CAF) et Fonds financier pour le développement du bassin de la Plata (FONPLATA).
 2. IBP, « Coalición brasileña de ONGs monitorea los fondos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) », *Newsletter*, 29, septembre 2005, www.internationalbudget.org/resources/boletin29.htm
 3. Voir Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, <http://www.bndes.gov.br/espanol/laempresa.asp>

Afin d'encadrer et de chapeauter l'ensemble de ces projets par une structure institutionnelle, le président Da Silva et son ministre des Affaires étrangères, Celso Amorim — celui-là même qui avait lancé l'idée de l'Alesa (cf. *supra*) — ont œuvré pour la création de l'Unasur. Tout comme le Mercosur, cette nouvelle organisation régionale accorde une place centrale aux institutions présidentielles des États membres ainsi qu'aux ministères gouvernementaux. Elle repose sur une logique institutionnelle purement intergouvernementale. Par ailleurs, au-delà de l'intégration économique et physique, les lettres d'intention du projet Unasur envisagent une série d'objectifs de nature politico-institutionnelle dans un cadre sud-américain (parlement, citoyenneté et passeport commun), monétaire (devise commune) ou énergétique (anneau énergétique). À l'initiative brésilienne, l'Unasur s'est récemment vue doter d'une nouvelle mission de nature sécuritaire. En effet, suite à la crise déclenchée en mars 2008 par l'incursion militaire colombienne sur le territoire équatorien et fort de ses succès militaires engrangés dans le cadre de la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (Minustah), l'administration Da Silva a proposé aux pays sud-américains la mise en place d'un Conseil de défense sud-américain (CDS). Cette initiative est loin d'être dénuée d'arrière-pensée dans le sens où elle vise à conforter le *leadership* régional du Brésil mais cette fois dans le domaine de la *hard politics*, c'est-à-dire dans le champ sécuritaire et du maintien de la paix.

Les obstacles régionaux aux ambitions brésiliennes : Argentine, Mexique et Venezuela

L'initiative d'un Conseil de défense sud-américain a permis de dévoiler clairement les divergences de vue, voire les oppositions, émanant d'anciens rivaux ou de pays ayant des ambitions politiques régionales concurrentes à celles du Brésil. Ce dessein, tout comme l'affirmation de la puissance brésilienne dans la région, suscite la méfiance de l'Argentine qui craint que le Brésil ne devienne le nouveau « gendarme » de la région. Par ailleurs, ce projet brésilien

entre en concurrence avec celui d'un Conseil de sécurité pour l'Amérique latine proposé depuis le début des années 2000, par l'administration Chavez. En effet, ces deux desseins diffèrent quant à l'objectif et à la méthode. Caracas encourage plutôt la mise en place d'une « Otan du Sud », en l'occurrence une organisation défensive qui solidariserait ses membres en cas d'agression extérieure. Ce projet a essentiellement été imaginé pour mettre l'Amérique latine à l'abri des États-Unis que l'administration Chavez considère comme une « menace impérialiste » pour la région.

Le Brésil, qui s'appuie notamment sur le soutien de son allié traditionnel chilien et sur l'Uruguay, défend une approche différente. Il ne s'agit pas de désigner un « ennemi » extérieur et encore moins les États-Unis considérés à Brasilia comme un acteur essentiel dans la reconnaissance du Brésil comme État pivot d'Amérique latine. Dès lors, les autorités brésiliennes n'inscrivent pas leur projet de Conseil dans une approche défensive et refusent l'idée de créer une Otan du Sud. Ils l'envisagent plutôt comme un organisme de « prévention des conflits » en Amérique du Sud à l'image du CSNU¹. Les objectifs stratégiques de ce nouvel organe dépassent de loin le cadre régional. Ils doivent, en effet, contribuer à créer une plateforme collective servant à légitimer les anciennes revendications brésiliennes d'un siège permanent au CSNU. C'est également pour cette raison que le Brésil a opposé une fin de non-recevoir à la demande américaine de faire partie du projet. Il s'agit pour les autorités brésiliennes de montrer au monde que leur pays est capable d'assumer la stabilité de la région, qui plus est sans l'intervention des États-Unis, et digne de faire partie du cercle des membres permanents du CSNU. Pour ce faire, le Brésil cherche également des soutiens extérieurs à l'Amérique latine et s'allie, dans le cadre du Groupe des Quatre (G 4), à l'Allemagne, au Japon et à l'Inde qui partagent les mêmes aspirations. Mais pour Buenos Aires, Caracas et Mexico, la concrétisation des prétentions de Brasilia aurait

1. PARANAGUA Paulo A., « Le Brésil souhaite la création d'un Conseil de défense sud-américain », *Le Monde*, 26 avril 2008.

pour effet de casser l'équilibre politique de la région. C'est pourquoi ils défendent, en contrepartie, l'idée d'un siège permanent pour l'Amérique latine selon un système de rotation entre les pays de la région.

Parmi ces trois pays latino-américains, le Venezuela de Chavez apparaît aujourd'hui comme l'obstacle le plus gênant pour les ambitions brésiliennes. L'Argentine, toujours empêtrée dans des questions de politique interne, est loin de présenter une politique extérieure claire, cohérente et continue. Quant au Mexique, son étroite relation avec les États-Unis limite en partie ses marges de manœuvre sur la scène latino-américaine¹. Par contre, le gouvernement Chavez semble disposer d'un projet politique et des ressources financières à même de le concrétiser. Le Venezuela s'emploie, en mobilisant les ressources du pétrole, à œuvrer en faveur d'une autonomie régionale sud-américaine sous son influence. Le projet de Conseil de sécurité et l'Alternative bolivarienne pour les Amériques (ALBA), avancés par Caracas, s'inscrivent dans une logique d'extension de la zone d'influence vénézuélienne. L'ALBA se veut un projet régional idéologiquement différent de celui défendu par le Brésil au travers du Mercosur et l'Unasur. Ces derniers sont considérés par les autorités vénézuéliennes comme des groupements régionaux d'inspiration « néolibérale » et partant trop proches de la vision du développement économique et de l'intégration régionale des États-Unis. Contrairement au Venezuela, le Brésil n'a aucune intention de réveiller l'esprit de Bandoeng ou de ranimer un quelconque front anti-impérialiste, même si pour des soucis d'image internationale il se présente comme le porte-drapeau des pays en développement. Ainsi, contrairement au dessein brésilien d'une intégration régionale sud-américaine basée sur les principes classiques du libéralisme international, le projet d'alternative collective de l'administration Chavez se veut de nature coopérative et aspire à développer des échanges de type trocs et des donations. L'initiative

1. Voir l'article de Mathieu Arès dans le présent ouvrage.

chaviste se démarque par une opposition aux réformes monétarolibérales et par la volonté de ne pas limiter l'action régulatrice de l'État aux affaires économiques ; ce qui explique, en partie, la décision du Venezuela de se retirer du FMI et de la BM considérés à Caracas comme des institutions au service de la domination étasunienne sur le monde.

La première manifestation de l'ALBA réside dans la signature, en avril 2006, du « Traité de commerce entre les peuples » liant le Venezuela, Cuba et la Bolivie, auxquels sont venus s'ajouter le Honduras, le Nicaragua et la République dominicaine. Le discours professé par les autorités de ces différents pays — à l'exception du Honduras gouverné par le pouvoir conservateur de Manuel Zelaya — se veut résolument critique à l'égard de la politique étrangère des États-Unis qualifiée d'« impérialiste », de l'ordre politique et économique international actuel considéré comme « inégalitaire » et des réformes libérales promues par les institutions financières internationales qu'ils voient comme une atteinte au développement social et aux marges de l'action étatique. Les liens tissés avec des gouvernements en majorité proches sur le plan idéologique sont d'autant facilités que les autorités vénézuéliennes proposent leurs pétrodollars à des pays latino-américains endettés auprès des pays riches et/ou des institutions financières internationales, et en difficulté économique et financière. Si l'ALBA repose sur des échanges de pétrole, de services et de produits agricoles entre ses membres, le gouvernement vénézuélien entend également y promouvoir, grâce à ses rentrées pétrolières, toute une série de projets tels que la mise en place d'une Banque du Sud, la construction d'un oléoduc traversant l'ensemble du sub-continent ou l'interconnexion des industries énergétiques latino-américaines et caribéennes par l'entremise d'une série d'industrie pétrolières régionales (Petrocaribe, Petroandina et Petrosur) qui incluent une aide à la production et au raffinage de

pétrole ainsi qu'un système de prix préférentiels¹. Autant de projets qui entrent en compétition avec la stratégie brésilienne d'intégration.

La rivalité pour l'influence régionale entre Caracas et Brasilia s'est affichée avec une clarté sans précédent au cours de 2007, à travers les deux tournées diplomatiques concurrentes opérées simultanément, début août dans le sous-continent, par les présidents Chavez et Da Silva qui saisirent chacun l'occasion de promouvoir leurs ressources énergétiques. En tant que principal producteur et exportateur de biocarburant, le Brésil chercha à encourager la mise en place d'usines d'éthanol de canne à sucre par des chefs d'entreprise brésiliens dans certains pays latino-américains tandis que le Venezuela, cinquième exportateur et huitième producteur mondial de pétrole, promouvait les hydrocarbures. Lors de cette tournée, le président brésilien parvint à engager certains pays (Mexique, Honduras, Nicaragua) sur des projets conjoints pour la production d'éthanol. Pour sa part, le chef d'État vénézuélien, conscient de la crise énergétique endurée par certains pays de la région, garantit l'approvisionnement en hydrocarbures et passa des accords énergétiques avec les quatre pays qu'il visita : Argentine, Bolivie, Équateur et Uruguay.

Les ambitions du Venezuela de s'ériger en acteur global d'un monde multipolaire ont amené l'administration Chavez à déployer une intense activité diplomatique en dehors de son voisinage direct afin de tisser des alliances politiques et sceller toute une série d'accords de nature économique, commerciale, énergétique ou militaire avec des puissances montantes² qui, pour une raison ou une autre, ont intérêt à se rapprocher de Caracas. Ainsi, le gouvernement vénézuélien s'approvisionne en avions et hélicoptères de combat auprès de la Russie avec qui il cherche à tisser une alliance stratégico-

1. BURGESS Sean W., « Building a Global Southern Coalition: the competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chávez », *Third World Quarterly*, 28, 7, 2007, pp. 1343-1358.

2. GONZÁLEZ URRUTIA Edmundo, « Las dos etapas de la política exterior de Chávez », *Nueva Sociedad*, 205, septembre/octobre, 2006, pp. 159-171.

militaire et à qui il a déjà acheté pour plus de 4,4 milliards de dollars de matériel depuis 2004. Caracas encourage Moscou — avide de faire contrepoids à l'influence américaine — à revenir en Amérique latine pour y jouer un rôle à ses côtés, comme l'illustrent, notamment, les manœuvres militaires navales conjointes en mer des Caraïbes, la proposition faite aux Russes de rejoindre l'ALBA en qualité d'observateurs, les accords bilatéraux récents sur l'exploitation et le raffinage du pétrole vénézuélien, le projet de création d'une banque binationale ou la coopération nucléaire à des fins civiles. Le Venezuela entend également faire de la Chine un partenaire privilégié. Depuis 2001, les deux pays ont développé une coopération bilatérale qui permet au premier de vendre son pétrole à la seconde et de lui acheter des armes ainsi que des bateaux citernes pour transporter son brut en toute indépendance. Afin d'afficher davantage l'indépendance de sa politique étrangère, l'administration chaviste n'hésite pas à passer des alliances avec la Biélorussie de Lukachenko ou avec la Lybie de Kadhafi. L'Iran d'Ahmadinejad a également été approché par le Venezuela. Au-delà des rapports économiques et énergétiques, cette relation se démarque par son caractère hautement politique puisque Caracas apporte son soutien diplomatique à Téhéran dans le bras de fer qui l'oppose à la Communauté internationale du fait de son programme nucléaire. Cette stratégie s'est également accompagnée d'une politique de confrontation avec les États-Unis et l'UE.

Le Venezuela apparaît au Brésil comme un acteur encombrant pour ses ambitions régionales. Dès lors, face au radicalisme du gouvernement Chavez, les autorités brésiliennes veillent à ce que leur pays apparaisse aux yeux du monde extérieur comme « modéré » et « sérieux », ainsi que comme un interlocuteur « crédible ». C'est la raison pour laquelle Brasilia évite les discours antiaméricains et les positions de confrontation avec les pays latino-américains ou avec les pays du Nord. Dès lors, face aux conflits qui surgissent en Amérique latine, à l'instar de l'incursion militaire colombienne sur le territoire équatorien ou du bras de fer entre le pouvoir central bolivien et ses provinces autonomistes (2008), le Brésil, contrairement au Venezuela,

se présente comme ayant une position neutre afin d'être reconnu comme conciliateur, stabilisateur régional et, *in fine*, autorité morale. Cette stratégie a produit des résultats dans le sens où les États-Unis et l'UE ont respectivement opéré un rapprochement politique important avec le Brésil. Les autorités américaines et européennes, qui se méfient du radicalisme politique et économique, de l'influence régionale et de la politique étrangère déployés par l'administration Chavez, ont désigné le pays lusophone comme leur interlocuteur privilégié dans leur dialogue avec l'Amérique latine, comme l'attestent le *memorandum* signé lors de la tournée effectuée en mars 2007 par le président Bush au Brésil et le « partenariat stratégique » conclu par Bruxelles avec Brasilia en juillet de cette même année. Les deux initiatives affichent un message politique clair, celui de vouloir contrecarrer le poids du Venezuela et d'appuyer le Brésil dans le développement de son statut de *leader* de la région et de son dessein régional¹. Alors que les États-Unis reconnaissent le Brésil comme un interlocuteur privilégié sur le continent², l'UE va plus loin et le considère désormais comme « chef naturel de l'Amérique du Sud »³. L'octroi au Brésil du label de puissance par l'UE et l'instauration d'un partenariat dit stratégique avec lui apparaissent comme une reconnaissance croissante du rôle international du Brésil. L'initiative européenne, qui n'est pas passée inaperçue dans le reste du sous-continent, a été interprétée au Brésil comme une consécration,

-
1. SANTANDER Sebastian, « Le nouveau 'partenariat stratégique' avec le Brésil », *op. cit.*, pp. 68 et *sq.*
 2. LINS Carlos Eduardo, « La Casa Blanca y el Planalto : respeto y solidaridad », *Foreign Affairs en español*, 1, janvier/mars 2005, pp. 19-27.
 3. COMMISSION EUROPÉENNE, « Vers l'établissement d'un partenariat stratégique entre l'Union européenne et le Brésil », *Communication de la commission au Conseil et au Parlement européen*, COM(2007)281, Bruxelles, 30 mai 2007, p. 2.

d'autant qu'il est le seul pays sud-américain à bénéficier de ce statut politico-symbolique¹.

Le multilatéralisme : point d'appui privilégié du Brésil pour la projection et l'affirmation de sa puissance

Bien que ces relations avec l'UE et les États-Unis soient nécessaires à la reconnaissance du Brésil en tant que puissance régionale, il ne souhaite en aucun cas se laisser enfermer dans celles-ci, d'autant que sa politique extérieure vise à préserver son autonomie décisionnelle pour pouvoir contribuer au façonnement des règles du jeu mondial. Par ailleurs, le système multilatéral apparaît au pouvoir central brésilien comme le meilleur niveau pour exercer une influence croissante et partant modifier les rapports de force mondiaux. C'est la raison pour laquelle les relations Sud-Sud, et en particulier avec des puissances émergentes, ont pris de l'importance dans la diplomatie brésilienne, comme l'illustre la création du Forum de dialogue IBSA ou du G 20 plus. Ces enceintes collectives doivent permettre aux puissances émergentes de jouer un rôle politique et stratégique à la hauteur de leurs poids économique et démographique et de leur octroyer une plus grande place dans les instances décisionnelles des organismes multilatéraux. Les autorités brésiennes, soucieuses de faire passer leur pays d'une situation de *rule taker* à celle de *rule maker*, ont veillé à se positionner en chef de file de ces différents *fora* et à leur assigner deux objectifs centraux.

Le premier a trait au multilatéralisme politique et à la réforme des Nations unies. La raison d'être des alliances comme l'IBSA, le G 20 plus, le BRIC ou le G 4 est de trouver des appuis pour l'obtention d'un siège permanent au Conseil de sécurité ce qui, aux yeux de l'élite décisionnelle de la politique étrangère brésilienne, constituerait une véritable consécration du statut de puissance de leur pays. Ces

1. À la grande satisfaction des autorités mexicaines, le label de « puissance » a été octroyé par l'UE au Mexique en octobre 2008.

aspirations et revendications ne sont pas nouvelles et reviennent en force à des périodes clés du système international : à la création de la SDN, à l'époque de la négociation de l'ordre mondial de l'après-guerre et de sa charpente multilatérale, et à la fin de la guerre froide qui laisse entrevoir l'ouverture de tractations destinées à faire accéder l'Allemagne et le Japon à la condition de membre permanent du CSNU. Dans le contexte particulier de l'après-11 Septembre et de l'affirmation croissante des puissances émergentes, l'obtention d'un tel statut est un objectif qui est revenu en force dans l'agenda de politique extérieure de l'administration Da Silva. Afin de donner une légitimité à leur revendication, les autorités brésiliennes cherchent à démontrer le caractère suranné du partage du pouvoir mondial pour ce qui a trait à la *high politics* (sécurité). Dès lors, l'adhésion, notamment, des puissances émergentes à l'organe décisionnel de l'ONU permettrait, d'après Brasilia, de refléter davantage l'état actuel du monde. Bien que la réforme de cette institution multilatérale patine, du fait des divisions qu'elle engendre, les autorités brésiliennes n'abdiquent pas et gagnent peu à peu l'appui non seulement de l'Inde et de l'Afrique du Sud mais aussi de la Chine et la Russie¹.

Le deuxième objectif que le Brésil poursuit dans le cadre de ces alliances a trait aux négociations multilatérales du cycle de Doha. Il s'agit pour l'administration Da Silva de modifier la carte du monde afin d'établir une « nouvelle géographie commerciale ». En clair, il s'agit de s'affirmer dans les domaines de la *low politics* (économie, commerce...), de contrecarrer l'influence des pays du Nord et créer un nouveau rapport de force davantage favorable aux puissances émergentes, faisant ainsi transparaître la réelle configuration économique du monde actuel. Pour ce faire, les différents fronts communs doivent parvenir à faire plier les acteurs et négociateurs dominants, que sont les États-Unis et l'UE, afin qu'ils cessent de limiter l'accès

1. En ce qui concerne les stratégies de puissance de l'Inde, l'Afrique du Sud, la Chine et la Russie voir dans le présent ouvrage les contributions respectives d'Olivier Dupont, de Sylvain F. Turcotte, de Sophie Wintgens et de Nina Bachkatov.

aux produits des pays émergents et obtenir *in fine* une libéralisation des échanges mondiaux qui soit plus favorable aux avantages compétitifs des puissances du Sud. Depuis la conférence ministérielle de l'OMC qui s'est tenue en septembre 2003 à Cancun, l'activisme diplomatique brésilien, soutenu par l'IBSA et le G 20 plus, est parvenu à éviter que Washington et Bruxelles imposent leurs vues. Succès diplomatique que Brasilia a réitéré au niveau des instances régionales et interrégionales dans lesquelles elle est engagée. En effet, les autorités brésiliennes sont parvenues à mettre un frein au projet de Zone de libre-échange impulsé par les États-Unis pour l'ensemble des Amériques depuis les années 1990. Lors du bras de fer ministériel tenu à Miami le 21 novembre 2003 entre le Brésil et les États-Unis qui coprésident la phase finale des négociations des Amériques, Brasilia réussit à imposer aux autorités américaines l'idée d'une ZLEA allégée et à la carte, dérogeant ainsi au principe d'engagement unique (*single undertaking*) qui prévoyait un traité international incluant tous les thèmes discutés par les groupes de travail et accepté par les parties dans sa totalité. Autrement dit, les autorités brésiliennes sont parvenues à convaincre leurs homologues américains de renvoyer devant l'OMC les thèmes de négociation pour lesquels les États-Unis avaient le plus d'intérêt, à savoir les règles de protection des investissements, la libéralisation des services, la propriété intellectuelle et les achats gouvernementaux. Cette victoire brésilienne est d'autant plus importante que le projet ZLEA constituait un enjeu qui dépassait les frontières des Amériques, vu qu'il devait impliquer tant un processus d'ouverture des marchés que la mise en place d'une série de nouvelles normes, standards et réglementations permettant de façonner et régir le commerce mondial à partir des intérêts des États-Unis et des normes régissant le marché américain. En ce qui concerne les relations interrégionales entre l'UE et le Mercosur, le Brésil est également parvenu à jouer un rôle central, ce qui lui a permis de contrecarrer la position européenne qui, tout comme celle des États-Unis dans le cadre des Amériques, rechigne à mettre un terme aux subsides à la production et à l'exportation de biens agricoles. Le projet ZLEA ainsi

que celui d'un accord interrégional entre l'UE et le Mercosur ont toujours été envisagés par Washington et Bruxelles comme des leviers pour les négociations multilatérales du commerce. Dès lors, les agendas de négociation commerciale se sont toujours voulus fort semblables à celui qui prévaut à l'OMC. Mais pour les autorités brésiliennes il est plus intéressant d'obtenir un accord global que régional ou interrégional du fait que les bénéfices d'une telle négociation seraient bien plus conséquents. Par ailleurs, le niveau multilatéral est considéré par Brasília comme le canal qui peut lui assurer le meilleur degré de représentation, de visibilité et de légitimité sur la scène mondiale.

Ces initiatives diplomatiques, menées au niveau multilatéral, doivent contribuer à la construction de la respectabilité internationale du Brésil. Celle-ci s'est également construite et développée du fait que Brasília a pu se saisir des organes multilatéraux et ainsi faire valoir ses intérêts face aux puissances du Nord, comme l'illustrent les différentes victoires engrangées auprès de l'OMC dans les dossiers des médicaments génériques, du coton ou du sucre¹. Ces multiples succès concourent à accroître le capital politique international du Brésil et son affirmation face aux grandes puissances économiques. Ils ont également contribué à garantir à Brasília, aux côtés de Washington, de Bruxelles et d'autres puissances émergentes, une place de premier plan à la table des négociations commerciales multilatérales ainsi que comme interlocuteur dans la réflexion lancée en novembre 2008 sur la réforme du système économique mondial et des institutions financières internationales. Cette évolution témoigne d'une reconnaissance internationale croissante des puissances émergentes. Si elle venait à se poursuivre, elle pourrait permettre aux puissances du Sud d'obtenir une plus grande voix, une meilleure représentation et de plus grandes responsabilités dans l'arène internationale. Le Brésil aura alors

1. PAQUIN-BOUTIN Marie-Pierre, « La nouvelle stratégie commerciale des puissances du Sud : le G 3, le G 20 et le cas du Brésil », *RISAL*, 18 mars 2005, 7 pages.

contribué à modifier et rééquilibrer les rapports de force économiques et politiques mondiaux.

Conclusion

Le Brésil est engagé depuis de nombreuses décennies dans la construction d'un statut de puissance. Ces aspirations, alimentées par un sentiment de grandeur, relèvent d'une véritable stratégie d'État que tout nouveau gouvernement s'engage à poursuivre en mobilisant les instruments dits de « puissance douce ». Dans cette quête, les autorités brésiliennes ont fait de la zone sud-américaine un espace de prédilection, d'autant que le Brésil y apparaît comme un acteur prédominant, tant sur le plan économique, commercial ou démographique qu'en ce qui concerne le dynamisme diplomatique, le développement et la diversification de l'économie. Brasilia est engagée dans l'édification d'une coopération régionale non seulement pour des raisons économiques mais également politiques. Le régionalisme sud-américain est conçu par le Brésil pour affermir une assise régionale, consolider un statut de puissance, projeter des intérêts propres, tant économiques que politiques, sur la scène mondiale et partant favoriser l'éclosion d'un monde multipolaire. Afin d'assurer une pérennité au projet d'intégration et éviter qu'il ne soit considéré par les pays de son voisinage direct comme un dessein de domination, les décideurs brésiliens drapent cette stratégie d'un discours de type confraternel qui met l'accent sur l'idée d'une conscience et d'une identité régionales. Il s'agit ainsi de susciter dans le chef de ses associés régionaux un sentiment partagé d'appartenance à une communauté régionale sud-américaine. D'autant qu'il se développe en Amérique latine une opinion publique de plus en plus critique à l'égard des ambitions de puissance du Brésil, qualifiées par certains d'« impérialisme jaune-vert ». Par ailleurs, le Brésil est conscient qu'une telle stratégie, qui vise à développer et consolider un *leadership* régional, implique un coût. D'autant que certains pays, l'Argentine et le Mexique principalement, rechignent à reconnaître la puissance brésilienne ou sont comme elle engagés dans une stratégie d'influence

qui la limite, à l'instar du Venezuela. Dès lors, le Brésil n'hésite pas à mobiliser des ressources financières pour consolider le développement de projets communs et créer des fonds de solidarité afin de susciter auprès de ses associés un effet de suivisme et, partant, éviter les effets centrifuges que pourraient limiter ses ambitions de puissance. Le Brésil tente ainsi d'apparaître comme un acteur bienveillant. Il cherche également à se construire cette image sur la scène mondiale. Pour ce faire, il vante sa nature pacifique et se présente comme le porte-drapeau des PED, notamment dans les instances multilatérales. Ce discours sert les ambitions de puissance de Brasilia dans le sens où il doit, d'une part, légitimer les revendications brésiliennes d'un statut de membre permanent au CSNU et, d'autre part, s'affirmer comme joueur incontournable et obtenir des résultats concrets dans le cadre des négociations multilatérales du commerce. Cette démarche a permis au Brésil de développer une reconnaissance internationale de plus en plus conséquente auprès notamment de l'UE et des États-Unis qui le considèrent davantage comme un État-pivot, voire comme la « puissance naturelle » du sous-continent. Cette reconnaissance tient non seulement à des considérations objectives, mais également à la radicalisation politique et au nationalisme économique qui se développent en Amérique latine. Face à cette évolution idéologique, le Brésil apparaît aux yeux de Washington et de Bruxelles comme un pays modéré et sérieux qui doit être soutenu. Ce soutien est justifié du fait que le gouvernement de centre-gauche brésilien poursuit — dans la lignée de l'administration antérieure — une politique économique libérale et une stratégie macroéconomique bénéfiques aux entreprises et investisseurs extérieurs, et que les coalitions Sud/Sud esquissées par Brasilia ne projettent ni de remettre en question les postulats néolibéraux de la globalisation ni de ranimer l'esprit de Bandoeng. Ceci étant, la reconnaissance croissante que les États-Unis accordent au Brésil comme l'acteur principal de l'Amérique du Sud ne doit pas être interprétée comme un « chèque en blanc ». Les États-Unis, désireux de déléguer certaines responsabilités régionales, considèrent le Brésil comme le candidat le plus à même

d'assumer la stabilité politique du sous-continent, surtout face au Venezuela qui, traversé par un radicalisme politique et un nationalisme économique croissants, est considéré comme un acteur perturbateur et hostile à leurs intérêts dans la région. Mais les États-Unis estiment les Amériques comme une zone d'influence naturelle et, dès lors, se pose la question de savoir si cette reconnaissance perdurera une fois que le Brésil aura décidé de développer sa puissance en dehors des marges de manœuvre et des responsabilités imaginées par Washington.

Chapitre 4

Chine, la « révolution tranquille » d'une puissance ascendante

Sophie Wintgens

Introduction : « one world, one dream »

« Le fait chinois est là. C'est un pays énorme. Son avenir est à la dimension de ses moyens. Le temps qu'il mettra à les développer, nous ne le connaissons pas. Ce qui est sûr, c'est qu'un jour ou l'autre, la Chine sera une grande réalité politique, économique et même militaire »¹. C'est en ces termes que le général de Gaulle évoquait l'avenir de la nation chinoise en 1964, peu avant la reconnaissance par la France de la République populaire et l'explosion de la première bombe atomique chinoise. Quinze ans plus tard, Deng Xiaoping persuadait les dirigeants que le vecteur de puissance et de rayonnement international n'était plus le culturel ou le politique, mais l'économique. En termes d'impact sur l'économie mondiale, l'émergence de la Chine a aujourd'hui largement supplanté l'industrialisation du Japon après la Seconde Guerre mondiale, tout comme

1. Citation du général de Gaulle lors du Conseil des ministres du 8 janvier 1964. Extrait des mémoires d'Alain Peyrefitte, ancien ministre de l'Information et porte-parole du gouvernement, dans un colloque pour marquer le trentième anniversaire de l'établissement des relations diplomatiques entre la Chine et la France.

celle des « dragons » et des « tigres » asiatiques des années 1960-1970. Dans ce contexte de globalisation acceptée, spécificité nouvelle pour un pays en voie de développement, la Chine des *leaders* charismatiques a cédé le relais à celle des technocrates et les mécanismes de formulation de la politique étrangère ont connu de profondes mutations. Avec le déclin de l'idéologie communiste, la puissance redevient source de légitimité pour les dirigeants chinois, leur capacité à poursuivre et à accélérer le développement du pays, gageant de leur compétence et de leur efficacité.

Célébrant le trentième anniversaire d'une politique chinoise inédite de « réformes et d'ouverture », l'année 2008 et les jeux Olympiques de Beijing consacrent l'impératif stratégique de parer la course au *leadership* économique d'un blason culturel redoré, tout autant qu'ils illustrent la nécessité immédiate, pour un régime communiste toujours davantage contesté, de conserver une part suffisante de légitimité. Tel un coup de projecteur sur cette « nouvelle » Chine dont l'immensité est réduite pour l'occasion à sa seule expression pékinoise, le slogan officiel de la 29^e olympiade et l'atmosphère idyllique qu'il tente de dépeindre dissimulent maladroitement le raidissement accru du pouvoir chinois ainsi que l'entreprise de politisation à l'œuvre autour de ce dernier instrument de légitimation du régime. Empreint de patriotisme et de stakhanovisme, le nationalisme sportif exacerbé par les autorités traduit le poids et l'imbrication des enjeux liés à un déroulement harmonieux des JO. Remodelée avec faste pour l'occasion, la capitale chinoise devait apparaître comme la vitrine moderne, technologique et écologique d'un pays ouvert, stable et dynamique. Contraint de s'adapter aux évolutions de la société, tant sous les pressions d'une classe moyenne émergente que sous l'effet du lobbying des institutions et d'une opinion publique internationale de plus en plus critique, le Parti communiste chinois voit sa légitimité, et donc son avenir, reposer sur sa capacité d'organisation et de contrôle social. À travers le prisme des JO, ce sont tant les forces que les faiblesses d'une puissance en ascension qui se reflètent au monde.

Croissance et contraintes de l'économie chinoise : « traverser le gué à tâtons »¹

Ancrée à la fois dans une tradition confucéenne pluriséculaire fondée sur l'harmonie sociale et dans la poursuite d'une entreprise de modernisation initiée au XIX^e siècle en réponse au défi occidental, la politique d'ouverture et de réformes, originale et graduelle, de l'économie chinoise inaugurée à la mort de Mao Tse-tong marque le retour d'un développement capitaliste aux couleurs des particularismes culturels locaux. Devise des traditionnalistes néoconfucéens dès 1919 mais maintenue en gestation sous l'effet combiné des invasions japonaises ainsi que des guerres régionales, de l'embargo et du blocus américains inhérents à l'entrée de la République populaire dans le giron soviétique, moderniser la Chine tout en préservant l'héritage culturel et réinventer la tradition est à nouveau érigé en mot d'ordre. Lancée par Deng Xiaoping en décembre 1978 dans le prolongement du programme de modernisation du Premier ministre Zhou Enlai, cette politique économique d'ouverture et de réformes destinée à enrayer le processus de sous-développement du pays généré par la révolution culturelle s'ancre plus largement dans un environnement international marqué par l'avènement de la globalisation financière et la diffusion des politiques néolibérales afférentes, consécutifs à la fin du système monétaire international de Bretton Woods. Visionnaires et pragmatiques, les dirigeants chinois instaurent un « socialisme de marché » sans modifier en profondeur leur régime politique que d'aucuns qualifient ouvertement de « dictature amortie ». Les structures collectives ancestrales sont petit à petit démantelées tandis que l'égalitarisme entame une longue agonie. Issu d'un processus mimétique volontairement circonscrit, ce système hybride alliant idéologie politique communiste et économie capitaliste témoigne de la capacité chinoise d'adapter opportunément les modèles importés,

1. Expression employée par Deng Xiaoping pour caractériser le processus de réformes des « petits pas ».

mais n'en constitue pas moins le reflet des dysfonctionnements d'un capitalisme exogène face au poids des facteurs culturels chinois.

À défaut d'un modèle économique alternatif en rupture complète avec les planificateurs maoïstes, la République populaire de Chine reconnue depuis 1971 par l'Organisation des Nations unies fait progressivement siennes les lois du marché, en utilisant l'espace rural comme terrain d'essai. C'est dans les provinces méridionales du Guangdong et du Fujian, liées à la diaspora chinoise, que le gouvernement central soucieux de développer l'industrie crée en 1980 les quatre premières Zones économiques spéciales du pays. Concentrées sur le littoral, elles offrent aux entreprises étrangères des conditions fiscales et douanières préférentielles, faisant peu à peu émerger de grandes agglomérations comme la ville de Shenzhen ou le fleuron shanghaien. L'ouverture progressive d'activités économiques à l'initiative privée et l'appel aux investisseurs étrangers marquent adroitement, à partir de 1984, l'extension des réformes à l'économie urbaine. En droite ligne du principe denghiste de l'« enrichissement des premiers » stipulant la nécessité d'un développement inégal afin que les provinces les plus dynamiques servent de modèle, voire de roues motrices, au reste du pays, cette nouvelle étape permet aux zones littorales chinoises d'accumuler, entre 1989 et 2005, plus de 85 % des investissements étrangers à destination du pays. Outre les déséquilibres géographiques qu'engendre cette politique de renforcement des localismes régionaux, la fulgurante industrialisation urbaine qui s'ensuit est surtout, par effet d'entraînement, source de nombreux problèmes sociaux. La prépondérance, dans la Chine intérieure, d'un secteur agricole incapable de créer des emplois génère un mouvement massif difficilement contrôlable de migrations internes qui, faisant poindre la désuétude et fragilisant davantage un système social à la dérive, avive les tensions. Las de l'immobilisme politique, nourri au sein du Parti par un affrontement perpétuel entre réformateurs libéraux et conservateurs nationalistes, un mouvement prodémocratique étudiant, principalement pékinois, manifeste violemment dès 1985. L'écrasement sanglant le 4 juin 1989 sur la

Place Tiananmen d'un front de protestation désormais d'envergure nationale s'accompagne d'un raidissement du régime, qui suspend tant les évolutions économiques que les projets tenus de réforme politique.

En dépit de la réprobation internationale et des sanctions économiques plongeant la Chine dans l'isolement diplomatique, la brutalité de la répression et surtout la perte de légitimité politique qui s'ensuit, servent de levier au pouvoir, débarrassé des revendications démocratiques de la société et conforté par l'armée, pour canaliser les forces de la nation vers l'économie de marché et projeter le pays dans la course à la concurrence avec les puissances économiques occidentales. Le volontarisme ainsi à l'œuvre à la fin du XX^e siècle dans une perspective d'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), assimilée à une entrée pragmatique dans les rangs d'un système international longtemps vilipendé, révèle l'obséquiosité de l'engouement chinois face au pari aléatoire que représente l'approfondissement des réformes¹ : les concessions s'imposant *de facto* au régime, dont au premier chef le respect des principes de base de l'OMC et l'obligation de s'astreindre à un règlement multilatéral des conflits, mais également le coût potentiellement élevé pour l'économie et la société chinoises de l'ajustement à court terme, marquent la fin de la stratégie d'ouverture sélective de la République populaire. Au-delà des motivations politiques internationales visant à retrouver la place due à son rang, restaurer symboliquement la respectabilité nationale à l'étranger, et acquérir un statut définitif lui dispensant de subir le réexamen américain annuel de la clause de la nation la plus favorisée (NPF), l'enjeu politique interne apparaît primordial dans la mesure où l'entreprise d'accession à l'OMC constitue le moteur de l'accélération des réformes. Dépassant amplement les 30 milliards de dollars de flux d'investissements directs

1. Ce pari repose sur la conviction d'une nécessaire poursuite de l'essor industriel pour compenser le manque de compétitivité des autres domaines de l'activité économique. LEMOINE Françoise, « Pourquoi la Chine veut-elle adhérer à l'OMC ? », *La Lettre du CEPII*, n° 189, avril 2000, pp. 3-4.

étrangers (IDE) drainés avant 1991, la Chine en attire à hauteur de 415 milliards entre 1992 et 2002, date de son adhésion effective où elle en concentre près de 50 milliards sur base annuelle. Ce qui s'apparente à un cercle vertueux¹ permet à la République populaire de connaître une expansion économique sans précédent : reposant prioritairement sur l'insertion dans le commerce international et l'afflux d'investissements industriels étrangers, la croissance annuelle moyenne du produit intérieur brut (PIB) s'établit entre 1979 et 2005 au taux sans égal de 9,4 % pour atteindre 11,4 % en 2007. La faiblesse des coûts salariaux de son immense réservoir de main-d'œuvre constitue le premier déterminant des délocalisations industrielles à destination de l'empire du Milieu, devenant *de facto* le nouvel « atelier » de l'Asie, sinon du monde. L'intérêt de préserver cette attractivité et ce potentiel économiques représentant le souci majeur des successeurs immédiats de Deng Xiaoping, le renoncement officiel du pouvoir politique chinois à tout projet proprement révolutionnaire s'opère pour l'essentiel au bénéfice de la construction d'un État gestionnaire dont les objectifs prioritaires sont la croissance économique et la stabilité sociale.

Engagement régional et « coexistence pacifique » : une politique extérieure pragmatique au service d'intérêts nationaux

Contrairement à ce qui prévalait sous l'Empire ou le maoïsme, le « principe de réalité » s'est imposé en Chine depuis les années 1980, les préoccupations strictement sécuritaires cédant le pas à une approche plus pragmatique. Depuis que ce géant démographique d'une population de 1,3 milliard d'habitants a engagé son programme de modernisation, les transformations socio-économiques internes

1. Dans la mesure où les dirigeants chinois assimilent la pression extérieure et la compétition engendrée par une telle situation à des éléments de promotion d'un développement plus rapide et plus sain de l'économie nationale. FEWSMITH Joseph, « China and the WTO: the politics behind the agreement », *NBR Analysis*, vol. 10, n° 5, décembre 1999.

s'accompagnent d'une volonté affichée d'insertion dans la communauté internationale. Marqué par la fin de la guerre froide, la victoire idéologique de l'Occident et les discours sur l'avènement d'un « moment unipolaire »¹, faisant face aux palabres sur la « menace chinoise » relayée avec force par les États-Unis et dans une moindre mesure par le Japon, et assuré d'une stabilité sociale et d'un développement qu'il s'emploie à maintenir, le gouvernement chinois adopte en deux phases successives une politique étrangère plus offensive, apparaissant aux yeux de certains comme une (ré)affirmation progressive et une reconquête impériale. Entre 1988 et 1994, la Chine tente de sortir de son isolement diplomatique et mise sur le développement des relations bilatérales, nouant des liens diplomatiques avec dix-huit pays, auxquels s'ajoutent les États issus de l'Union soviétique. À partir du milieu des années 1990, le pays s'efforce d'intégrer pleinement la communauté internationale en s'engageant davantage dans des enceintes multilatérales et en signant plusieurs traités internationaux. Opérant dans un premier temps un recentrage idéologique autour de l'« idée » nationale et des expériences de développement asiatique, la Chine, que d'aucuns qualifient de puissance du *statu quo*, aspire à moyen ou long terme à peser sur les relations internationales. Empreinte d'un grand pragmatisme, sa nouvelle « diplomatie favorable à la multipolarité ou plutôt la 'multipolarisation' (duojihua) du monde et d'opposition à l'unipolarité américaine »² vise en priorité à développer un environnement international propice à la poursuite du développement national et à légitimer l'implication croissante du pays dans les affaires internationales. À long terme, la participation accrue aux dialogues multilatéraux, appuyée par un relatif engagement régional, représente pour

1. KRAUTHAMMER Charles, « The unipolar moment », *Foreign Affairs*, vol. 70, n° 1, 1991, pp. 23-33.

2. CABESTAN Jean-Pierre, « La politique étrangère chinoise : une Chine sans ennemis n'est pas forcément une Chine rassurante », dans SANJUAN Thierry (dir.), *Chine, nouveaux enjeux géopolitiques*, éd. La Découverte, coll. « Hérodote », n° 125, Paris, deuxième trimestre 2007, p. 12.

la Chine un moyen d'apparaître comme une puissance majeure responsable.

*Stabilité et stratégies géopolitiques régionales :
« cacher ses talents en attendant son heure »¹*

Considérant que la stratégie d'intégration internationale de la Chine s'effectue par étapes, l'Asie en constitue naturellement le premier palier. Dans la mesure où l'émergence chinoise a accru et accéléré la concentration des échanges intra-asiatiques, la quête de stabilité dans son environnement stratégique immédiat constitue une politique constante. Si la plupart des économies de la région perçoivent directement les dividendes de ces nouveaux liens commerciaux et de l'arrivage massif d'investissements sur le continent chinois, la montée en puissance du géant potentiel suscite la crainte que son influence économique se mue en instrument de domination politique. Prévenir l'isolement par crainte de l'encerclement diplomatique, apprendre les modes de fonctionnement de la communauté internationale et faire jouer en sa faveur la coopération régionale figurent désormais parmi les axes essentiels de la diplomatie asiatique chinoise d'apaisement et de stabilisation du pourtour. L'établissement d'une relation « harmonieuse » avec l'ensemble de ses voisins, afin d'apparaître comme une opportunité d'échanges et de développement conditionne la possibilité pour les autorités d'une concentration maximale de l'attention sur l'enjeu de stabilité nationale. Avec pour objectif premier la sécurité intérieure et le maintien d'une cohésion sociale, seuls garants de la poursuite de la modernisation et de l'assise légitime du Parti communiste, les dirigeants chinois cherchent à désamorcer l'ensemble des conflits directs potentiels.

Le repositionnement régional de la Chine procède dès lors d'une entreprise de règlement de litiges frontaliers hérités de l'histoire.

1. Ce principe résume les termes du compromis apparent entre l'aspiration nationaliste à la puissance et la priorité donnée au développement économique excentré.

Outre les accords diplomatiques conclus dès les années 1960 avec la Birmanie, le Népal, la Mongolie, l'Afghanistan et le Pakistan, plusieurs accords de délimitation de la frontière sino-russe sont signés dès 1991 et la démilitarisation du Nord-Est acquise en 1997, mettant fin à un vieux contentieux sur les îles de la rivière d'Argoun, le fleuve Amour et le Primorie. Avec la disparition de l'Union soviétique, les États d'Asie centrale fraîchement indépendants régularisent également leurs frontières terrestres avec la Chine — hormis la persistance d'une revendication chinoise sur le Pamir oriental du Tadjikistan. Pékin joue un rôle actif et déterminant dans la mise en place en avril 1996 du Groupe de Shanghai, une structure de sécurité régionale regroupant la Russie¹, le Kazakhstan, la Kirghizie et le Tadjikistan, trois Républiques d'Asie Centrale frontalières du Xinjiang, et constituant le socle de l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS), fondée en avril 2001 afin de lutter contre le terrorisme et le séparatisme. L'hostilité commune à l'encontre des États-Unis lors de la crise irakienne ayant déjà été l'occasion de renforcer leurs liens, cette nouvelle coopération sécuritaire élève *de facto* le « partenariat constructif » sino-russe scellé en 1994 en « partenariat stratégique ». Codifié par la signature d'un traité d'amitié et de coopération le 16 juillet 2001, ce partenariat, n'ayant pas la vocation d'une alliance militaire *stricto sensu* bien qu'il contrarie l'unilatéralisme américain, révèle tout au moins le caractère privilégié et interdépendant des relations bilatérales, longtemps ponctuées de cycles d'ouverture et de contraction, sur le plan militaro-technique. À côté d'une collaboration naissante dans les domaines scientifique et aérospatial, le commerce d'armements demeure au cœur de la coopération sino-russe. Depuis 2000, 90 % des importations d'armes conventionnelles de la Chine, qui subit l'embargo militaire des puissances occidentales à la suite des événements de Tiananmen, proviennent de la Russie².

1. Voir la contribution de Nina Bachkatov dans le présent ouvrage.

2. Schématiquement, la Chine dépend de la Russie pour moderniser son armée et satisfaire ses besoins énergétiques, la dernière ayant besoin de la première afin d'ouvrir des débouchés à son économie et de se maintenir dans la course

L'intérêt de la Chine pour l'Asie du Sud s'inscrit également dans le cadre général de sa politique de « bon voisinage » et s'exprime avant tout en termes économiques. Sous l'effet des réformes impulsées par Deng Xiaoping, la normalisation des relations avec l'Inde¹ dans les années 1980 conduit notamment Pékin à adopter une posture de neutralité dans l'antagonisme indo-pakistanaï au Cachemire. Les questions de l'Aksaï Chin et du Ladakh au nord-ouest et de la ligne Mac-Mahon au nord-est de l'Union indienne demeurent toutefois des causes de tensions entre les gouvernements chinois et indien, bien que ceux-ci privilégient depuis peu un dialogue de coopération commerciale et d'ouverture frontalière ponctuelle, laissant à l'écart ces revendications territoriales. Le succès de cette diplomatie économique transparaît d'ailleurs dans l'essor des échanges économiques bilatéraux, l'Inde étant le premier partenaire commercial de la Chine en Asie du Sud, avec un volume d'échanges aux alentours de 14 milliards de dollars dès 2004, porté à 38,7 milliards en 2007, soit 33 fois celui de 1995 avec une croissance annuelle de 34 %. Bien que fut signée en juin 2003 une déclaration commune qui vit l'Inde reconnaître la souveraineté de la République populaire sur le Tibet, et la Chine la possession du Sikkim à l'Union indienne, la viabilité des rapprochements économiques sino-indiens est obérée par les incertitudes politiques : le conflit indo-pakistanaï et la présence en Inde du « gouvernement tibétain en exil » demeurent deux pommes de discorde latentes. Si la Chine n'est plus susceptible de prendre ouvertement le parti du Pakistan dans l'hypothèse d'un conflit avec l'Inde, elle n'entend pas pour autant sacrifier son amitié avec la République pakistanaï sur l'autel de la nouvelle entente avec le voisin indien. L'intérêt économique et surtout géostratégique que représente le Pakistan, État nucléaire depuis 1998 situé au carrefour de l'Asie du Sud, de l'Asie centrale et du Moyen-Orient offrant en

technologique. Entre 1998 et 2002, la Russie aurait vendu des armes conventionnelles à la Chine pour une valeur de 8,22 milliards de dollars. Voir SIPRI, *Yearbook*, 2003, p. 442.

1. Voir la contribution d'Olivier Dupont dans le présent ouvrage.

matière d'acheminement des hydrocarbures un débouché sur la mer d'Oman sans passer par l'Iran, trouve un écho politico-militaire à travers le traité sino-pakistanaï d'amitié, de coopération et de relations de bon voisinage signé en avril 2005, renforcé en décembre 2006 par la tenue de manœuvres militaires conjointes à Abbottabad, visant en partie à s'opposer au partenariat indo-américain. Pékin entend promouvoir ses liens, de nature différente, avec les deux voisins sud-asiatiques en parallèle.

Si le Vietnam et la Chine se sont accordés sur leurs frontières terrestres communes dans les années 1990, des points de litiges persistent autour des délimitations de leurs eaux territoriales. En mer de Chine méridionale, région stratégique du fait de ses importantes ressources halieutiques, gazières et de ses réserves pétrolières supposées, les contentieux autour des deux archipels coralliens Paracels et Spratleys dépassent la question territoriale. Adoptant en 1992 une déclaration sur la mer territoriale et les zones attenantes, la Chine considère ces îles pétrolifères comme des territoires historiques, excluant de fait toute discussion sur la question de la souveraineté. Lui attribuant un large espace maritime qui englobe l'Archipel des Senkaku-Diaoyu également revendiquées par le Japon, l'ensemble des îles et récifs en mer de Chine méridionale en passant par Taiwan, cette loi permet à la République chinoise de construire *de facto* une vaste *mare nostrum*. De manière générale, l'approche de la République populaire en matière territoriale se révèle fondamentalement conservatrice, les autorités percevant les questions territoriales à travers le prisme de considérations rationnelles de puissance¹. Si les interprétations des différends frontaliers visent le plus souvent à maintenir le *statu quo*, elles n'en reflètent pas moins les limites de la flexibilité et de la coopération chinoise.

1. CARLSON Allen, « Constructing the dragon's scales: China's approach to territorial sovereignty and border relations in the 1980s and 1990s », *Journal of Contemporary China*, vol. 12, n° 37, novembre 2003, p. 690.

La priorité donnée à la construction nationale après la victoire des communistes en 1949, ainsi que la domination pendant la guerre froide, dans les structures et débats multilatéraux, de la confrontation russo-américaine, ont contribué à une présence minimale de la Chine sur la scène régionale. Enclive dès l'entame de la décennie post-Tiananmen à s'extraire de son isolement diplomatique, elle mise sur le partenariat institutionnel, n'impliquant pas pour autant une participation active, pour conjurer l'ostracisme. L'empire du Milieu renonce ainsi de façon apparente à sa perception sino-centrée du monde (« Cacher ses talents en attendant son heure »), afin de valoriser sa place en Asie orientale face au Japon, à l'Asie du Sud-Est et à l'Inde. Cheville ouvrière d'une nouvelle division régionale du travail et multipliant les initiatives en faveur de la coopération et de la libéralisation des échanges, elle se résout à s'insérer de façon prudente, graduelle et sélective dans des cadres multilatéraux régionaux, en dépit d'une prédilection manifeste pour les échanges bilatéraux, plus aisément maîtrisables.

Nouvelle puissance économique en Asie, nouveaux équilibres

Misant sur la coopération économique comme vecteur de stabilité régionale, la Chine participe dès sa création en 1991 au forum de l'*Asia-Pacific Economic Cooperation* (Apec). Réunissant également Hong Kong et Taiwan, cette plateforme de rencontres et de négociations intergouvernementales entre l'Asie et les Amériques affiche une ambition de régulation strictement économique. Premier cadre asiatique de dialogue sur les questions politiques et stratégiques d'intérêt commun, l'adhésion chinoise en 1994 à l'*Asian Regional Forum* (ARF) est conditionnée à plusieurs restrictions, comme le refus de la participation de Taiwan en tant qu'entité politique et de tout examen des contentieux territoriaux en mer de Chine méridionale. Inscrite dans le cadre d'une stratégie d'opposition frontale aux États-Unis et à ses alliés en Asie-Pacifique, à laquelle répond globalement l'intégration économique graduelle de la Chine dans la région, la

participation à l'ARF répond à différents impératifs diplomatiques, davantage stratégiques. Outre l'intérêt de convaincre les membres de l'Asean de ses intentions pacifiques et, de fait, désamorcer les tensions en mer de Chine, elle entend également s'appuyer sur ces pays pour peser face aux pressions américaines en matière de droits de l'Homme et, enfin, être incluse plutôt qu'exclue d'un processus, même si celui-ci a été initié pour contenir l'expansion communiste.

Force est de constater que la Chine cherche à instrumentaliser les organismes régionaux à des fins d'influence politique sans pour autant adhérer formellement à leurs structures¹. Sous couvert d'un engagement multilatéral, elle œuvre surtout à la création d'un climat de confiance dans son espace géopolitique immédiat. Ce positionnement évolue au lendemain de la crise des missiles du détroit de Taiwan et du revirement stratégique de l'administration Clinton. S'inscrivant en droite ligne d'une politique étrangère de l'« engagement »² plaidant en faveur d'une association impérieuse de la République populaire aux processus de négociations multilatérales en matière de criminalité internationale, de non-prolifération ou encore d'environnement, la Chine déploie dès 1996 une relative proactivité dans la mise sur pied du Groupe de Shanghai. En 1997, un accord baptisé Asean + 3 établit un cadre institutionnel de coopération entre l'Asean, Séoul, Tokyo et Pékin, qui renforce de ce fait un peu plus son pouvoir d'influence régionale. Mais il faut attendre mai 2000 et la démonstration avérée du rôle stabilisateur de la Chine lors de la crise asiatique de 1997-1998 pour voir ces pays signer un accord de coopération monétaire

-
1. BOULANGER Éric, CONSTANTIN Christian et DEBLOCK Christian, « Grandes manœuvres autour de l'ASEAN : les perspectives américaine, chinoise et japonaise sur le régionalisme asiatique », dans *Cahiers de Recherche 07-05 - CEIM*, 30 novembre 2007.
 2. Inspirée par Samuel Berger, conseiller pour la Sécurité nationale de Bill Clinton, cette stratégie à long terme entend induire chez l'adversaire un comportement coopératif, en recourant à des renforcements positifs afin de modifier son point de vue initial et de l'amener progressivement à redéfinir ses propres intérêts jusqu'à ce que la dimension conflictuelle du rapport entre les deux parties en vienne à s'estomper.

prévoyant des prêts mutuels de devises en cas de risque de déstabilisation. Élargissant son accès aux marchés mondiaux et renforçant l'attrait qu'elle exerce sur les investisseurs étrangers, l'accession formelle de la Chine à l'OMC fin 2001 avive toutefois les inquiétudes de son voisinage, glissant du champ politico-militaire à celui de l'économie. Afin de faire valoir à ses partenaires sud-est asiatiques, inquiets de l'accaparement chinois des IDE, les opportunités que leur offre son développement économique et, moins explicitement, l'argument rassurant voulant qu'un « accord régional permet aussi d'encadrer juridiquement l'État dominant de la région »¹, la Chine signe en 2002 un accord afin d'établir le libre-échange avec l'Asean à l'horizon 2010-2015.

*Les relations sino-japonaises :
rivalité stratégique ou coopération ?*

Si « l'intégration régionale constitue un moyen pour l'État le plus important de renforcer son poids sur la scène internationale, de rattraper une part de souveraineté menacée par la mondialisation »², la stratégie de la Chine a progressé dans l'affirmation de son *leadership* économique face au Japon. Épointé par la contraction de ses activités économiques et aux prises avec des difficultés internes, la démocratie japonaise refuse, de façon à peine voilée, l'idée d'un avenir tributaire d'un nouvel ordonnancement impérial chinois de l'espace régional. Sur un plan géostratégique, la commune inquiétude face à l'Union soviétique qui cimentait les relations sino-nipponnes s'est érodée à la fin de la guerre froide. Teintée de rivalité économique et idéologique latente, la situation actuelle d'interdépendance contradictoire institue une concurrence de ce qui s'apparente à deux modèles de recherche

1. TELLO Mario (dir.), *Relations internationales. Une perspective européenne*, éd. de l'ULB, Bruxelles, 2008, p. 151. En Asie du Sud-Est notamment, la Thaïlande, la Malaisie, l'Indonésie ou encore les Philippines ayant fondé leur développement dans les années 1990 sur la captation des investissements directs étrangers voient ceux-ci se détourner massivement vers la Chine, plus compétitive.

2. *Loc. cit.*

de puissance difficilement conciliables, voire antinomiques, animés par des jeux d'alliances divergents. Si Tokyo ne peut ignorer ni remettre en cause l'appartenance de Pékin en tant que membre permanent au Conseil de sécurité des Nations unies, la Chine refuse toujours d'accorder à son ennemi héréditaire un statut comparable. Face au risque de l'isolement, Tokyo a développé, en se fondant notamment sur sa capacité d'investissement et un important budget dévolu à l'aide au développement (7,7 milliards de dollars en 2007), une stratégie d'alliances implicite, sous forme de partenariats privilégiés et multidimensionnels, perçue par Pékin comme une volonté d'encerclement et de *containment*. En témoignent par exemple la mise en place en 2004 de l'espace de dialogue régional *Central Asia Plus Japan* visant à contrebalancer l'OCS pilotée par la Chine ou le partenariat nippo-indien conclu en août 2007 sous le patronage des États-Unis¹. Dans la mesure où sa Constitution lui interdit toute intervention offensive à l'extérieur de ses frontières, le Japon mise sur son potentiel de diversification économique et sa maniabilité du *soft power* pour conserver son ascendant régional, s'appuyant dans sa quête de légitimité internationale sur la sauvegarde et la promotion des valeurs démocratiques. La démonstration de son *leadership* consiste à contrer le volontarisme chinois dans des secteurs symboliquement stratégiques comme la lutte contre le réchauffement climatique, le développement africain ou encore le maintien de la paix. Lors de la réunion du G 8, sur l'île de Hokkaido en juillet 2008, Tokyo est parvenu à faire éclore un accord basé sur sa propre approche sectorielle de réduction des gaz à effets de serre, ravivant la prééminence de l'Archipel sur la République chinoise qui dépend de la technologie propre nipponne pour accroître l'efficacité énergétique de ses industries hautement polluantes. La quatrième *Tokyo International Conference on African Development* de mai 2008 permet

1. Interview de Valérie Niquet dans SONNAY Alexandre, « L'Arc de la liberté nippo-indien fait contrepoids à la puissance chinoise », *L'AGEFI*, 29 août 2007, p. 13.

par ailleurs au Japon, puissant bailleur de fonds multilatéral¹, de promouvoir un modèle de développement alternatif à une politique d'aide chinoise en Afrique tous azimuts et inconditionnée.

Dans quelle mesure la Chine et le Japon peuvent-ils dès lors reconnaître mutuellement leur rôle de puissance régionale et, par extension, leurs responsabilités respectives dans la sécurité de la région Asie-Pacifique ? L'ambivalence de leur relation, où interdépendance économique et tension géopolitique s'enchevêtrent sur fond de contentieux historiques, est emblématique d'une dialectique manichéenne de type allié-adversaire. Si la Chine s'est hissée au rang de premier partenaire commercial du Japon, Tokyo constitue dès 2006, avec plus de 240 milliards de dollars d'échanges, le second partenaire commercial de Pékin, derrière Washington. Les complémentarités des marchés et la dépendance réciproque des échanges commerciaux reflètent l'étendue de leur intégration industrielle : 14,4 % des IDE japonais sont réalisés en Chine, qui profite en retour d'un important transfert de technologies. Les caractéristiques intrinsèques de ces deux économies structurent ainsi une division du travail mutuellement bénéfique, gageant d'une relative stabilité des rapports entre Pékin et Tokyo. Depuis le rétablissement des relations diplomatiques en 1972 et la signature en 1978 d'un traité de paix et d'amitié engageant le Japon à ne reconnaître qu'une seule Chine et à ne pas soutenir l'indépendance de l'île de Taiwan, la querelle sur la mémoire et l'interprétation de l'Histoire n'en demeure pas moins irrésolu, aboutissant à une situation qualifiée par le Japon de « diplomatie du *fumie* »². Bien que la première visite dans l'Archipel d'un chef d'État

1. Troisième contributeur de l'Association internationale de développement avec 12,2 % d'un montant total de 17,7 milliards de dollars pour la période 2005-2008 et 10 % d'un montant total de 25,1 milliards pour 2008-2011.

2. En rappelant à tout instant les exactions japonaises et en décriant toute renaissance, réelle ou virtuelle, du militarisme japonais, les dirigeants chinois instrumentalisent la haine accumulée pendant la guerre, très prégnante dans la cause nationaliste du pays. Notion définie dans l'article de BOUISSOU Jean-

chinois ne date que de la fin des années 1990 et que l'échec des recettes néolibérales du Premier ministre Koizumi place le Japon dans une impasse diplomatique avec ses voisins chinois et nord-coréen, la restauration du dialogue intervient symboliquement dès juillet 2003 avec la création d'un Comité d'amitié nippo-chinois pour le XXI^e siècle, chargé d'étudier l'évolution des relations bilatérales dans les domaines de la politique, de l'économie, de la culture, des sciences et de la technologie.

Si leurs intérêts économiques et une volonté affirmée de normalisation, voire de pacification, incitent ces deux voisins à dépasser leur inimitié politique sur certains points de friction, une rivalité stratégique demeure latente à travers l'augmentation croissante du budget militaire et les méthodes d'arbitrage chinois face aux velléités séparatistes de l'île de Taiwan, point d'orgue de leurs crispations. Selon les sinologues et le gouvernement nippons, les invasions subies et vécues comme une humiliation ont exacerbé l'envie de souveraineté nationale de la Chine qui, influencée par sa conception réaliste des relations internationales, ne se sentirait en sécurité qu'en développant sa puissance militaire¹. Depuis 1993 et l'entame du programme de modernisation des forces armées, le budget de Défense chinois connaît une augmentation annuelle moyenne supérieure à la croissance du PIB, élevée à 17,6 % en 2008 hissant pour cette année les dépenses à 38,7 milliards d'euros. Au coude à coude avec celle de son voisin nippon² et très largement inférieure à celle des États-Unis

Marie, « Le Japon et la Chine, amour, haine et géostratégie », *Politique étrangère*, vol. 61, été 1996, pp. 315-326.

1. SATO Hideo, *Japan's China Perceptions and its Policies in the Alliance with the United States*, University of Tsukuba, Asia Pacific Research Center, septembre 1998, p. 10.
2. Malgré l'article 9 de sa Constitution, le Japon possède l'un des plus importants budgets de Défense du monde s'élevant à environ 38 milliards de dollars. Japan Ministry of Defense, *Defense of Japan 2008. Part II. The Basics of Japan's Defense Policy and Build-up of Defense Capability*, novembre 2008, http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/pdf/2008/26Part2_Chapter2_Sec5.pdf, (page consultée le 10 décembre 2008).

annoncée en hausse de 7,5 % à 400 milliards d'euros pour l'exercice 2009, la manne budgétaire militaire chinoise s'emploie officiellement à couvrir la professionnalisation et la rationalisation de l'Armée populaire de libération. Le manque de transparence dans l'utilisation effective des dépenses globalement affrêtées à la modernisation militaire et les ambitions militaristes qu'elles pourraient sous-tendre suscitent toutefois l'inquiétude de la communauté internationale. Identifiant comme principales cibles de la politique de défense chinoise la volonté de se doter de moyens de dissuasion face à l'île de Taiwan et, à plus long terme, de se poser comme la grande puissance asiatique, le gouvernement japonais, particulièrement inquiet de la mise en place par Pékin d'un « collier de perles »¹, et plus encore son allié militaire depuis 1952, pointent les risques de cette expansion militaire pour la stabilité régionale. La déclaration nippo-américaine de février 2005, concrétisée grâce à la participation acquise des Forces d'autodéfense japonaises aux opérations onusiennes de maintien de la paix (*Peace Keeping Operations Law*, 1992) et au soutien militaire des opérations anti-terroristes américaines dans l'océan Indien en 2001 et en Irak dès 2003 (*Anti-Terrorism Special Measures Law*, 2001), marque le passage d'une alliance de type défensif à une alliance globale avec la définition d'objectifs communs². Ce partenariat, renouvelé dans des termes contribuant au renforcement de la position et des capacités stratégiques américaines en Asie orientale, apparaît davantage comme une alliance de sécurité pragmatique que comme l'alliance de deux stratégies communes. Comme en témoigne le rapport Armitage de 2007³, les États-Unis affichent ouvertement la

-
1. PEHRSON Christopher J., « String of Pearls: Meeting the Challenge of China's Rising Power across the Asian Littoral », *Strategic Studies Institute Monograph*, juillet 2006, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB721.pdf> (page consultée le 13 juillet 2008).
 2. US-Japan Security Consultative Committee, *Joint Statement*, Washington D.C., 19 février 2005.
 3. Ce rapport suggère la mise en place d'une coopération triangulaire de sécurité entre les deux alliés et la Chine. Armitage Richard L. et Nye Joseph S., *The U.S.-*

priorité croissante qu'ils accordent au développement de relations « cordiales » avec la République populaire.

*Les relations sino-américaines, entre défiance
et pragmatisme de bon aloi*

Dans un contexte post-guerre froide ayant entraîné l'autonomisation du théâtre asiatique et dominé par les raidissements nationalistes, le bouleversement stratégique induit par l'émergence de la Chine remet nécessairement en question les équilibres anciens, où l'empire du Milieu était diplomatiquement inerte et où Washington assurait, avec ses deux assesseurs japonais et sud-coréen, le rôle d'arbitre et de garant de la sécurité régionale. Puissance nucléaire depuis 1964, la Chine représente aujourd'hui la quatrième économie mondiale, derrière les États-Unis, le Japon et l'Allemagne. Son excédent commercial ayant atteint en 2007 le taux inégalé de 262,2 milliards de dollars en hausse de 50 % par rapport à l'année précédente, cet emballement accroît les pressions étasuniennes sur le yuan, le déficit commercial américain avec la Chine s'élevant à 256,3 milliards de dollars. L'ampleur et la densité des relations économiques liant Washington à Pékin, avec en 2007 des échanges de plus de 300 milliards de dollars et l'acquisition pékinoise en bons du Trésor américains portée à 585 milliards de dollars fin 2008, place les États-Unis dans une situation paradoxale et inconfortable. Cette dynamique d'interdépendance économique-financière croissante a un réel impact sur l'évolution des relations sino-américaines, dont l'ambivalence dissimule mal les appétences respectives. Si ces déséquilibres alimentent les sentiments antichinois, notamment au Congrès, ils mettent également en lumière l'intensité de leurs échanges et contribuent, sinon à minimiser, au moins à relativiser la part jouée par la relation militaro-stratégique. Après avoir traversé une phase de tensions récurrentes, avec comme points d'orgue la crise des missiles

Japan Alliance: Getting Asia Right Through 2020, 16 février 2007, [en ligne], http://www.csis.org/media/csis/pubs/070216_asia2020.pdf, (page consultée le 27 août 2008).

en mars 1996 dans le détroit de Taiwan, le bombardement de l'ambassade de Chine à Belgrade par les forces de l'Otan en mai 1999 et l'incident d'un avion patrouilleur américain abattu au-dessus de la mer de Chine en mars 2001, les relations sino-américaines évoluent vers un réchauffement apparent, sous l'effet de contingences politiques internes.

Afin d'asseoir sa puissance économique et de légitimer sa fulgurante ascension, la Chine, dont l'entrée à l'OMC élargit l'accès et par conséquent la dépendance aux marchés mondiaux tout en renforçant l'attrait qu'elle exerce sur les investisseurs étrangers, dote officiellement son action diplomatique d'une dimension plus globale et moins centrée sur ses intérêts économiques nationaux. *Modus vivendi* alternatif ou entrée dans les rangs ? L'échec des pressions militaires et intimidations verbales à l'encontre de Taiwan, sa dépendance énergétique et alimentaire grandissante ainsi que l'accession de son voisin indien au statut de puissance nucléaire figurent parmi les motivations stratégiques du revirement diplomatique chinois. Dès 2001, marquée par l'attribution à Pékin des JO de 2008, cette nouvelle politique étrangère de « développement pacifique » se traduit concrètement par l'adoption d'un discours international plus modéré, voire consensuel, par un approfondissement de son engagement multilatéral et le développement d'actions plus constructives, ainsi que par l'abandon de la dénonciation militante de l'hégémonie américaine. Dans les faits, la charge traditionnelle à l'encontre des puissances occidentales et japonaise accusées de maintenir la Chine dans un statut inférieur par des moyens néo-colonialistes et néo-impérialistes ne disparaît pas totalement, mais se pare d'un discours sur les responsabilités mondiales qui lui incombent. Pékin puisant par ailleurs dans la politique américaine de lutte contre le terrorisme (*National Security Strategy*, 2002) les raisons objectives de justifier sa répression des mouvements séparatistes ouïgours du Xinjiang, les attentats du 11 Septembre font apparaître le combat antiterroriste comme un domaine de coopération privilégiée entre les deux États, dont la réconciliation est symbolisée dans la foulée par le sommet de

l'Apec à Shanghai. Malgré une relative convergence d'intérêts, l'administration Bush ne renoue pas de manière explicite avec la politique d'engagement constructif à l'égard de la Chine promue sous l'ère Clinton.

Le caractère protéiforme de ses relations avec les États-Unis enjoint la Chine d'adopter une attitude dissociée selon les dossiers traités. L'« hyperréalisme » caractérisant désormais la politique étrangère chinoise se traduit concrètement, dès 2002-2003, par une prise de position retenue face à la guerre américaine en Irak et, plus encore, dans le rapprochement opéré avec les régimes de non-prolifération qu'illustre son rôle de médiateur régional et sa coopération sécuritaire avec les États-Unis en vue de la dénucléarisation de la Corée du Nord. Si cette crise ouverte en 2002 offre à la Chine l'opportunité de se poser en acteur clé dans la sécurité de la péninsule coréenne, elle reflète les ambivalences de sa « nouvelle » politique étrangère. Depuis l'essai nucléaire nord-coréen du 9 octobre 2006, le soutien chinois à la mise en œuvre de la résolution 1718 du Conseil de sécurité de l'ONU et, de façon générale, à des pressions accrues contre le régime de Pyongyang, se révèle ambigu, à l'image des accointances entre ces deux pays. Ignorée, voire humiliée par un « partenaire de pourparlers » dont les provocations successives mettent ses capacités de médiation en défaut, la Chine est tiraillée entre un besoin de respectabilité internationale et un souci de ne pas rompre tout contact avec un imprévisible voisin nord-coréen. Fondamentalement hostile au schéma d'une Corée du Nord détentrice de l'arme nucléaire, susceptible d'échoir à terme à une péninsule réunifiée, l'évolution de l'attitude japonaise quant à sa possession de l'arme nucléaire, en cas de crise déclarée, n'est donc pas la moindre des inquiétudes chinoises dans ce contexte stratégique mouvant. La seule issue acceptable pour le pouvoir chinois demeurant les négociations, Pékin opte pour un soutien, quoique dégressif, à Pyongyang tout en jouant les intermédiaires entre Kim Jong-il et George Bush. Aux prises avec des impératifs contradictoires, la Chine s'efforce de maintenir un équilibre précaire. Cette diplomatie du « deux poids,

deux mesures », discrète mais ferme, aboutit le 13 février 2007 à l'accord de dénucléarisation militaire de la Corée du Nord, consolidant l'image de respectabilité que l'État chinois tente ostensiblement de faire valoir.

« A great power is and becomes what a great power does »¹ : *de la victimisation à la responsabilisation ?*

Particulièrement sensible au niveau régional, cette évolution diplomatique l'est également sur la scène mondiale, notamment au sein des Nations unies. Membre permanent du Conseil de sécurité, la Chine n'a utilisé son droit de veto pendant la guerre froide qu'avec une extrême parcimonie et essentiellement afin d'évacuer les questions qui l'indisposaient (empêcher l'admission du Bangladesh et s'opposer à une résolution sur le cessez-le-feu lors de la guerre des Six-Jours). Elle privilégie ainsi la fonction « légitimante » du Conseil conférant à ses membres un statut de puissance majeure, au détriment des responsabilités qu'il entraîne. Adeptes d'un passivisme et d'un penchant à l'abstentionnisme qu'elle justifie au nom des cinq principes de coexistence pacifique guidant sa politique étrangère², la Chine envoie pour la première fois en 1990 des observateurs militaires participer à une opération de maintien de la paix en Palestine et prend part, de 1990 à 1999, au vote de 572 des 625 résolutions abordées par le Conseil de sécurité. Cet activisme recouvré ne prend véritablement corps que lorsque ses intérêts apparaissent directement menacés, la République populaire apposant son veto à l'envoi de forces onusiennes au Guatemala et en Macédoine, deux pays qui avaient

-
1. KIM Samuel S., « China as a great power », *Current history*, vol. 96, septembre 1997, p. 246.
 2. Respect mutuel de la souveraineté et de l'intégrité territoriale, non-agression mutuelle, non-ingérence dans les affaires, égalité et avantages réciproques et coexistence pacifique. HILLS Carla A., BLAIR Dennis C. et JANNUZI Frank Sampson, *U.S.-China Relations: An Affirmative Agenda, A Responsible Course. Independent Task Force Report*, Council on Foreign Relations, New York, 2007, p. 33.

choisi de reconnaître officiellement la République de Taiwan. La Chine n'hésite plus à faire entendre sa voix et à assumer ouvertement ses désaccords au sein des institutions internationales. Deux de ses veto marquants ont ainsi bloqué, en janvier 2007 et juillet 2008, l'adoption de projets de résolution visant respectivement à appeler le Myanmar au respect des droits de l'Homme ainsi qu'à autoriser l'accès humanitaire, et à condamner la campagne de violence du gouvernement zimbabwéen contre l'opposition politique et la population civile lors des élections législatives et présidentielles.

Le revirement diplomatique apparaît avec davantage de netteté si l'on considère la relation erratique de la Chine aux institutions internationales. Sous un angle strictement quantitatif, si la Chine est membre de 21 organisations internationales en 1977, ce chiffre s'élève à 32 en 1986, 52 en 1997 et atteint aujourd'hui un peu moins d'une centaine¹. Cette évolution témoigne d'un changement fondamental dans la perception que la Chine a d'elle-même : davantage préoccupés par l'image que le pays projette à l'extérieur, les dirigeants redoutent aujourd'hui de le voir dépeint comme un acteur isolé et pratiquant l'obstructionnisme. Des considérations de cet ordre les conduisent à souscrire plusieurs traités multilatéraux, fussent-ils impliquer des coûts matériels. Dans le domaine éminemment symbolique des droits de l'Homme, les autorités chinoises signent ainsi en 1998 le Pacte international des droits civils et politiques des Nations unies et ratifient en mars 2001 le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Autre exemple, en matière de non-prolifération et de désarmement, la Chine est membre de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) depuis 1982, a signé le traité de non-prolifération nucléaire en 1992 et le traité d'interdiction complète des essais nucléaires quatre ans plus tard. Sa mutation accélérée en « acteur responsable » culminant au début du XXI^e siècle, la Chine cherche à s'impliquer davantage dans les opérations de

1. JOHNSTON Alastair Iain, « Is China a status quo power? », *International Security*, vol. 27, n° 4, printemps 2003, p. 13.

maintien de la paix conduites sous l'égide de l'ONU. En moins de quatre ans, elle décuple sa contribution, intervenant notamment en Bosnie, au Cambodge, en Afghanistan ainsi qu'en République démocratique du Congo en janvier 2003. Passant de 129 hommes déployés en 2001 à un contingent de 1 824 personnes en 2008, elle représente le treizième plus gros contributeur mondial devant les États-Unis¹. Affichant une identité duale — celle de nation un peu moins victime et un peu plus responsable — cette approche présente toutefois des limites en termes de mise en œuvre et de respect des normes imposées lorsque les contraintes deviennent trop fortes.

L'instauration de « partenariats globaux », son engagement en faveur d'un multilatéralisme effectif et sa diplomatie culturelle en gestation — particulièrement la promotion de l'identité chinoise à travers les réseaux diasporiques, les métropoles littorales, le développement des industries culturelles, la tenue de l'Exposition universelle à Shanghai en 2010 et surtout la mise sur pied d'un réseau d'instituts Confucius — témoignent de l'intérêt pour l'empire du Milieu de redéfinir les contours de sa propre mondialisation. La diminution relative de l'importance du facteur militaire dans le monde globalisé et l'augmentation corrélative de l'influence des capacités économiques, technologiques² et culturelles favorisent à l'évidence la main de la Chine dans les relations internationales, bilatérales comme multilatérales. Son conservatisme larvé dans le cadre de la réforme du Conseil de sécurité, évoquée depuis 1993 et proposant notamment l'admission de l'Inde et du Japon au nombre des membres permanents, décrédibilisent cependant ses plaidoyers en faveur du multilatéralisme. Bien que la Chine fasse preuve d'habileté

1. DELICE Catherine, *Opérations de paix : Chine*, 26 février 2008, [en ligne], <http://www.operationspaix.net/Chine>, (page consultée le 3 décembre 2008).

2. L'évolution notable du programme spatial chinois singularisé par la faiblesse de son budget annuel estimé entre 2 et 4 milliards de dollars participe également de l'élaboration de l'image d'une puissance conquérante aux ambitions technologiques affirmées, ce troisième pays au monde capable de faire voyager un homme dans l'espace s'affiche comme un partenaire désormais incontournable.

dans le maniement d'un *smart power* guidé par la *realpolitik*, la persistance de points de continuité, voire d'inflexibilité, dans les objectifs de sa politique étrangère illustre les difficultés pour la République populaire de s'intégrer complètement dans le « concert des nations ». En attestent la poursuite de son programme de modernisation militaire, auquel l'irrédentisme à l'égard de l'île de Taiwan n'est pas étranger, ainsi que la non-satisfaction de la Chine aux demandes de ses principaux partenaires occidentaux en matière de respect de droits de l'Homme, n'hésitant pas à recourir à l'arbitraire dans la répression des activités politiques jugées nuisibles — particulièrement les revendications et les manifestations en faveur de l'indépendance du Tibet, réservoir aquifère stratégique.

À la recherche d'une maximisation des droits et d'une minimisation des responsabilités, la Chine souscrit au « principe du *maxi-mini* »¹, en droite ligne de la « stratégie en 24 caractères » de Deng Xiaoping incitant à minimiser la portée des ambitions chinoises, tout en maximisant les options offertes *via* un apparent appel à la prudence. Il serait toutefois erroné de ne déceler dans cette attitude qu'un calcul froid et cynique visant à la satisfaction des seuls intérêts nationaux, sous-estimant la réalité des « transformations silencieuses » à l'œuvre à l'intérieur de l'État chinois. L'interaction qui résulte d'une participation accrue de la République populaire aux travaux des organisations internationales a des répercussions sur le processus de décision politique : l'adoption d'un discours de responsabilisation opérée en congruence avec les ambitions de la puissance émergente produit en retour des effets concrets de sorte que ces responsabilités sont peu à peu intégrées et réellement assumées.

1. LAMPTON David M., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000*, Stanford University Press, Stanford, 2001, p. 232.

La stratégie énergétique mondiale de la Chine, équilibre d'intérêts et de pressions

Tant les points forts que les faiblesses de l'économie chinoise concourent à la détermination des orientations géopolitiques de ce « pays-continent » brassant un cinquième de la population mondiale. Outre les appétits grandissants de la Chine en matières premières et en biens agricoles¹, l'augmentation croissante de sa dépendance énergétique sous les effets combinés de l'industrialisation, de l'urbanisation et du développement du marché automobile, la fragilise à court terme sur les plans économique et géopolitique. Troisième producteur mondial d'énergie derrière les États-Unis et la Russie, elle en absorbe 15,6 % et constitue le deuxième consommateur après Washington². La légitimité du Parti communiste chinois reposant sur sa capacité à répondre aux besoins matériels de la population, la poursuite de la motorisation et le maintien de la croissance économique annuelle à 7,2 % à l'horizon 2020 ne peut qu'entraîner une augmentation effrénée de sa demande énergétique, atteignant sur le plan pétrolier un niveau équivalent à la consommation américaine actuelle. Importatrice nette de brut depuis 1993, elle occupe actuellement le troisième rang mondial derrière les États-Unis et le Japon. Face à ce besoin continûment accru et à la volonté de contrôler le pétrole à la source, la stratégie chinoise consiste en une intervention étatique sur les marchés nationaux minés par l'insécurité institutionnelle et les résistances locales, couplée à des initiatives politiques vis-à-vis des pays producteurs.

1. La Chine consomme 25 % de la demande mondiale de plomb et 30 % de celle de zinc. Elle est la première consommatrice mondiale de soja avec 20 % et de coton avec 40 %. LAWSON Sandra, « BRICs and Global Commodities Markets », 16 mai 2006, dans O'NEILL Jim, *BRICs and Beyond*, Goldman Sachs Global Economics Group, New York, 23 novembre 2007, [en ligne], <http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/BRICs-and-Beyond.html> (page consultée le 26 février 2008).

2. *BP Statistical Review of World Energy*, 2007.

Contrainte à l'abandon de ses rêves maoïstes d'autosuffisance et préoccupée par l'insécurité qu'engendre *de facto* sa dépendance énergétique, la Chine se donne les moyens de son ambition, déployant à cet égard différents axes stratégiques de politique étrangère. Passages obligés pour la majorité des importations pétrolières en provenance du golfe Persique, les détroits engorgés et mal sécurisés d'Ormuz et, plus encore, de Malacca drainant environ un tiers du commerce mondial recèlent un enjeu stratégique. Plus de 70 % de l'apport pétrolier chinois, émanant pour la majorité du Moyen-Orient, transitent par le détroit de Malacca, où la recrudescence des actes de terrorisme et de piraterie maritime résulte d'un manque de régulation et de surveillance liée à une souveraineté partagée entre la Malaisie, l'Indonésie et Singapour. Soucieuse de réduire les risques associés au transit maritime des hydrocarbures à destination des industries côtières, la Chine privilégie une politique d'importation par voie terrestre (surtout en ce qui concerne le gaz naturel) à travers la recherche d'accords bilatéraux à long terme. Jouxant la Russie au nord et à l'ouest, la région de la mer Caspienne, plus particulièrement le Kazakhstan et le Turkménistan, les importantes ressources en hydrocarbures de ces Républiques d'Asie centrale suscitent depuis le début des années 1990 l'intérêt d'une Chine privilégiant les axes d'approvisionnement trans-asiatiques. En juin 1997, la *China National Petroleum Company* obtient les droits d'exploitation de plusieurs champs pétrolifères à Aktiubinsk, au nord-ouest du Kazakhstan. En dépit des commodités liées à la proximité géographique de la Russie, les relations pétrolières avec le deuxième exportateur mondial et fournisseur stratégique alternatif de choix demeurent marquées par les vicissitudes. Sa réticence à entreprendre un partenariat pétrolier avec une nation chinoise dont il redoute à terme la puissance explique les multiples revirements de Moscou dans le projet de construction d'un oléoduc reliant la ville d'Angarsk en Sibérie à Daqing dans le nord-est de la Chine. Devant permettre au pétrole russe de représenter le tiers des importations chinoises (contre 4,4 % actuellement), ce projet fut fortement concurrencé par un autre

tracé potentiel proposé par le Japon, allant jusqu'au port de Nakhodka et permettant aux nappes pétrolifères russes d'alimenter le reste du marché asiatique.

Outre sa dépendance vis-à-vis des pays exportateurs et sa vulnérabilité face à la volatilité des marchés mondiaux, une des problématiques essentielles pour Pékin réside dans le contrôle exercé sur les voies de transport maritimes par les États-Unis. Ces derniers, présents depuis plus d'une quarantaine d'années dans l'archipel des Chagos au cœur de l'océan Indien avec une importante base militaire implantée sur l'île de Diego Garcia, scrutent attentivement les multiples tractations des puissances asiatiques dans la région. Brassant des intérêts multiples, si les grands projets de développement d'infrastructures civiles en Asie du Sud soutenus par la Chine dès les années 1980 s'inscrivent indirectement dans sa stratégie de développement des territoires de l'Ouest, ces initiatives recèlent également une dimension « défensive ». Afin de protéger ses approvisionnements, la Chine a, tout en développant son programme de missiles balistiques, établi une enfilade de postes avancés le long des voies maritimes de la mer de Chine du Sud jusqu'au Moyen-Orient. Implantées sporadiquement du port pakistanais de Gwadar jusqu'au Cambodge, en passant par le Myanmar, la Thaïlande et le port de Chittagong au Bangladesh, ces bases maritimes dévoilent les contours de la stratégie chinoise du « collier de perles ».

L'insécurité des routes d'acheminement du pétrole a également renforcé le souci chinois d'une nécessaire diversification géographique de ses sources d'approvisionnement, incitant l'empire du Milieu à mener une politique d'expansion mondiale de ses sociétés nationales pétrolières et gazières. Les compagnies PetroChina, China National Offshore Oil Corporation et Sinopec, principaux instruments de cette politique de « sortir des frontières »¹ officiellement lancée en 1992, ont multiplié les acquisitions internationales sous forme d'actifs, de

1. JIANG Chung-lian, « Les relations de la Chine avec l'Afrique : Fondements, Réalités et Perspectives », *Monde Chinois*, n° 8, été/automne 2006, p. 20.

gisements ou de sociétés, appuyées par la diaspora. Associée à l'intérêt de multiplier les débouchés pour ses produits manufacturés peu onéreux, la nécessité d'assurer ses approvisionnements en hydrocarbures, mais également en matières premières et en biens agricoles, forme l'un des principaux moteurs de sa politique de rapprochement « à géométrie variable » en direction de l'Afrique et de l'Amérique latine, greniers à ressources naturelles possédant chacune environ 10 % des réserves mondiales de pétrole. S'engageant dans ces régions où elle n'avait traditionnellement pas ou peu d'intérêts, la Chine, dont l'implantation particulièrement offensive sur le continent africain en a fait le troisième partenaire commercial, tente d'arborer le masque d'une « nouvelle géographie commerciale »¹. Elle mène en réalité une stratégie de type « centre/périphérie » contribuant à la longue à une détérioration des termes de l'échange, dont l'asymétrie nourrit la corruption et le sous-développement, et dont l'inconditionnalité contrarie l'œuvre de reconnaissance internationale d'un pays pourtant en quête de légitimité. Octroyant une aide au développement indépendante de toute condition politique, elle s'inscrit en porte-à-faux vis-à-vis des efforts de la Banque mondiale (BM) et de l'UE de lier ces prêts à des questions de bonne gouvernance. Offrant une alternative aux gouvernements dictatoriaux excédés par les conditionnalités, Pékin investit localement à des tarifs préférentiels (infrastructures routières, ferroviaires ou hydrauliques) en échange de contrats pétroliers à long terme : au sein du continent noir, l'Angola, le Soudan et le Nigeria assurent presque un tiers de ses importations pétrolières².

Tout en accordant à ses fournisseurs en hydrocarbures un précieux appui diplomatique, la République chinoise a de surcroît établi avec certains d'entre eux (Angola, Venezuela, Cuba) des relations militaires

-
1. POLET François, « Sud-Sud : une nouvelle géographie commerciale », CETRI, janvier 2008, <http://www.cetri.be/spip.php?article62>, (page consultée le 7 septembre 2008).
 2. Vircoulon Thierry, « La nouvelle question sino-africaine », *Etudes*, tome 407, n° 5, novembre 2007, pp. 451-462.

qui se traduisent par la livraison de matériel. Bien que la Chine évolue en Amérique latine dans un environnement moins « familial » qu'en Afrique et que les relations s'assimilent moins à des liens de sujétion, la kyrielle de visites officielles effectuées en 2004 et 2005 par Hu Jintao en Argentine, au Brésil¹, au Chili, à Cuba, et au Mexique² ont donné un nouvel élan au développement des relations sino-sud-américaines. Le commerce bilatéral dépasse aujourd'hui 100 milliards de dollars, faisant du deuxième partenaire économique de la région un futur membre officiel de la Banque interaméricaine de développement (BID)³. Empiétant dans le *backyard* américain et profitant du piétinement de l'idée d'une Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), la pénétration chinoise dans les marchés « consacrés » de l'Amérique latine peut être perçue comme une victoire sur l'échiquier mondial. Soucieuse de ne pas hypothéquer ses relations avec Washington, Pékin investit toutefois dans cette zone sur le mode de l'extrême prudence, trouvant par ailleurs aujourd'hui un avantage au maintien de l'ordre existant assuré par la prédominance américaine. Au Moyen-Orient, elle renonce à sacrifier sa relation bilatérale avec les États-Unis en faveur d'importants projets d'investissements en Iran, dont elle désapprouve en outre la nucléarisation susceptible de déstabiliser la région et nuire à ses liens avec les autres producteurs, l'Arabie Saoudite notamment. En Afrique, l'ordre régional actuel confère à la Chine une certaine marge de manœuvre sur les plans énergétique et diplomatique, particulièrement dans le cas soudanais. Développé en 2006 dans un document du gouvernement chinois sur sa politique africaine mettant l'accent sur l'égalité, la

-
1. Voir la contribution de Sebastian Santander dans le présent ouvrage.
 2. Voir la contribution de Mathieu Arès dans le présent ouvrage.
 3. BID, « La Chine va devenir membre de la Banque Interaméricaine de Développement », 23 octobre 2008 [en ligne] : <http://www.iadb.org/news/detail.cfm?language=French&id=4828> (page consultée le 20 novembre 2008).

souveraineté et la non-ingérence, le « consensus de Pékin »¹ qui propose ouvertement une alternative au « consensus de Washington », présente en réalité des objectifs similaires — stabilité, développement et réforme — mais se conjuguant dans un ordre de priorité différent — la stabilité pour Pékin et les réformes pour les États-Unis.

Couplée à une militarisation continue du pays et à un régime politique autoritaire, on peut se demander si l'approche stratégique de la nouvelle diplomatie chinoise pragmatique, voire opportuniste, ne se réduit pas à un jeu à somme nulle, dans la mesure où elle vogue dans une dualité permanente, où se côtoient une stratégie pétrolière de « sortir du pays », qui suscite défis et appréhensions, et une politique étrangère de « développement pacifique » rassérénante. Qu'elle tienne du prétexte, serve opportunément d'instrument et/ou réponde à un besoin vital, cette diplomatie davantage engageante et les constants ajustements qu'enjoint la nécessité d'une image cohérente de sa mise en œuvre, sert indéniablement une volonté patente de rayonnement international et d'accroissement de puissance. Affichant une habileté notable, la Chine et son pragmatisme diplomatique, dont la jonglerie perpétuelle consiste à soutenir les objectifs économiques tout en modérant leurs effets potentiellement nuisibles, risque de se heurter à des difficultés croissantes dans son entreprise de réconciliation des intérêts nationaux, eu égard à un contexte de pressions internationales accrues.

Le paradoxe de la « révolution tranquille » : frilosité interne du modèle de développement chinois

Si l'essor spectaculaire du « capitalisme chinois » est unanimement reconnu, il contraste avec le relatif immobilisme politique d'un système autoritaire entièrement contrôlé par le Parti communiste. Par

1. RAMO Joshua Cooper, « The Beijing consensus: note on the new Physics of Chinese power », dans RAMO Joshua Cooper, *The Beijing consensus*, Foreign Policy Center, Londres, 2004, pp. 1-7.

son caractère « darwinien », ce parti unique assure l'ordre qui permet les affaires, reflétant le poids de la tradition historique du pouvoir unitaire dans une Chine où la régulation, à la base de toute continuité, induit une « révolution tranquille ». L'économie de marché, l'amorce de réformes juridiques, le développement de l'Internet¹ et l'émergence d'organisations non gouvernementales constituent parmi d'autres autant de phénomènes qui, s'ils érodent *de facto* le pouvoir du Parti, préviennent également l'émergence de demandes de réforme politique et de démocratisation : la contestation sociale joue en quelque sorte le rôle d'aiguillon. La nécessaire démonstration du caractère démocratique de ses intentions réformatrices a par exemple enjoint l'administration à promouvoir dès 1987 la mise en place de comités locaux élus, rétablissant un semblant d'ordre social dans les zones rurales paupérisées et déshéritées suite à l'effondrement des autorités villageoises consécutif à la décollectivisation des terres. Bien que présentée comme la panacée chinoise, l'ouverture économique n'induit aucun passage automatique à la démocratie dès lors que l'internationalisation et l'institutionnalisation ne garantissent pas à elles seules la construction d'un « État de droit ». Le principe de la *shock therapy*² ne se vérifie actuellement pas dans cet « État de lois » où la bourgeoisie est davantage consentante que conquérante. Principale base sociale du Parti, convertie aux affaires et à la gestion d'une économie de plus en plus libérale et décentralisée, la nouvelle classe moyenne, évaluée à moins de 200 millions de personnes, n'a pas manqué d'ajouter à des revenus confortables, de nouvelles attitudes

1. À la fois force de démocratisation et outil d'oppression, le *web* affiche début 2008 un taux de pénétration d'environ 17 % (légèrement inférieur à la moyenne mondiale s'établissant à 19,1 % mais fortement en-deçà du taux américain de 75 %) en dépit d'un important dispositif de contrôle avec effet dissuasif.

2. Principe consistant à procéder à des réformes économiques rapides en supposant qu'elles produiront à terme un cercle vertueux avec une plus grande production de richesses et, ensuite, des progrès démocratiques.

comme l'acceptation tacite d'un contrôle des naissances adouci ou des satisfactions comme la possibilité de voyager *urbi et orbi*¹.

Admettant la liberté de choix des consommateurs mais non celle des citoyens, le modèle de développement de la puissance économique chinoise engendre de nombreux dégâts collatéraux et défis corollaires. Avec la fragmentation ethnique et religieuse du pays, les tensions sociales, attisées par les expropriations paysannes et le retour massif au bercaïl de *mingong* victimes du chômage urbain, constituent un risque majeur pour la stabilité du régime. En induisant des niveaux très disparates de modernisation et d'intégration à l'économie mondiale, les logiques de développement local ont accentué le morcellement naturel du territoire chinois et exacerbé les inégalités socioéconomiques. Si le développement fulgurant des régions côtières contraste avec la relative stagnation des provinces intérieures, les disparités sociales se reflètent avec autant d'acuité entre les centres urbains prospères et les espaces ruraux paupérisés, un statut différencié garantissant certains droits aux citadins tandis qu'il maintient dans l'indigence une masse rurale privée de protection sociale et d'allocation de pension. Instituée par un système d'enregistrement de résidence obligatoire², cette dichotomie ville-campagne a engendré un phénomène de migration massif, favorisant l'accélération

1. Faisant naître un temps de loisir, les réaménagements légaux du temps de travail établis à partir de 1995, couplés à un « assouplissement » de la politique migratoire, ont entraîné le développement du tourisme intérieur et à l'étranger, plaçant la Chine au premier rang des pays producteurs de touristes avec plus de 58,3 millions de yuans et 1,1 milliard de voyages enregistrés en 2004.

Statistiques du Bureau national du tourisme :
<http://www.cnto.org/chinastats.asp>, (page consultée le 27 mars 2008).

2. Nous faisons ici référence au statut de « citoyen de second ordre », imposé aux villageois par Mao Tse-tong dès le début des années 1950 avec l'instauration du livret de résidence, le *hukou*. Ce système divise la société en deux classes distinctes : les urbains représentant un tiers de la population et les ruraux les deux tiers restants, soit près de 400 millions d'habitants plus ou moins privilégiés contre 900 millions d'« oubliés » de la croissance économique. Le ministère de l'Agriculture a recensé 226 millions de travailleurs migrants en 2007.

de l'urbanisation et l'accroissement des écarts de revenus : si le revenu urbain moyen représentait 1,7 fois son équivalent rural en 1985, le rapport est passé à 3,2 en 2005. La rude exploitation de la classe ouvrière, en dépit des conditions imposées par la loi de janvier 2008 sur le contrat de travail et l'apparition du chômage, dont le taux officiellement bas s'établit selon le ministère du Travail à 4,1 %, couplés à la disparition du système dit du « bol de riz en fer » qui assurait à la majeure partie de la population salariée un emploi à vie et une couverture sociale, contribuent dans un contexte de corruption généralisée et de crise mondiale à l'accroissement des tensions et de l'agitation sociales. Premier partenaire économique et commercial des États-Unis, détentrice de l'une des plus importantes réserves mondiales de dollars ainsi que d'une part non négligeable de la dette américaine, la Chine doit également faire face aux affres de la récession économique mondiale et au ralentissement de sa croissance estimée par la BM à 9,4 % pour 2008. Outre la faiblesse persistante de sa consommation intérieure stagnant à 37,5 % du PIB, l'impact économique et social du recul des exportations comme l'illustre la recrudescence des « incidents sociaux »¹, particulièrement dans la province méridionale du Guangdong qui représente un tiers de ses exportations, un huitième de ses recettes fiscales, un quart des investissements étrangers, a contraint la République populaire à adopter un vaste plan de relance de l'économie de près de 546 milliards de dollars, soit environ 16 % du PIB.

Au-delà de la ségrégation sociale qu'elle génère et sa vulnérabilité à la globalisation économique-financière, la politique chinoise de libéralisation et de privatisation met au jour d'autres problèmes structurels. Eu égard à l'insuffisance du filet social et à la carence du système de soins de santé, notamment pour faire face au vieillissement de la population et aux maladies épidémiques, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) classe la Chine au 188^e rang mondial sur 191 en

1. 87 000 « incidents sociaux » ont été recensés à travers le pays en 2007, Reporters sans frontières, *Rapport annuel 2007 – Asie. Chine*, 2007, p. 81.

matière d'égalité dans l'accès aux soins¹. Si la politique de l'« enfant unique », destinée officiellement à enrayer une progression endémique mettant en cause la capacité auto-alimentaire du pays, a permis l'abaissement du taux de croissance démographique annuel à 1 %, la Chine présente l'inconvénient majeur de devenir vieille avant de devenir riche : la limitation des naissances entraîne *de facto* un vieillissement de la population, et dans une moindre mesure une disproportion entre les sexes, préoccupant pour l'équilibre économique futur, dès lors que les septuagénaires pourraient représenter près de 17 % de la population en 2020 et 28 % en 2040². En matière de développement durable, le classement du *Yale Center for Environmental Law and Policy* place la Chine en 130^e position sur les 146 pays analysés³. Compte tenu de leur rapidité, la croissance économique, l'industrialisation mue par des technologies anciennes et hautement polluantes dont l'intensité énergétique tranche avec la faiblesse en termes d'efficacité, et l'urbanisation croissante exercent sur l'environnement national de fortes pressions qui ont des retombées sur la santé et les ressources naturelles. La consommation frénétique de charbon engendre d'importants problèmes de pollution, tant locale par la dégradation de la qualité de l'air, le stress hydrique et l'insécurité des approvisionnements en eau, que globale par l'émission dans l'atmosphère d'environ 17 % du rejet mondial des gaz à effet de

-
1. PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2007/2008. La lutte contre le changement climatique : un impératif de solidarité humaine dans un monde divisé*, éd. La Découverte, Paris, 2007, p. 150.
 2. « China's health care: where are the patients », *The Economist*, 21 août 2004, p. 21 et QIAO Helen (Hong), *Will China Grow Old Before Getting Rich*, Goldman Sachs Global Economics Group, 14 février 2006. <http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/book/BRICs-Chapter3.pdf>, (page consultée le 26 février 2008).
 3. Yale Center for Environmental Law and Policy, *2005 Environmental Sustainability Index: Benchmarking National Environmental Stewardship*, 28 janvier 2005, <http://www.yale.edu/esil/>, (page consultée le 14 août 2008).

serre¹. Conscientes du coût économique, social, sanitaire et de l'impact sur l'image de la Chine de cette dégradation de l'environnement, les autorités chinoises ont intégré aux orientations du plan quinquennal 2006-2010 la mise en œuvre d'une stratégie de développement durable, guidée par la conservation des ressources et non par l'augmentation perpétuelle de leur consommation.

Outre les surinvestissements sectoriels, la relative fragilité du secteur bancaire, la situation préoccupante des finances des collectivités locales et le soutien d'entreprises d'État déficitaires, la persistance, voire l'accentuation, de ces déséquilibres internes et des compétitions régionales dérivées du « localisme » promu comme modèle de développement à l'entame des réformes constituent autant de faiblesses structurelles susceptibles de compromettre la pérennité du développement économique national, tout autant qu'ils nourrissent au sein de la population de profondes frustrations susceptibles de déstabiliser à terme l'ordre social. La stabilité actuelle du régime, dont la légitimité repose essentiellement sur le maintien de la croissance et l'entretien concomitant et réactif par le Parti d'un nationalisme pragmatique stato-centré — faisant figure de patriotisme en interne tout autant qu'il force le régime à l'ouverture au monde de sa boîte de Pandore —, dépend de la flexibilité des autorités et des « connivences » étrangères, mais ne demeure pas à l'abri d'accidents. Dès lors, si la Chine peut espérer fonder sa puissance mondiale sur une puissance régionale reconnue, sa capacité à devenir une puissance comparable aux États-Unis et même au Japon demeure sujette à caution. Son développement économique et humain interne — avec un IDH moyen la plaçant au 81^e rang sur 177 pays, derrière la Russie et le Brésil mais devant l'Inde² — continuant de déprécier sa

1. La Chine (11,7 % des rejets mondiaux en 2004), qui talonnait les États-Unis (21,9 %) et dépassait déjà l'UE (15,2 %), est devenue le premier émetteur mondial de CO₂ en 2007. Agence internationale de l'énergie, http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2008/key_stats_2008.pdf, (page consultée le 27 août 2008).

2. PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2007/2008*, *op. cit.*, p. 225.

puissance internationale réelle, son influence économique croissante ainsi que son activisme diplomatique contraignent, au mieux et dans l'immédiat, l'ensemble de ses partenaires à devenir plus attentif à son discours et à ses actes internationaux.

Conclusion : modèle de développement chinois, modèle alternatif ?

Si la République chinoise apparaît aujourd'hui comme une puissance régionale, l'acquisition de cette reconnaissance formelle tient à l'évolution progressive de son niveau de projection, opérant peu à peu un glissement de la focalisation sur un passé assimilé à un âge d'or vers la concentration sur l'environnement régional immédiat, et ensuite global. Consciente de l'instabilité de sa puissance dans la mesure où sa crédibilité passe également par le prisme de sa capacité à résoudre les problèmes intérieurs tenant tant à la disparité du développement régional qu'aux mouvements insurrectionnels tibétains et ouïghours, la Chine entend s'intégrer au concert des nations et peser sur la scène internationale afin de convaincre de la réalité de ses potentialités. Mué en espace économique aux ramifications mondiales, bien que conservant sa spécificité par sa masse démographique et l'ampleur des promesses de sa puissance virtuelle, l'empire du Milieu n'a pu longtemps demeurer en marge du système international. Abandonnant un appareil productif et social battu en brèche par l'économie de marché, et ses pratiques économiques, urbaines et culturelles se rapprochant des standards de la mondialisation, la Chine peut aujourd'hui apparaître intérieurement condamnée à la puissance mondiale. La globalisation a dès lors entraîné pour elle une forme de normalisation, ne résistant pas au triomphe ni aux crises universels de l'économie libérale désormais seul instrument d'intelligibilité, d'échange et de transformation généralisés.

L'évolution de la Chine ne conserve-t-elle toutefois pas une originalité irréductible ? Bien que comparables à l'ensemble des transitions économiques dans l'Europe post-guerre froide, les

réformes chinoises se distinguent par la particularité de leur rythme et l'absence de rupture politique, la détention maintenue des rennes du pouvoir par le Parti communiste conditionnant la forme prise par cette évolution. *A priori*, celle-ci ressemble davantage à de l'adaptation innovante combinant des éléments disparates plutôt qu'à un véritable plan d'architecte susceptible d'échoir en un véritable « modèle » de développement. Ancrée dans un solide héritage historique, la transition chinoise faite de contrastes et de complexités participe d'un processus opportuniste de renouveau, dans la mesure où le retour aux traditions confucéennes, adaptées à la modernité et expurgées de certains archaïsmes pour ne mobiliser que les aspects utiles à la prospérité économique, permet d'autant moins d'augurer d'une occidentalisation prochaine des mœurs et des mentalités que le Parti n'a conservé pour bâtir cette nouvelle « identité chinoise » que les préceptes justifiant le maintien d'un autoritarisme présenté comme le contre-modèle des démocraties occidentales. Cette « tradition inventée »¹ au sortir de la guerre froide n'a d'autre dessein que de préserver l'autorité morale et la légitimité de l'État dans une société chinoise en mutation.

Sans être porteuse de valeurs culturelles universelles imposables aux autres, la Chine désire rayonner dans le monde à partir de sous-ensembles régionaux sino-centrés, profitant en cela des faiblesses du Japon dues essentiellement au souvenir de la Seconde Guerre mondiale. Longtemps indifférente aux conflits lointains et étrangers à ses propres intérêts, elle entend aujourd'hui s'adapter avec réalisme à l'état du monde pour l'utiliser au profit de son projet de puissance nationale tous azimuts. Sous cet angle, la Chine ne peut concevoir la globalisation que comme « un processus d'unification des territoires à partir d'une multitude de mondes culturels, de pôles de puissance et

1. CHENG Anne, « Modernité et invention de la tradition », dans MICHAUD Yves (dir.), *La Chine aujourd'hui*, éd. Odile Jacob, coll. « Université de tous les savoirs », Paris, 2003, p. 190.

d'États premiers »¹. Prétendant sur le plan discursif s'opposer à l'hégémonisme sans rechercher l'hégémonie, Pékin mise en réalité sur le multilatéralisme à des fins multipolaires.

1. SANJUAN Thierry, « Refonder la mondialisation chinoise », dans AUBERT Jean-Eric et LANDRIEU Josée (dir.), *Vers des civilisations mondialisées ? De l'éthologie à la prospective*, éd. de l'Aube, coll. « Essai », La Tour D'Aigues, 2004, pp. 122-129.

Chapitre 5

Le défi indien : entre pluripolarité et pragmatisme réaliste

Olivier Dupont

Introduction

Il ne fait plus aucun doute que l'Union indienne évolue aujourd'hui à l'échelle globale. Voici quelque vingt ans, elle a entamé une profonde refonte de sa société en vue de donner une orientation inédite et spectaculaire à ses ambitions mondiales. La fin de la guerre froide, le démembrement soviétique, l'abolition d'un modèle d'apparence bipolaire et la mise en place d'un système multilatéral, quoique profondément marqué par l'aspiration hégémonique d'un de ses acteurs, sont parmi les éléments qui composent le contexte dans lequel le géant asiatique a pris son essor. De fait, jusqu'à la chute du Mur, la vision largement admise des relations internationales qui reposait sur un modèle polarisé composé de deux sphères géopolitiques antagonistes, autour desquelles se seraient satellisés un certain nombre d'acteurs étatiques, s'avère certes pratique sur un plan conceptuel mais pêche sans doute aussi par son caractère pratique approximatif et réducteur, à l'instar au demeurant de celle qui tend aujourd'hui à résumer le panorama global au déplacement d'une démarcation Est-Ouest vers une fracture Nord-Sud.

Les mutations géopolitiques engendrées dans le climat précité ont sans aucun doute contribué à l'avènement d'une nouvelle Inde, favorisé le lancement de son programme de réformes économiques (1991) et orienté ses marchés vers une plus vaste libéralisation. Mais on ne peut réduire un tel constat à une résultante binaire, pas plus que l'on ne peut nier le rôle joué par nombre d'États au sein du concert des nations ni amoindrir la participation du troisième bloc, formé par les non-alignés, dans cette évolution. Longtemps marginalisés en raison de problèmes structurels récurrents et confinés dans l'appellation pratique d'États du tiers monde, deux des pays présents à Bandoeng (1955) sont aujourd'hui les acteurs majeurs de la reconfiguration mondiale et représentent près du tiers de l'humanité. Par ailleurs, trois des pays BRIC se situent en Asie et sont pratiquement mitoyens. C'est dire la pertinence des propos de Vladimir Poutine qui, en visite à Pékin et à New Delhi en décembre 2002, en appelait à la formation d'un triangle stratégique Russie-Chine-Inde et toute l'importance prise par le continent dans la définition des grandes options du système mondial.

La pertinence des paradigmes qui s'attachent à définir l'organisation mondiale en termes de découpages purement géographiques doit d'autant être atténuée que certains États, à l'image de l'Union indienne, se configurent comme de véritables continents dans lesquels viennent se greffer, au plan domestique, des composantes aussi complexes que la diversité ethnique, la multiplicité confessionnelle ou la pluralité socioculturelle. Qui plus est, cette architecture s'implante dans un contexte global, profondément interdépendant, sujet à un enchevêtrement systémique, dynamique et conséquent, qui rend précaire l'équilibre entre fragmentation interne et intégration externe¹.

L'importance des pays dits « émergents » ne doit toutefois pas être surévaluée dans ce tableau et, moins encore, dans des spéculations

1. Voir *e.a.* ROSENAU James N., *Governance without government: order and changes in world politics*, Cambridge University Press, New York, 1992, 311 p.

relatives à l'état mondial qui au cours des dernières années se sont révélées parfois exactes, mais souvent hasardeuses et rarement fondées. Si la décennie finissante laisse l'image d'un univers multipolaire inféodé à un sociétaire hégémonique, incontournable pour chacun à défaut d'être reconnu par tous, l'émergence de puissances politiques et économiques — sous forme de pays (Brésil, Russie, Chine¹) ou de groupes diversement intégrés (Union européenne, Mercosur) — combinée à une certaine érosion de la position dominante états-unienne conduit probablement le système vers un peu plus de multilatéralisme. « Les États-Unis ne sont plus, en tout cas, la seule superpuissance sur la scène mondiale »² rappelle à cet égard Pierre Hasner, tandis que Jim O'Neil, partant du constat que « la mondialisation ne pourrait jamais être une américanisation » soutient une vision élargie de l'économie globale à d'autres acteurs et la remise en question d'instruments qui, selon lui, sont désormais inadaptés aux réalités du monde, à l'instar du G 7 qui devrait être étendu à un G 13 incluant les BRIC³.

L'émergence de ces États n'a rien d'un phénomène de génération spontanée : Chine, Inde et Russie ont été par le passé de grandes nations, des foyers de civilisation brillants, d'importants carrefours d'échange. Servies par des cultures millénaires, productrices d'achèvements remarquables, pionnières dans de nombreux domaines et dotées d'une histoire universelle, ces nations sont demeurées de hauts lieux de l'humanité et il s'agit pour elles d'à présent recouvrer un lustre sans doute érodé, ou pour le moins stagnant, mais toujours robuste. Cette restauration graduelle répond à une dynamique d'équilibre de dimensions démographique, économique, culturelle ou militaire et le cadre inédit dans lequel elles interagissent est lui aussi

-
1. Voir dans le présent ouvrage les contributions respectives de Sebastian Santander, de Nina Bachkatov et de Sophie Wintgens.
 2. Recueillis par SEMO Marc, dans « La Russie préfère être crainte qu'être aimée, entretien », *Libération*, 20 et 21 septembre 2008, pp. 22-23.
 3. Recueillis par CLAERHOUT Patrick, dans « Quatre forces qui tirent le monde », *l'Écho*, 21-23 juin 2008, p. 1.

complexe, évolutif et multidimensionnel : national, régional et mondial. La mise en équation de ces paramètres permet de définir l'état d'une société et de déterminer son statut de puissance ou non. Envisagés de manière isolée, ils exposent tout au plus une indication conjecturale. Partant, on peut comprendre pourquoi, en dépit de riches ressources naturelles, d'un vaste territoire et d'une population nombreuse, le Nigeria ou le Congo ne sont pas des puissances ; inversement, malgré de nombreux problèmes sociaux, une répartition des richesses inégale et une perte d'influence dans différentes régions, la Russie ou les États-Unis conservent un tel statut.

À ce titre, l'Union indienne constitue un cas d'étude parmi les plus intéressants. Tant par les nombreuses contradictions qui caractérisent sa société que par les choix qui guident sa politique extérieure et par ses efforts incessants et proactifs aux fins de s'imposer sur la scène mondiale. De fait, tant par nature que par obligation, plus ou moins circonstancielle, l'Inde n'a aujourd'hui d'autre choix que celui d'assumer son statut de puissance émergente et de l'assurer dans le nouvel ordre global qui se dessine.

Un *patchwork* insolite

Au-delà du charme convenu qu'ils dégagent, les lieux communs indiens¹ coïncident peu ou prou avec la réalité du terrain ; pêle-mêle : les maharajas, le *Flower Power*, la quête spirituelle de la moksha, le Kâma-Sûtra, le Gange sacré, le Taj Mahal, le faste désuet des comptoirs coloniaux, les vestiges de l'empire victorien, les mélos bollywoodiens, bapu Gandhi, mère Teresa, Ravi Shankar, les rickshaws colorés ou encore, le symbole national : les vaches sacrées, gardiennes anachroniques de la paix et de l'harmonie, impassibles à l'agitation moderne... Populaires, fortement caricaturées et solidement ancrées dans la représentation collective, ces images plus ou moins stéréotypées n'occulent plus guère d'autres réalités. Celles

1. KHILNANI Sunil, *L'Idée de l'Inde*, trad. Odile Demange, Fayard, Paris, 2005, 362 p.

d'une société composite et en profonde mutation dans laquelle modernisme et traditionalisme se côtoient de manière chaotique, une configuration disparate où l'extrême richesse et la misère la plus profonde ne sont parfois séparées que par la frontière d'un trottoir. Du reste, si le pays affiche un taux de croissance moyen qui le place parmi les champions de sa catégorie, un tel couronnement demeure relatif. De fait, avec un indice de développement humain (IDH) de 0,619, il se classe 128^e sur 177¹ sans que la Guinée équatoriale ou le Maroc qui le précèdent ne revendiquent le moins du monde un quelconque statut de puissance, émergente ou non.

Contrastes et contradictions

L'Inde occupe un territoire immense où pratiquement un cinquième de l'humanité vit au sein d'une société bigarrée, constituée de dix groupes majeurs et d'une multitude de communautés dont le nombre avoisine 4 500². Véritable Babel intemporelle, il s'y pratique 18 langues officielles, reconnues par la Constitution, et quelque 1 600 dérivations dialectales. Paradoxalement, c'est ce foisonnement vernaculaire qui a largement contribué au caractère cosmopolite de l'anglais, la langue de « l'occupant-colonisateur », contribuant ainsi à l'ouverture internationale du pays. L'Inde, c'est aussi une explosion démographique, marquée par un indice de fécondité qui gravite autour de 2,8 en dépit de campagnes volontaristes soutenues par les autorités, mais qui ne parviennent que modestement à inverser la tendance. À l'instar de celle lancée en 2004 autour du slogan « *One is good, two is enough!* » qui se démarque des programmes coercitifs de contrôle des naissances, impulsés par Rajiv Gandhi et qui préconisaient le recours à la stérilisation forcée. Cela étant, l'actuelle

1. Source PNUD, 2007-2008.

2. 4 693 selon les chiffres livrés par l'*Anthropological Survey of India* en 1996. Voir GIRAUD Pierre-Noël, HUCHET Jean-François, RUET Joël, « Globalisation et inégalité dans les pays émergents. Les cas de l'Inde et de la Chine », dans JAFFRELOT Christophe (dir.), *L'enjeu mondial. Les pays émergents*, Presses de Sciences Po-L'Express, Paris, 2008, p. 360

« dynamique démographique, rappelle Christophe Jaffrelot, constitue un avantage réel »¹ qui explique partiellement l'émergence indienne dans le sens où toute société confrontée au vieillissement de sa population connaît un déclin d'activité dû au poids des inactifs. Le rapport bénéficiaire actifs/inactifs a en outre contribué à une thésaurisation qui, elle-même, finance des investissements tout en offrant un coût salarial défiant toute concurrence, y compris dans le proche voisinage du pays. Et l'auteur de conclure qu'en plus d'un esprit entrepreneurial développé, la « croissance actuelle prend appui sur un dividende démographique exceptionnel »².

Cet élan spectaculaire vers la prospérité que les autorités entendent afficher s'inscrit dans un cadre étonnamment contrasté. Celui d'un univers formé de mégapoles tentaculaires, à l'urbanisation désordonnée et qui accueillent d'innombrables *jhugies* surpeuplés — équivalents des *favelas* brésiliennes ou des *imijondolos* sud-africains — parmi lesquels celui de Dharavi, implanté au nord de Mumbai où plus d'un million d'habitants s'entassent sur à peine 3 km², les 468 bidonvilles de Pune, occupés par quelque 40 % de la population locale³ ou ceux de Calcutta qui représentent plus du tiers de la ville. Par rapport à l'image que le pays souhaite donner à l'occasion de grands événements internationaux — comme les jeux du Commonwealth que New Delhi accueillera en 2010 — ces concentrations de misère gâchent quelque peu le tableau, ce qui a incité les autorités à activer des politiques de relogement en périphérie. Il n'en demeure pas moins que, par leur superficie et leur densité, ces espaces précaires constituent de véritables villes dans les villes où, en dépit du grand dépouillement qui les caractérise, se développent de véritables économies parallèles, et souterraines. Plus ou moins organisés, les

1. JAFFRELOT Christophe, « L'Inde, puissance émergente, jusqu'où ? », dans ID. (dir.), *L'enjeu mondial. Les pays émergents, op. cit.*, p. 94.

2. *Ibid.*, p. 103.

3. Voir PAQUOT Thierry, « Le bidonville au cœur de l'urbanisation planétaire », dans BADIE Bertrand, TOLOTTI Sandrine (dir.), *L'état du monde 2008*, éd. La Découverte, Paris, 2007, pp. 87-90.

jbugies sont un mix de petites industries, d'ateliers rudimentaires, d'associations d'habitants et de mafias locales qui, à l'occasion (Dharavi, juillet 2007), peuvent s'organiser en front commun et s'opposer aux projets fonciers défavorables à leurs intérêts ou visant à les déloger.

Le territoire indien offre également un panorama inquiétant de campagnes dégradées par l'implantation massive d'industries, fruit des délocalisations nombreuses depuis le relâchement en 1990 du *Foreign Exchange Regulation Act* instauré par Indira Gandhi (1973). Économies d'échelle obligent, les investisseurs étrangers y profitent d'une main-d'œuvre à meilleur compte et d'une législation souple en matière de protection des normes sociales et environnementales. Une catastrophe comme celle de Bhopal (1984) limite toutefois la portée d'un tel raisonnement. D'autres menaces planent sur le territoire indien. À la proue de la révolution verte des années 1960, les autorités ont partiellement résolu les crises alimentaires de l'après-guerre, liées aux grandes famines et aggravées par une surpopulation exponentielle. Cependant, si le pays a péniblement atteint le seuil de l'autosuffisance alimentaire, les hauts rendements agricoles n'ont pas bénéficié de manière égale à toutes les régions ni à toutes les couches de population. En outre, le caractère durable de la révolution verte n'a guère été démontré dans les faits et le problème de la dépendance vis-à-vis des pays du Nord, producteurs des biotechnologies, s'est en quelque sorte déplacé, tandis que les équilibres écologiques et la biodiversité se trouvaient considérablement bouleversés. Les graves problèmes auxquels la société rurale est aujourd'hui confrontée sont largement tributaires de cet héritage : en dehors des forêts de plus en plus dévastées, l'exploitation intensive des sols, l'utilisation massive d'engrais chimiques, de pesticides et de semences génétiquement modifiées mettent en danger les écosystèmes déjà fragilisés par la présence humaine. Le monde rural (65 % de la population) se trouve quant à lui aux abois ; en proie à de graves difficultés de surendettement, d'irrigation et d'une concurrence extérieure qui, conformément à l'OMC, impose la réduction des droits de douane et des

subventions. Depuis 2001, ces difficultés ont engendré des drames humains d'une ampleur démesurée, marqués par le suicide de milliers de paysans, incapables d'assumer leurs lourdes créances et de subvenir aux besoins de leur famille.

Violence, singularisme et extrémisme

En dépit du caractère séculier reconnu par la Constitution, la spiritualité tient toujours un rôle suprême dans l'organisation du pays. Elle se décline en cinq courants majeurs (hindouisme, bouddhisme, islam, christianisme, sikhisme) dont les multiples ramifications entaillent une cohésion sociale déjà fragilisée par de nombreuses rivalités internes qui ont perduré au delà des sécessions pakistanaise et bangladeshie. Parmi les manifestations violentes qui illustrent cet antagonisme : la destruction, par des fanatiques se réclamant de l'hindutva, de la mosquée de Bâbur à Ayodhya (1992) et les émeutes qui s'ensuivirent occasionnant des victimes par centaines, le pogrom antimusulman du Gujarat (2002) qui coûta la vie à plus de 2 000 personnes et provoqua l'exode de dizaines de milliers d'autres¹, les explosions qui frappèrent Mumbai (mars, août 2003 et juillet 2006) et New Delhi (octobre 2005, avril 2006 et septembre 2008), l'attentat du Samjhauta Express (février 2007), les persécutions antichrétiennes dans l'État d'Orissa (août 2008), les attaques djihadistes de Mumbai (novembre 2008)... Par ailleurs, il est difficile d'ignorer derrière les assassinats politiques de nombreux dirigeants — parmi lesquels ceux de Mohandas Karamchand Gandhi (1948), d'Indira Gandhi (1984) et de Rajiv son fils (1991) sont restés les plus célèbres — la manifestation d'une haine intercommunautaire, qu'elle soit l'œuvre de milieux hindouistes, musulmans ou sikhs. Ces événements dégradent l'histoire indienne et mettent à mal les aspirations idéalistes du mahatma et de Maulana Abdul Kalam Azad d'un grand État moderne où tous les courants confessionnels seraient

1. Source Amnesty International, 2006.

respectés dans un climat de tolérance générale et avec une égale considération.

Sur ce séparatisme religieux se greffent des revendications autonomistes auxquelles le modèle fédéraliste indien n'apporte guère de solution tangible. Elles sont incarnées par divers mouvements indépendantistes¹ qui agissent à partir de bases arrière situées dans les pays limitrophes au nord-est (Bhoutan, Birmanie et Bangladesh) et par des factions révolutionnaires se réclamant du naxalisme dont les opérations spectaculaires menées ces dernières années dans les prisons de Koraput (Orissa), de Jehanabad (Bihār) et de Dantewada (Chhattīsgarh) témoignent d'une organisation structurée et efficace. Pour nombre d'observateurs, ces flambées de violence — dont les récents attentats de l'Assam en octobre 2008, attribués à l'ULFA — traduisent le manque de moyens et de volonté de l'État de les endiguer concrètement. Des commissions officielles ont certes enquêté sur les émeutes de Gujarat mais il apparaîtrait que les commanditaires aient ensuite accédé à des postes importants dans l'administration. Les observateurs s'interrogent dès lors sur la pertinence d'une autorité publique incapable de protéger ses minorités et sur le niveau de corruption qui gangrène ses institutions censées se mettre au service de l'État de droit et qui, le cas échéant, ont davantage cautionné que prévenu de telles exactions².

Les tensions externes sont elles aussi légion et continuelles. Elles se focalisent toutefois autour de deux pôles majeurs d'animosité : d'une

-
1. Parmi ceux-ci : le *United Liberation Front of Asom (ULFA)*, le *National Democratic Front of Bodoland (NDFB)*, la *People's Liberation Guerilla Army (PLGA)* ou la *Katampur Liberation Organisation*. Voir CARPENTIER DE GOURDON Côme et BERTHET Samuel, « L'Inde à l'aube d'un mode multipolaire », dans *Annuaire français des relations internationales*, Centre Thucydide, vol. VII, Paris, 2006, pp. 248-263.
 2. Voir ZOYA Hasan, « Mass Violence and the Wheels of Indian (In)Justice », dans BASU Amrita, ROY Srirupa (éd.), *Violence and Democracy in India*, Greeford: Seagull Books London Ltd, Londres 2007, pp. 198-223 ; JAFFRELOT Christophe, « Gujarat : cinq années amères dans la démocratie indienne », *Esprit*, juillet 2007, Paris, pp. 53-66.

part, les contestations territoriales et les conflits frontaliers avec la Chine transhimalayenne autour de l'Arunachal Pradesh, en cours d'apaisement ces dernières années, et, d'autre part, moteur de l'antagonisme indo-pakistanaï, la question du Cachemire (dans laquelle s'insère le statut de l'Aksai Chin). Ces points seront développés plus en détail dans la partie consacrée aux relations bilatérales.

Diversité, cohésion et disparité

La conservation d'un système de stratification par castes, qui suppose une division en quatre varnas et une séparation entre êtres présumés inférieurs et supérieurs, pose également question dans un État qui se prétend la plus grande démocratie du monde. Bien que la Constitution garantisse l'égalité pour tous les citoyens, qu'elle prohibe toute discrimination, fondée sur le choix religieux ou sur l'appartenance à une caste, et qu'elle ait aboli la notion même d'intouchables (dont les ressortissants constituent en réalité un groupe hors castes), de nombreux aspects de la vie civile, comme le mariage, sont pourtant régis par ce système et mènent à une forme d'exclusion. En outre, sur le plan politique, l'accès aux hautes fonctions demeure largement tributaire de cette coutume ségrégationniste profondément ancrée. Elle est cependant démentie par quelques cas dont ceux de l'ex-président de la République Kocheril R. Narayanan qui, en tant que dalit (opprimé), dirigea le pays de 1997 à 2002, de Sushil Kumar Shinde, actuel ministre de l'Énergie ou de K.G. Balakrishnan, président en exercice de la Cour suprême.

L'Inde nehruvienne, dépeinte en 1944 comme « une unité culturelle dans sa diversité, un assemblage de contradictions, maintenu par des liens puissants mais invisibles »¹ a survécu à la période post-coloniale et demeure, à de nombreux égards, largement contemporaine. À la fois pays « en développement » et puissance

1. NEHRU Jawaharlal, *La découverte de l'Inde*, éd. Philippe Picquier, Paris, 2002, 660 pages.

émergente, ses indicateurs économiques affichent une santé florissante avec un taux de croissance annuel de 9,2 % (2006) alors que pourtant le revenu par tête d'habitant, ajusté à la parité du pouvoir d'achat, ne dépasse pas 3,32 dollars¹, le déficit public flirte avec les 10 %, l'inflation atteint 6,1 % et le taux de mortalité infantile avoisine les 5,5 %. Il est vrai que croissance brillante et bien-être collectif ne sont pas nécessairement complémentaires, a rappelé en substance la Cnuced réunie à Genève en juillet 2008, soulignant à cette occasion que l'économie des 50 pays les moins avancés (PMA) avait connu, au cours des trois dernières décennies, une progression spectaculaire marquée par des taux égaux ou supérieurs à 7 % en 2005-2006, mais, parallèlement, ces pays ont enregistré une hausse alarmante de la pauvreté du fait que pratiquement 75 % des populations concernées vivent avec un revenu inférieur à deux dollars par jour². La répartition des bienfaits d'une économie en plein essor doit être d'autant relativisée que la bonne tenue d'un indicateur tel que celui de la croissance ne préserve pas les PMA d'un recours fréquent à des sources extérieures de financement dont celle de l'aide publique au développement.

L'Inde refuse toutefois qu'on la qualifie de nation assistée. Bien que considérée comme « pays à faible revenu », elle n'est pas listée dans les PMA³, elle se présente en donatrice — dans le cadre africain du Team 9 et du Nepad, voir *supra* — et, lors des tsunamis de 2004, elle a décliné l'aide de la communauté internationale pour, au contraire, se porter au chevet de ses infortunés voisins du Sri Lanka ou des Maldives. Toujours est-il que, sous d'autres noms ou sous des formes indirectes, nombre d'investissements, qu'une sémantique pudique et probablement teintée d'orgueil national ne saurait pleinement effacer, prennent l'allure d'aide au développement. Les fonds octroyés *via* le Comité d'aide au développement (CAD) dans le cadre

-
1. Source FMI, 2006.
 2. Source Cnuced, 2008.
 3. Source CAD/OCDE, 2006.

de l'OCDE ou *via* l'Association internationale de développement (AID) qui, au sein du groupe de la Banque mondiale (BM), a accordé à l'Inde depuis 1995 un montant total de 11 milliards de dollars à travers 62 projets (la Bird ayant pour sa part consenti des prêts à hauteur de 12 milliards de dollars). L'attribution du cycle 2005-2008 (IDA-14) a, du reste, vu l'Inde pointer au premier rang des bénéficiaires. En dépit de l'évaluation positive rendue en 2007, qui souligne des progrès substantiels glanés dans la réalisation des objectifs onusiens du Millénaire, le contexte des crises récentes a conduit la BM à reconsidérer son évaluation à la baisse, notant de graves carences dans les domaines de l'accès à l'éducation et aux soins de santé, et de la mortalité infantile notamment. L'Union indienne demeure éligible au bénéfice d'une aide au titre de la quinzième reconstitution des ressources IDA (programmation 2008-2011) en tant que pays mixte (ne pouvant plus réaliser d'emprunt auprès de la Bird). En outre, Jean-Jacques Gabas souligne que si l'objectif des accords régionaux ou bilatéraux « porte sur les moyens d'accroître les échanges commerciaux et les flux d'investissements, ils ont cependant des effets sur les politiques d'aide au développement »¹.

L'Inde sur le plan bilatéral

De prime abord, les relations bilatérales qui lient l'Inde à une multitude de partenaires semblent disparates. Elles répondent cependant à une logique claire d'égalisation des rapports d'interdépendance et de renforcement de l'assise indienne auprès des grands acteurs globaux ainsi qu'auprès du rival régional pakistanais.

Le propre d'une connexion bilatérale étant de se concentrer sur des domaines spécifiques, de les limiter à un couple tout en influençant éventuellement les autres acteurs, l'Inde, consciente de l'intérêt qu'elle suscite et se sachant par ailleurs largement courtisée,

1. GABAS Jean-Jacques, « Les pays émergents et la coopération internationale », dans JAFFRELOT Christophe (dir.), *L'enjeu mondial. Les pays émergents*, op. cit., p. 236.

ne se prive pas de multiplier les binômes diplomatiques en prenant soin de ménager la concurrence. Au vu de son poids et de la valeur des enjeux tenus dans cette partie du monde, les rapports entretenus doivent à la fois être examinés à l'échelle régionale, continentale et intercontinentale. En outre, les nombreuses questions territoriales et la mitoyenneté topographique revêtent une importance capitale dans la gestion des relations. C'est sans doute le cas pour tous les pays du monde mais aucun d'entre eux n'a toutefois la Chine et le Pakistan comme voisins. On ne peut raisonnablement ignorer les rapports conflictuels avec le second ni les relations concurrentielles avec la première. Dès lors, tout en reconnaissant la stature du sous-continent depuis l'entame de son programme de réformes économiques, il ne paraît guère approprié d'évoquer un *leadership* incontestable exercé sur le plan régional ou de surévaluer son importance dans le contexte mondial.

Un voisinage difficile avec le Pakistan

L'analyse des relations qui lient New Delhi et Islamabad ne peut faire l'économie des facteurs historique et religieux ; ils vont du reste de pair. La partition contestée de 1947 présente deux prismes. Les partisans de la « théorie des deux nations » de Muhammad Ali Jinnah, soutiennent que sa mise en œuvre a permis d'éviter une guerre intercommunautaire. Ses détracteurs lui reprochent, au contraire, une division chaotique d'une nation jusque-là unie dans sa lutte pour la *swaraj* (l'autonomie) et la formation d'une minorité ethnique de réfugiés, les *Muhajir*, qui n'a pas forcément été bien reçue ni bien intégrée au Pakistan. Dans les deux cas, le découpage défendu par les Britanniques n'a pas scindé l'ex-colonie de manière formelle sur le plan confessionnel puisque l'Inde, État laïque où l'hindouisme domine, demeure le troisième pays musulman du monde derrière l'Indonésie et le Pakistan. En revanche, il est difficile de chiffrer la minorité hindoue au Pakistan. Estimée à 23 % de la population au moment de la sécession, elle se résumerait aujourd'hui à 1,3 million d'individus (soit 2 % tout au plus). En cause, la crainte pour les

pratiquants de clamer trop ouvertement leur choix confessionnel dans un pays où l'islam tient le rang de religion d'État et où les lois coraniques sont de stricte application en ce qui concerne, entre autres, le prosélytisme. En outre, l'argument que nombre d'hindous se convertissent à l'islam pour fuir un système réactionnaire et féodal est couramment avancé par les milieux nationalistes pakistanais et notamment dans le cadre de la revendication d'une solution référendaire, souhaitée par Islamabad qui, à ses yeux, trancherait le nœud gordien du Cachemire.

C'est sur ces bases que la plus grande démocratie du monde et le pays des purs entretiennent des relations ambiguës, marquées par plusieurs conflits d'importance variable (1947, 1965, 1971 et 1999), des tensions récurrentes parfois violentes mais aussi des initiatives de rapprochement, plus ou moins couronnées de succès. En tout état de cause, les épreuves de force ont affaibli les rivaux, les crédits réservés au domaine militaire n'étant pas alloués à des secteurs où ils font cruellement défaut : le développement, l'enseignement ou la santé publique. Mais paradoxalement, et d'une manière quelque peu cynique, force est de constater que l'accroissement des budgets attribués à la Défense et le renouvellement des équipements participent indirectement à l'amélioration de « l'environnement dans lequel s'inscrivent la croissance et le développement »¹. En outre, l'étalage d'une puissante force de persuasion — et *a fortiori* nucléaire — ne peut que renforcer l'image internationale du pouvoir qui en fait la démonstration.

Car même si l'Inde, née de la Satyagraha, mouvement non-violent de désobéissance civile sans précédent, a pu se forger une image pacifiste et même si elle a poursuivi dans cette voie, en participant de manière active auprès de l'ONU aux politiques de désarmement nucléaire, elle n'a pas pour autant signé le traité de non-prolifération

1. Voir GRARE Frédéric, « Les ambitions internationales de l'Inde à l'épreuve de la relation indo-pakistanaise », dans *les Études du CERJ*, n° 83, Centre d'études et de recherches internationales, Science Po, Paris, février 2002, pp. 11-13.

(TNP), procédant d'ailleurs à des premiers essais dès 1974. Sous Indira Gandhi, elle va accéder au rang de puissance militaire régionale et la multiplication des tensions — comme la crise du Kargil qui, en 1999, sera également à l'origine du coup d'État militaire conduit par Pervez Musharraf — lui permettra d'affirmer ses ambitions tant à l'égard de son voisin que de la communauté internationale. En outre, le soutien américain au général pakistanais dans la lutte contre le terrorisme islamiste va reconfigurer le paysage diplomatique régional et amener le Premier ministre Manmohan Singh à réévaluer la position indienne en fonction de la nouvelle donne.

En dépit des nombreux sujets de divergence, les deux régimes ont compris l'intérêt de transcender leurs désaccords, d'entretenir des rapports géo-économiques satisfaisants et de garantir une relative stabilité régionale. Des avancées ont donc vu le jour, notamment sur le plan des échanges commerciaux dans le cadre de la *South Asian Free Trade Area* (Safta) : la réduction de 20 % des tarifs douaniers pour 2012 a été envisagée, leur suppression totale étendue pratiquement à tous les produits à l'horizon 2016 et la mise en œuvre d'une véritable union douanière, servie par une monnaie commune selon des projections optimistes. L'Inde dont l'ouverture économique réclame de nouveaux marchés pour écouler ses produits défend les dispositions de l'accord et en particulier le principe de la réciprocité que le Pakistan tarde à adopter. Pour le moins, on semble avoir pris conscience de part et d'autre de la nécessité d'améliorer une coopération économique bilatérale demeurée fragile et de dépasser une situation aberrante pour des membres d'une même association régionale. En effet, au sein de l'Association sud-asiatique pour la coopération régionale (ASACR/Saarc), l'Inde et le Pakistan ont tous deux accepté le principe d'un accord portant sur les tarifs préférentiels (*Agreement on Saarc Preferential Trading Arrangement, Sapta*) mais la réduction significative du nombre de produits concernés par la

mesure a réduit les deux membres à importer d'autres pays des biens pourtant disponibles dans chacun d'entre eux¹.

Il est vrai qu'on ne doit pas forcément attendre d'un groupe régional qu'il résolve tous les problèmes qui opposent ses membres. Tout au plus peut-il arbitrer certaines questions, sous réserve que des institutions *ad hoc* aient été créées, à l'image de la Cour de justice des Communautés européennes, mais aussi que les États en aient accepté la suprématie et qu'ils se conforment aux décisions rendues. Si l'appartenance à une même organisation dynamise la tenue d'un dialogue et encourage la coopération entre ses membres, elle ne prévient nullement la subsistance ou le développement de vives tensions. Les exemples des crispations récurrentes gréco-turques au sein d'un organisme intergouvernemental tel que l'Otan ou celui du conflit caucasien entre la Fédération de Russie et la Géorgie, tous deux sociétaires de la Communauté des États indépendants (CEI) sont, à ce titre, significatifs.

Mais s'il n'est guère approprié d'attendre de la Saarc une dimension pacificatrice, et à laquelle elle ne prétend d'ailleurs pas, en dépit d'un équilibre précaire, quelques signes de détente, certes modestes mais réciproques, sont à épingle dans les rapports pakistano-indiens. En janvier 2004, l'initiative bilatérale du « dialogue composite » ou « global » a vu le jour, mais la mission de normalisation des relations assignée à l'instance rencontre depuis de nombreux écueils. Ainsi, à l'occasion du cinquième round (New Delhi, juillet 2008), la tension était palpable entre le représentant indien Shiv Shankar Menon et son homologue pakistanais Salman Bashi. En cause, les 58 victimes du récent attentat perpétré contre l'ambassade indienne à Kaboul. L'implication des services de renseignement pakistanais (*l'Inter-Services Intelligence*, ISI), soupçonnés « d'incitation au terrorisme », ne semblait faire aucun doute dans l'esprit de New Delhi qui, en outre, réitéra ses accusations à l'adresse d'Islamabad d'alimenter l'insurrection séparatiste

1. Voir GRARE Frédéric, *op. cit.*

cachemirite, mais sans remettre en cause les fondements du processus de paix dont il fait l'objet. Le dialogue composite s'efforce donc de maintenir le cap défini en 2004 malgré une violence endémique qui émaille le processus et dont les cités indiennes ont été, au cours des dernières années, le théâtre privilégié¹. Si le Pakistan et les mouvements jihadistes, soutenus par Islamabad, sont généralement pointés — à l'instar des *fedayin* du Lashkar-e-Taiba, nommément désignés par Pranab Mukherjee, ministre des Affaires étrangères indien, au lendemain des attaques de Mumbai en novembre 2008, ou encore des « acteurs d'État », l'allusion au Pakistan étant limpide, selon son collègue de l'Intérieur, Palaniappan Chidambaram, sur les ondes de la chaîne indienne MDTV, le 4 janvier 2009 —, appréhendés par un regard extérieur, celui de la presse occidentale notamment, la plupart des actes qui ensanglantent la région semblent émaner tant des milieux extrémistes hindous et islamistes que des groupuscules indépendantistes cachemiris². Dans le cas des attentats de Mumbai, les autorités pakistanaises ont depuis admis officiellement, que ceux-ci avaient été partiellement planifiés sur le territoire national³.

À défaut de résoudre l'ensemble des contentieux, le maintien de relations sereines permet-il pour le moins aux parties de se positionner plus avantageusement par rapport tant à leur voisinage immédiat qu'à l'espace régional dont elles relèvent et qu'à l'environnement global dans lequel elles s'inscrivent. Précisément, dans un contexte d'inter-

-
1. New Delhi, octobre 2005 ; Mumbai, juillet 2006 et novembre 2008 ; Ahmedabad, juillet 2007 ; Jaipur, mai 2008.
 2. Le cas échéant, de nombreux médias européens ont évoqué la piste d'un groupuscule indien jusque-là inconnu, les *moudjabidine* du Deccan, dont se réclamaient les auteurs des attaques et qui, au fil de l'enquête, s'est révélée peu fiable. Toutefois, observons également que cette même presse a généralement accordé une grande attention aux événements des hôtels *Taj Mahal* et *Oberoi*, occupés majoritairement par des ressortissants étrangers, délaissant quelque peu les autres cibles visées (la gare Victoria, le *Nariman House*, les hôpitaux *Cama* et *Gokuldas Tejpal*, notamment). En outre, le nombre de victimes des attaques de 2006, bien que plus élevé n'avait pas suscité un intérêt aussi soutenu.
 3. Source : AFP 12/02/2009.

dépendance global, de réduction des frontières et d'encouragement des interconnexions, il est vital de rétablir des ouvertures avec ses voisins et de favoriser la circulation des marchandises et des personnes. Dans ce sens, le rétablissement depuis 2005 de plusieurs liaisons ferroviaires et routières transfrontalières, y compris entre le Jammu-et-Cachemire et l'Azad-Cachemire, doit être perçu comme un signe d'apaisement. De même que la poursuite du dialogue composite au lendemain de l'attentat qui, en février 2007, frappa le *Samjhauta Express*, le symbolique « train de l'amitié » qui relie Amritsar à Lahore.

Les rencontres de haut niveau, tenues en marge du dialogue composite, à l'instar du quatrième cycle de négociations entre les responsables des Affaires intérieures (New Delhi, juillet 2007) débouchent aussi sur des appels à la sérénité et des engagements en faveur de la coopération. Dans la déclaration commune qui en résulte, les parties condamnent vertement tout acte de terrorisme et en appellent à des mesures fortes pour le combattre. Par ailleurs, elles se félicitent de leur collaboration et des échanges fructueux d'expériences en matière de lutte contre le narcotrafic et s'engagent à intensifier leurs actions conjointes dans le domaine de l'éradication du trafic des êtres humains, l'immigration clandestine et la contrefaçon de monnaie¹.

Des rapports sino-indiens sous le signe de la prudence

Parmi les particularités qui caractérisent l'Asie, celle d'y voir se côtoyer deux géants tels que la République populaire de Chine et l'Union indienne n'est assurément pas des moindres. Pourtant, en dehors d'une appartenance commune au même continent, le fait que les deux pays les plus peuplés du monde rassemblent à eux seuls la quasi-moitié du genre humain et que, historiquement, ils ont partagé le joug des mêmes empires coloniaux, depuis qu'ils ont l'un et l'autre accédé à l'indépendance, chacun a suivi un itinéraire propre et

1. Source : ministère des Affaires extérieures, Gouvernement indien, Delhi, 3 juillet 2007.

moyennement comparable à celui de l'autre. Ils se rejoignent toutefois dans la complexité de leur société, la richesse de leur culture et les subtilités des régimes qui les gouvernent. C'est en tout cas de cette manière, sous le prisme référentiel à un système de valeurs par trop cartésien et probablement trop occidental, qu'ils sont perçus. Il est vrai qu'entre la plus grande démocratie libérale du monde, dont la Constitution affiche un esprit délibérément séculier mais repose sur un modèle de gouvernance dans lequel la spiritualité est omniprésente, et l'empire du Milieu, tout aussi laïque sans être totalement agnostique mais nanti de structures politiques de type collectiviste et ayant opté pour une « économie socialiste de marché » parmi les plus performantes du siècle naissant, il y a de quoi y perdre son latin. En outre, la formule journalistique de « siamois économiques »¹ résume assez justement les trajectoires suivies par deux mondes diamétralement différents, mais pas fondamentalement opposés. De fait, même s'il n'existe pas à proprement parler de conflits d'intérêts radicaux ou insurmontables entre les deux géants, il n'en demeure pas moins que, au gré des dossiers, ils peuvent prendre une posture de chiens de faïence et se côtoyer en adversaires idéologiques, en concurrents économiques ou en partenaires obligés.

Très rapidement, l'Inde prit la mesure de sa voisine orientale, associée comme elle à la famille des non-alignés et représentée par Zhou Enlai à la conférence de Bandoeng. Dès 1954, le pandit Nehru défendit une position neutre, nourrie par l'idéal gandhien de non-violence et par le principe, d'origine bouddhiste, du Pancha Shila qui repose sur le strict respect de l'intégrité territoriale et de la non-ingérence. Dans ce domaine, la première expression notable du tout jeune État fut la conclusion de l'accord sino-indien, dit des « Cinq principes », sur le commerce et les relations entre la région tibétaine de Chine et l'Inde qui reconnaissait une nouvelle ligne de frontière entre les deux États et, tacitement, la tutelle chinoise du Tibet.

1. VALLANT Gaël, « Inde-Chine : Les Siamois économiques », dans *L'Express*, 16 avril 2008.

Parallèlement, l'Inde se rapprocha à la fois de l'Union soviétique et maintint des relations cordiales avec le Royaume-Uni au sein du Commonwealth, ce qui a eu pour effet de contrebalancer les appuis sino-américains au Pakistan et, simultanément, d'endiguer de manière significative l'influence du maoïsme chinois. D'autant que le bref conflit himalayen qui, d'octobre à novembre 1962, l'opposa à la RPC sur la question de la souveraineté territoriale des régions d'Aksai Chin et d'Arunachal Pradesh démontra rapidement la supériorité militaire de Pékin.

Depuis cette crise, le chaud et le froid ont soufflé dans les relations entre Pékin et New Delhi, chacun campant sur des positions ponctuées de crispations et d'avancées, comme l'annexion du Sikkim (1975) qui conduira à la signature de l'accord de 2003 délimitant une ligne de contrôle entre les deux États et, du point de vue de Delhi, à la reconnaissance implicite de la souveraineté indienne sur l'ancien royaume himalayen. Dans l'entremise, quelques succès auront pu être engrangés de part et d'autre. Ainsi, dans le cadre de la politique d'ouverture et de réformes, initiée par Deng Xiaoping — pendant de la *Look East Policy* lancée en 1991 par P. V. Narasimha Rao, en vue de rattacher l'Inde à la dynamique d'intégration en Asie orientale et de normaliser ses relations avec la Chine — Jiang Zemin se rendra en Inde en 1996. Sa venue inaugurera une série d'échanges qui, depuis lors, s'est largement étoffée et exprimera une volonté affichée de rapprochement. La visite de Li Peng, président du comité permanent de l'Assemblée populaire nationale en janvier 2001 sera l'occasion d'une déclaration prônant le renforcement des liens d'amitié entre les deux pays, la multiplication des domaines de coopération et, d'une manière générale, la promotion des relations bilatérales diversifiées. Le président indien Kocharil Raman Narayan se rendra à son tour en Chine la même année et, avec le retour au pouvoir en mai 2004 du parti du Congrès, les relations s'intensifieront davantage encore.

En avril 2005, la possibilité de réaliser un accord de libre-échange, doublé d'un second de coopération économique, sera évoquée à plusieurs reprises. L'opportunité d'un tel engagement sera toutefois

tempérée par les milieux d'affaires indiens, inquiets d'une telle ouverture, faisant valoir que la Chine est plus intéressée par la vente que par l'achat et qu'avec un PIB trois fois inférieur à celui de sa puissante voisine, l'arrivée massive de produits labélisés *made in China* sur les marchés est redoutée¹. Hasard du calendrier ou opportunité judicieusement saisie, les avancées relationnelles se verront encore renforcées en avril lorsque Wen Jiabao déclarera sans ambages à Bangalore : « si l'Inde et la Chine coopèrent dans les domaines de l'informatique et de la technologie, nous serons capables de mener le monde »². Depuis, la réalisation d'une zone de libre-échange fait toujours l'objet de négociations mais la visite donnera cependant lieu à un accord qui apaisera le contentieux sur l'Aksai Chin — partie Nord-Est du Cachemire, administrée par la Chine depuis le legs d'Islamabad à cette dernière en 1950 mais revendiquée depuis par l'Inde — et donnera surtout l'opportunité au Premier ministre chinois d'exprimer le soutien de son pays à la candidature indienne pour l'obtention d'un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies. La visite historique d'Hu Jintao à New Delhi en novembre 2006, la première d'un président chinois depuis Jiang Zemin, relancera le processus de rapprochement. À cette occasion, le dirigeant chinois ne manquera pas de souligner le poids démographique et économique des deux pays, leurs centres d'intérêt communs (l'énergie, les hautes technologies, l'agriculture, l'informatique, les finances, l'industrie pharmaceutique et le nucléaire civil) et de relancer son partenaire réticent sur la nécessité de conclure un accord de libre-échange. Une « stratégie en dix points », portant sur les domaines précités finira par être scellée. Par ailleurs, en décembre 2007, les deux pays effectueront leurs premières manœuvres militaires conjointes. Un exercice antiterroriste au nom évocateur de « main dans la main », exécuté dans le Yunnan et apaisera, si besoin en était,

1. Voir BULARD Martine, « L'Inde reprend son rang », *Le Monde diplomatique*, janvier 2007.

2. Cité par PERRUCHET Marie, *Inde-Chine. Accord frontalier et promesses économiques*, 11 avril 2005, www.rfi.fr/actufr/articles/064/article_35417.asp.

la Chine quant à un rapprochement stratégique indo-américain par trop affirmé suite à l'opération navale Malabar 2007, menée conjointement avec l'Australie, le Japon et Singapour, trois mois plus tôt, dans le golfe du Bengale.

Enfin, sur le plan de l'énergie, les deux nations, bien que concurrentes, ont trouvé un certain nombre de terrains d'entente concrétisés, entre autres, par le *memorandum* sur la coopération entre les sociétés chinoises et indiennes pour l'échange d'informations sur les appels d'offres internationaux, conclu à Pékin en janvier 2006. On relèvera encore la recherche d'investissements communs relatifs à l'exploitation de gisements pétrolières en Syrie, au grand dam des États-Unis, ainsi que des études de faisabilité de coopérations conjointes dans le secteur nucléaire et dans des projets d'oléoduc avec l'Iran, le Pakistan et le Turkménistan.

Depuis 2003, les relations sino-indiennes se sont donc considérablement réchauffées tant sur le plan de la stabilité géopolitique que dans les domaines de la recherche de ressources naturelles et de la coopération économique. Toutefois, une certaine rivalité subsiste entre les deux pays qui évitent soigneusement d'aborder des questions sensibles, comme celles du Tibet — province dont Hu Jintao fut gouverneur avant d'accéder aux rênes du pouvoir chinois — et de l'accueil à Dharamsala du gouvernement en exil qui n'a toutefois jamais été reconnu par l'Inde. Dans ce dossier, Pékin décrochera une victoire symbolique et significative par la reconnaissance officielle indienne de la région autonome du Tibet en tant que partie intégrante du territoire de la République populaire de Chine. En revanche, c'est avec une certaine réserve que l'Inde, soucieuse de conserver tout son poids au sein de l'organisation, accueillera la Chine (aux côtés des États-Unis et de l'Union européenne) en tant qu'observateur au 14^e sommet de la Saarc (New Delhi, avril 2007) mais, de son côté, elle se verra associée, également en tant qu'observateur, dans l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS) en même temps que le Pakistan et l'Iran.

Les relations États-Unis – Union européenne – Russie

En dehors des relations de voisinage contigu, qui précisément en raison de leur caractère frontalier déterminent à la fois un certain type de dossiers et la gestion de ceux-ci, l'Union indienne, en tant qu'acteur global, entretient avec le « reste du monde » d'abondantes relations directes. De fait, les importantes potentialités que le pays offre en matière de débouchés et le poids économique qui est désormais le sien font en sorte que plus aucun État ne peut se permettre d'ignorer ce « partenaire-concurrent ». Et *a fortiori* les grands ensembles continentaux traditionnels que sont les États-Unis, l'Union européenne et la Russie avec lesquels il n'est plus loin de traiter d'égal à égal.

Un intérêt indo-américain réciproque

Pour l'administration américaine, l'Inde doit constituer une sorte de rempart géostratégique et géoéconomique à l'hégémonie chinoise en Asie du Sud. Elle redoute la formation d'une « Chindia », espèce d'entité conviviale entre les deux composantes de l'ancienne Indochine colonisée, devenues depuis des États souverains et que Wen Jiabao a appelée de ses vœux à Bangalore en 2005.

La nouvelle tonalité que les États-Unis entendent donner à leur politique régionale est largement tributaire de cette dimension. À l'orée des années 1990, le panorama est pourtant flou : l'Inde a perdu le support soviétique et se voit isolée au plan international. En outre, elle endure une situation de mitoyenneté inamicale avec ses proches voisins chinois et pakistanais, alliés contre toute velléité hégémonique de sa part. Dans ce contexte, Washington s'ingénie à donner une nouvelle orientation à la gestion des relations avec Pékin, fondée sur une politique d'endiguement à l'égard de Moscou. Enfin, 1989 marque le retrait des forces soviétiques d'Afghanistan et annonce la proche fin d'un conflit duquel les moudjahidine, soutenus par le Pakistan et les États-Unis, sortent vainqueurs. Mais l'administration Clinton évalue rapidement le danger de laisser dériver un quasi-continent dans une région sujette à l'instabilité permanente. Les

relations avec la Chine vont prendre une nouvelle tournure, ponctuées par de mini-crisis autour de contentieux traditionnels : le statut de Taiwan, la question du Tibet, les droits humains dont le respect conditionnera un temps l'accession de la Chine à l'OMC, et la prolifération des armes de destruction massive¹.

Si un rapprochement avec l'Inde s'avère essentiel pour Washington, il ne peut toutefois se réaliser au détriment de Pékin et, subséquemment, au risque d'une dégradation des relations avec Islamabad. Dans ce contexte, la Maison-Blanche encouragera le renoncement au programme nucléaire indien et un engagement au TNP et au TICEN. Ce souhait sera d'autant plus décliné que le programme nucléaire pakistanais bénéficie d'un appui chinois. D'ailleurs, en mai 1998, New Delhi procédera à des essais en dehors du cadre TNP, qui déclencheront des sanctions américaines même si, fondamentalement, Washington ne se montre guère opposé à l'avènement d'une force capable de contrecarrer l'influence grandissante de la Chine dans la région, ou tout au moins de l'atténuer. Le dialogue s'intensifiera progressivement avec la « nouvelle venue » dans le club fermé des puissances nucléaires et, quelques mois plus tard, New Delhi obtiendra même le soutien de Bill Clinton dans la résolution de la crise du Kargil.

George Bush poursuivra cette voie mais les attentats du 11 Septembre, en début de mandature républicaine, modifieront sensiblement la donne. Engagés dans la guerre internationale d'Afghanistan, les États-Unis doivent en effet donner une nouvelle tournure à leurs relations avec le Pakistan. Si, durant l'occupation soviétique, le calcul de l'assistance aux factions moudjahidine par le biais d'Islamabad s'était révélé payant, les essais nucléaires pakistanais, le conflit du Kargil, le putsch qui le suivit et le soutien populaire dont

1. Voir HEINRICH-AGOSTINI Sophie, « La relation triangulaire entre la Chine, l'Inde et les États-Unis depuis la fin de la guerre froide », dans *Annuaire français des relations internationales*, Centre Thucydide, vol. VIII, Paris, 2007, pp. 293-310.

profitent les taliban viennent en gruger le bénéfice. Reprendre le contrôle de la situation devient désormais une priorité pour la Maison-Blanche qui, sur fond de coopération contre le terrorisme et de développement d'intérêts régionaux mutuels, allouera d'importants moyens financiers au régime de Musharraf.

De son côté, l'Inde, considérée comme une alliée dans la lutte contre le fondamentalisme islamique, voit ses actions au Cachemire légitimées, mais le développement par trop substantiel d'un axe Washington-Islamabad est toutefois suivi avec intérêt par New Delhi qui se félicite à la fois de la mise « sous tutelle » de son voisin et s'en inquiète également. Ainsi, la récente installation de bases américaines dans la région sensible du Baloutchistan, plateforme d'une éventuelle intervention en Iran, octroie-t-elle à Washington un rôle implicite d'arbitre-protecteur vis-à-vis du pouvoir central pakistanais¹. Il n'en demeure pas moins que les sanctions, et en particulier l'embargo, résultant des essais décriés de 1998 seront levées et que la coopération avec les États-Unis autour de la question nucléaire se trouvera renforcée. Après plusieurs étapes — dont les signatures d'un accord GSOMIA de sécurité générale pour l'échange d'informations militaires (2002) et d'une déclaration conjointe NSSP (*Next Steps in Strategic Partnership*, 2004) relative à la coopération spatiale —, l'accord de coopération sur le nucléaire civil entre l'Inde et les États-Unis, signé en mars 2006, sera approuvé par le Congrès américain en juillet et novembre de la même année². En outre, la conclusion du pacte nucléaire civil, portant sur la fourniture de matériel et de technologie, sera adoptée à la Chambre des représentants du Congrès en septembre 2008.

Les États-Unis sont aujourd'hui pleinement conscients du poids régional de l'Inde et, à plus longue échéance, de tout le potentiel qu'elle recèle sur le plan global, en particulier pour ce qui est des

1. CARPENTIER DE GOURDON Côme et BERTHET Samuel, *op. cit.*, p. 257.

2. Le texte a été approuvé par la Chambre des représentants le 26 juillet 2006 et par le Sénat le 16 novembre.

questions stratégiques qui jusqu'à présent ont été privilégiées dans le dialogue indo-américain. Pour sa part, l'Inde est convaincue de l'opportunité d'un partenariat privilégié avec Washington pensé en termes de levier économique et de capital diplomatique régional. Comme l'attestent, notamment, la « mission d'urgence » dépêchée, en décembre 2008, par la Maison-Blanche et conduite par Condoleezza Rice en vue de désamorcer la crise entre les deux pays voisins née des précédents attentats de Mumbai ou la venue, en janvier 2009, du ministre indien de l'Intérieur Chidambaram, chargé de présenter aux autorités américaines un dossier prouvant l'implication « incontestable » du Pakistan dans ces mêmes événements. Toutefois, par rapport à ses ambitions nouvelles d'être reconnue de manière plus significative au sein des instances multilatérales et, notamment, son aspiration à obtenir un siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU, les Américains n'ont jusqu'à présent guère exprimé de soutien franc et inconditionnel à l'Inde.

Un dialogue indo-européen spécifique et multisectoriel

Avec 60 milliards d'euros de biens et de services échangés en 2007 et 20 % de ses investissements directs à l'étranger (IDE), l'UE se positionne comme le premier partenaire commercial de l'Inde. En outre, même si le régime ne s'applique plus depuis janvier 2006 aux textiles, l'Inde bénéficie du système généralisé de préférences (SPG) de l'UE, ainsi que d'une aide au développement de 260 millions d'euros pour la période 2007-2010 dans le cadre de la réalisation des objectifs du Millénaire de l'ONU.

En dehors des forums régionaux Saarc et Asem dans lesquels elle s'implique en tant qu'observateur ou partenaire, l'Europe a engagé une dynamique de dialogue spécifique avec l'Inde. L'initiative s'inscrit dans la continuité de la politique extérieure de l'UE qui, à ses débuts, avait privilégié essentiellement des partenariats avec les ACP et les pays d'Amérique latine au détriment du continent asiatique. En effets, en dehors de liens historiques individuels noués au cours des siècles

précédents¹ et poursuivis après la Seconde Guerre mondiale dans un contexte postcolonial, l'Europe fortement absorbée par sa propre édification, n'a guère développé de véritable stratégie globale d'implantation en Asie. Depuis 1996, le forum interrégional de l'Asem s'emploie à combler ce retard pris sur les États-Unis, également engagés avec l'Asie *via* l'Apec, et à affirmer une présence plus conséquente en vue de conquérir des marchés trop longtemps abandonnés aux Américains et autres partenaires commerciaux².

Néanmoins, un partenaire d'une importance continentale mérite qu'un sommet annuel lui soit spécifiquement consacré et, depuis 2000, une rencontre bilatérale, cadre d'un dialogue sur les sujets d'intérêt commun est organisée. La relation s'est hissée au rang de partenariat stratégique en 2004 et les réunions suivantes ont fixé des plans d'action afin de le rendre opérationnel. Autre point notable : la volonté déclarée en 2006 de négocier un accord de libre-échange.

Les sommets indo-européens sont l'occasion de réaffirmer la portée du partenariat stratégique et le partage d'une série de valeurs liées à la démocratie, au respect des droits humains et à l'État de droit. La déclaration commune de New Delhi (2007)³ répertorie les secteurs classiques de coopération : la protection de l'environnement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'énergie, la culture, elle marque la volonté des parties d'intensifier les échanges commerciaux, se félicite de la création d'un Centre européen pour les Affaires et les Technologies et de l'adoption d'une vision commune en ce qui concerne la promotion de la paix et de la sécurité sur le plan

-
1. Parmi ces liens noués au cours de la période coloniale, relevons, entre autres, ceux qui ont unis le Royaume-Uni à l'Inde, la Birmanie et la Malaisie la France au Vietnam et au Cambodge ; l'Espagne aux Philippines ou les Pays-Bas à l'Indonésie.
 2. Voir CAMERON Frazer, « The European Union as a Global Actor: Far from Pushing its Political Weight around », dans RHODES Carolyn (ed.), *The European Union in the World Community*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1998, p. 32.
 3. Voir UE, *India-EU Joint Statement*, New Delhi, 30 November 2007.

international et régional (compris dans le sens de la proche périphérie indienne : Pakistan, Sri Lanka, Népal, Bangladesh, Birmanie), notamment en matière de lutte contre le terrorisme et de recherche de stabilité. L'on mentionnera aussi la promotion d'un dialogue interparlementaire, *via* des délégations spéciales issues des assemblées indienne et européenne.

Le neuvième sommet euro-indien, tenu à Marseille le 29 septembre 2008, a poursuivi dans cette voie, en actualisant une série de points sur fond de crise bancaire mondiale, de changement climatique, de pénurie alimentaire et de recrudescence du terrorisme. Les parties ont exprimé une volonté commune d'encourager la continuité du plan d'action conjoint de 2005, de donner une nouvelle impulsion aux négociations de l'accord de libre-échange et de le conclure en 2009 afin de porter le volume des transferts à 100 milliards d'euros d'ici 2010. La question du terrorisme a également été largement abordée dans un climat marqué par les attentats d'Ahmedabad, de Bangalore et de Jaipur ainsi que, sur un plan global, la volonté d'instaurer une coopération plus étroite entre Europol et une organisation indienne analogue qui sera désignée par l'*India's National Security Council* (NCI). Enfin, le sommet a donné l'occasion au président Barroso de renouveler le soutien actif de l'Europe en ce qui concerne l'exploitation des matières fissiles, invitant le partenaire indien à s'impliquer dans les questions relatives à la recherche et à la sécurité dans le cadre d'Euratom et, plus particulièrement, dans le programme de développement du réacteur expérimental thermonucléaire international (ITER).

La rhétorique de la conférence de presse conjointe Barroso-Sarkozy-Singh, qui clôtura le sommet, avalisa ces options. Tout d'abord, en associant l'Inde à des dossiers importants pour l'UE et en activant le principe d'une collaboration étroite dans des domaines sensibles, particulièrement en ce qui concerne le nucléaire et la coopération policière. En lui offrant également une tribune d'où, d'égal à égal, elle a pu rendre publiques certaines positions, voire en adopter certaines proches de l'Europe. Notamment en ce qui

concerne une médiation indienne, confirmée par le Premier ministre lorsque répondant à une interpellation journalistique, il déclarera « qu'il n'est absolument pas question [pour l'Inde] de soutenir les ambitions militaires nucléaires de l'Iran » ou de réitérer le souhait cher d'une « réforme des institutions internationales dont les Nations unies » et, en filigrane, celle du Conseil de sécurité. Interrogé sur la question, Manmohan Singh rappellera que son pays « recherche la coopération avec tous les pays du monde pour toutes les questions liées à la promotion de l'énergie nucléaire civile »¹. En marge du sommet, le Premier ministre a d'ailleurs été reçu par Nicolas Sarkozy — non plus en tant que président en exercice de l'UE mais en tant que chef d'État de la République française — en vue de négocier, sur le plan bilatéral, un accord cadre de coopération nucléaire civile. En somme, un renvoi d'ascenseur dans la mesure où l'Hexagone défend le siège indien au Conseil de sécurité et où New Delhi a passé commande de réacteurs auprès du fournisseur nucléaire Areva.

La réfection du lien indo-russe

La genèse des relations indo-russes remonte à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Conclues sur un mode pragmatique, elles ont à la fois prémuni et rassuré l'Inde, après l'épisode tibétain, contre d'éventuelles velléités expansionnistes chinoises. Elles se poursuivent aujourd'hui et ont été élargies du domaine purement stratégique au partenariat énergétique et à la coopération militaro-technique. Mais si elles revêtent une importance vitale pour une Russie à la recherche d'un souffle nouveau depuis 1999, elles sont également essentielles pour une Inde dont la montée en puissance influe considérablement sur ses besoins militaires et énergétiques.

C'est à Vladimir Poutine qu'est due la refonte de ce lien, après une parenthèse léthargique sous la présidence de Boris Eltsine durant laquelle les relations indo-russes firent l'objet d'une remise en

1. Voir UE, *Conférence de presse conjointe, Sommet annuel entre l'Union européenne et l'Inde*, Marseille, lundi 29 septembre 2008.

question ; le Kremlin avait cependant conservé de la période Perestroïka le désir de poursuivre un dialogue privilégié avec les États-Unis, justifiant une relative distanciation par rapport aux alliances contractées durant la guerre froide. Revenue du mirage de l'ouverture occidentale, et au lendemain de la conclusion de l'accord Start 2, la Russie renouera avec son ancienne partenaire en 1993 par la reconduction du Traité d'amitié et de coopération indo-russe (1971) et entérinera définitivement cette relance par la signature du partenariat stratégique en 2000. C'est du reste sous l'expression consacrée d'« alliés naturels » que Poutine a donné le ton de sa quatrième visite à New Delhi (janvier 2007). De fait, l'Union indienne et la Fédération russe sont étroitement imbriquées dans un rapport d'intérêt réciproque. Un rapport sur lequel, ici encore, plane une ombre chinoise de grande amplitude¹.

L'Inde a besoin d'énergie pour assurer son développement et, de son côté, la Russie à la recherche de débouchés pour ses entreprises ainsi que de marchés pour ses matières premières et son armement se trouve en position de répondre à cette demande. Dès lors, la fourniture d'hydrocarbures, d'infrastructures et d'armement a-t-elle trouvé dans l'Inde un partenaire privilégié. Certes, les deux États n'en sont pas à leurs premiers échanges : l'armée indienne (quatrième au rang mondial) est pour l'essentiel fournie en matériel russe. Par ailleurs, l'exploitation conjointe du gisement pétrolier et gazeux de Sakhaline-1 à raison de 20 % attribué à la *Oil and Natural Gas Corporation Ltd* (ONGC)² serait jumelée à d'autres projets de prospection — notamment en Extrême-Orient à travers Sakhaline-3 — le but étant d'atteindre des livraisons de 50 millions de tonnes de brut par an, ainsi qu'à l'extension de nouveaux gazoducs et oléoducs, à laquelle participerait également la Chine. Quant au

1. Voir FALCON Isabelle, POUKHOV Rouslan, *Russie, Inde, coopération militaro-technique*, Fondation pour la Recherche Stratégique, Paris, mars 2008.

2. Les autres partenaires impliqués dans le projet *Sakhaline-1*, sur la base d'un partage de la production sont le russe *Rosfnet* (20 % des parts), l'américain *Exxon Neftegaz Ltd.* (30 %) et le japonais *Sodeco* (30 %).

nucléaire civil, Russie et Inde sont déjà associées dans l'exploitation de la centrale de Koodankulam et Moscou entrevoit l'opportunité d'accaparer quelques parts de marché supplémentaires, d'autant que l'Inde envisage à la fois l'extension de sa centrale et la construction de nouveaux sites.

Cela étant, une « alliance naturelle » ne contredit pas les vertus des lois du marché et n'exempte pas un partenaire, si fidèle soit-il, de s'ouvrir au jeu de la concurrence. Si les contrats de défense sont détenus à raison de 70 % par les Russes — Américains, Britanniques, Français et Israéliens se partageant le solde résiduel — ces derniers doivent désormais composer avec un environnement de plus en plus compétitif dont l'enjeu, 10 milliards de dollars annuels que l'Inde s'est dit prête à investir jusqu'en 2010, a de quoi attiser les convoitises. C'est du reste à cette perspective pragmatique que l'Inde conditionne ses coopérations : au meilleur de ses intérêts et en ménageant ses associés. Ainsi, le tracé du gazoduc Iran-Pakistan-Inde, négocié en consortium avec Moscou, fait-il l'objet de pressions américaines en vue d'isoler Téhéran. Cette position a bien été actée par Delhi qui, invoquant un désaccord sur le montant des droits de transit par le tronçon pakistanais, a indiqué au président Ahmadinejad en visite à New Delhi (mai 2008), que le projet, à défaut d'être éconduit, devait cependant être différé. Dans un autre registre, la fourniture de 126 chasseurs polyvalents est à l'ordre du jour depuis 2007 et rien ne permet d'affirmer avec certitude que le Mig russe surclassera ses concurrents américain, suédois ou français dans l'attribution d'un marché dont l'issue devrait être connue dans le courant de l'année 2009, voire 2010¹.

L'affirmation indienne au plan multilatéral

Le nombre impressionnant de forums dans lesquels l'Union indienne s'implique dénote une véritable ubiquité. L'Inde occupe simultanément de multiple terrains, y compris ceux des associations

1. Voir FALCON Isabelle, POUKHOV Rouslan, *op. cit.*, p. 23 et *sq.*

momentanées, circonstancielles et tâtonnantes comme l'initiative quadripartite (Quad : Australie, États-Unis, Inde et Japon), née dans l'urgence des opérations de secours après les tsunamis de décembre 2004 et reconduite en 2007 dans le cadre de manœuvres navales auxquelles s'est également associé Singapour¹.

Élaborée en marge du 32^e sommet du G 8 de Saint-Pétersbourg (juillet 2006), la première conférence conjointe Chine-Inde-Russie s'est tenue à New Delhi le 16 décembre 2007. L'idée d'un triangle stratégique fut lancée dès 1996, dans la mouvance de la relance des relations indo-russes, à l'initiative d'Eugenii Primakov, alors en charge des Affaires étrangères. Il s'agit à présent de développer des axes de coopération tripartite dans différents secteurs dont l'énergie, les biotechnologies, les infrastructures ainsi que les industries chimique et pharmaceutique. Si ce rapprochement semble avant tout animé par des logiques économiques, il est difficile de lui dénier une dimension politique, d'autant que certains milieux indiens sembleraient prêter à l'enceinte un rôle de concertation sur certaines questions telles que le rôle des Nations unies et les bénéfices d'une approche intégrée dans la résolution des crises.

C'est dans un esprit comparable que les ministres des Affaires étrangères des pays du BRIC se sont retrouvés, le 14 mai 2008 à Ekaterinbourg (Russie), afin d'aborder ensemble une série de questions économiques et commerciales dont l'énergie, la sécurité alimentaire et le ralentissement de l'économie américaine. Dans le sillage de cette séance, et parallèlement au 34^e sommet du G 8 (île de Hokkaido, le 7 juillet), une rencontre informelle a rassemblé les dirigeants de ces mêmes pays qui ont abordé des sujets plus spécifiques aux quatre États, dont celui du développement. Par ailleurs, les ministres des Finances des États BRIC profitèrent de la

1. SAINT-MÉZARD Isabelle, « Le regard vers l'est de l'Inde : un subtil retour en Asie », dans JAFFRELOT Christophe (dir.), *New Delhi et le monde. Une puissance émergente entre realpolitik et soft power*, éd. Autrement, Paris, 2008, p 106.

réunion du G 20 à São Paulo (novembre) pour adopter une déclaration commune revendiquant une place plus importante dans la gestion des dossiers globaux dont, forcément, celui de l'économie mondiale. Enfin, Dmitri Medvedev, en visite au Brésil en novembre 2008, et Lula da Silva ont exprimé le souhait d'institutionnaliser un sommet BRIC dont la première réunion pourrait être organisée en Russie durant l'année 2009. En l'occurrence, il s'agirait de coordonner les moyens que pourraient mettre en œuvre les quatre pays en vue d'apporter des solutions à la crise financière dans un contexte différent de celui des instances traditionnelles. Le président russe rappelant à cette occasion la nécessité de se démarquer des organes de gestion du système financier international, auxquels est imputable la situation économique actuelle¹. À l'évidence, la définition d'un tel agenda exprime une volonté affirmée d'aller de l'avant en considérant le label BRIC non plus comme un concept de politique économique internationale, mais bien comme un espace de concertation et de prise de décision à part entière.

Chine, Inde et Russie se côtoient également dans l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS). Structure intergouvernementale, l'OCS organise régulièrement des manœuvres militaires communes et, conformément à son mandat, active des synergies en vue de préserver l'intégrité de ses membres, de prévenir toute aspiration séparatiste (dans ce cadre, la question des territoires autonomes chinois, dont celle du Turkestan oriental, est régulièrement évoquée) et d'endiguer l'extension du terrorisme international. Si au départ, l'OCS repose sur un axe sino-russe — des plus appropriés pour régler les différends frontaliers et territoriaux, tels que formulés dans la charte fondatrice de Saint-Pétersbourg — les questions abordées dans l'enceinte ne sont pas dénuées d'intérêt pour l'Inde qui a rejoint les rangs de l'Organisation en 2005 et y trouve un terrain d'étude pour ses problèmes domestiques. En outre, le sommet d'Astana qui a avalisé son admission au forum, en juillet 2006, a entériné le principe

1. Communiqué de l'agence *Reuter*, 26 novembre 2008.

d'un retrait des bases américaines d'Asie centrale¹. Bien que sur ce point, le Kazakhstan, partisan majeur de la mesure, demeure relativement isolé et qu'en outre la tradition de non-alignement de l'Inde ainsi que son statut d'observateur, la préservent de tout procès d'intention envers Washington, force est de constater qu'elle trouve dans la position un écho favorable à ses propres griefs, particulièrement à l'égard des bases de Diego Garcia dans l'océan Indien, de Gwadar dans le Baloutchistan pakistanais ou du projet d'une implantation nouvelle dans la baie de Trincomalee, à l'est du Sri Lanka.

Sur un plan strictement régional, l'Inde s'est naturellement autoproclamée porte-parole de la Saarc du fait de son poids économique en Asie méridionale. Il est vrai que son PIB, qui représente à lui seul 80 % du PIB additionné des sept autres partenaires, sa masse démographique, la superficie de son territoire et sa situation géographique privilégiée, qui lui octroie l'avantage unique de partager une frontière avec chacun des autres membres, à l'exception de l'Afghanistan (sauf à considérer l'Azad-Cachemire comme territoire indien), lui assurent ce rôle de locomotive régionale. Si l'enceinte est propice à l'évocation de questions générales et communes, l'agitation que connaissent les pays limitrophes ne favorise guère les échanges commerciaux. À l'instar des relations indo-pakistantaises, c'est plutôt de diplomatie bilatérale dont il est question dans l'ensemble de la périphérie indienne où subsistent de nombreux foyers de tension.

Précisément, le Pakistan, confronté aux incertitudes de l'après-Musharraf, ne s'est guère apaisé avec le départ du président-général. La légitimité de ce dernier, longtemps mise à mal par l'instauration d'états d'urgence successifs, par la multiplication de crises de plus en plus affirmées avec les partis religieux, par des ingérences répétées au

1. Voir LAMOULINE Mourat, *L'Organisation de Coopération de Shanghai vue d'Astana : un « coup de bluff » géopolitique ?*, Research Programme Russia/NIS, Institut français des Relations internationales, Paris, juillet 2006.

sein des pouvoirs judiciaire et législatif, mais également par une gestion de plus en plus malaisée du soutien américain auprès de l'opinion publique et un climat de violence permanent — dont l'assaut de la mosquée rouge d'Islamabad (juillet 2007) et l'assassinat de Benazir Bhutto (décembre) — ne semble pas avoir trouvé une meilleure assise depuis l'arrivée au pouvoir de son successeur, Asif Ali Zardari.

La situation périphérique n'est guère brillante. Qu'il s'agisse du Népal dont les émeutes ethniques du Teraï et le récent changement de nature politique de l'État, passant d'un régime monarchique à celui d'une République démocratique fédérale (juillet 2008) de tendance maoïste, s'inscrivent dans une longue succession de crises. Du Bhoutan confronté, depuis les années 1980, au problème des réfugiés d'origine népalaise qu'une politique de « bouthanisation » entreprise par les autorités a relégués au rang de citoyens de second ordre et dont la transition du régime monarchique, théocratique et pratiquement absolu, vers un système parlementaire (2008) n'a guère amélioré la condition. Ces populations — essentiellement hindouistes et non bouddhistes — font toujours l'objet d'une ségrégation culturelle, ethnique et professionnelle qui les prive des droits élémentaires. En outre, les revendications autonomistes de l'ethnie tibéto-birmane des Bodos, dans une région qui comprend l'Assam indien et les districts frontaliers du Bhoutan, s'accompagnent d'actions armées qui demeurent une source d'instabilité récurrente et a induit une consultation régulière entre les deux États. De son côté, le Sri Lanka fait depuis la proclamation de son indépendance (1948) l'objet de tensions ethniques violentes, cristallisées depuis 1972 autour d'affrontements réguliers qui opposent, dans l'est et le nord de l'île, les forces gouvernementales à la guérilla séparatiste hindouiste des Tigres de libération de l'Eelam tamoul (LTTE). Dans un climat où alternent trêves fragiles, attentats sanglants, assassinats politiques et tentatives, jusqu'ici infructueuses, de règlement du conflit — dont la médiation indienne de 1989 et le cessez-le-feu précaire signé en 2002 — la guerre civile a fait des victimes par dizaines de milliers et

provoqué des déplacements massifs de population. Depuis 2005, les offensives se sont intensifiées et la reprise en janvier 2009, de Kilinochchi, la capitale politique des LTTE, après plusieurs mois de bombardements accrus et l'encerclement des rebelles dans le district de Mullaitti en février, semblent marquer un nouveau tournant dans le conflit.

Le Bangladesh est lui aussi le théâtre régulier de violences sanglantes et de bouleversements politiques. Parmi ceux-ci, le coup d'État du 11 janvier 2007 ponctue une lourde série entamée avant même la sécession du Pakistan occidental et la proclamation de l'indépendance (1971). En outre, le pays se voit régulièrement frappé par des inondations et autres catastrophes naturelles, à l'image du cyclone Sidr qui, en novembre 2007, occasionna des victimes par milliers et ravagea les maigres récoltes au sud du pays. Enfin, une démographie parmi les plus élevées d'Asie et un contexte mondial de crise des matières premières ont déclenché d'importantes émeutes de la faim à Dacca en avril 2008, ce qui a fait craindre à l'Inde des flux migratoires massifs en provenance du Bangladesh et l'a poussée à durcir sa politique d'accueil, notamment par l'élévation de clôtures aux passages frontaliers. Ces mesures ont détérioré quelque peu des relations bilatérales pourtant en nette amélioration depuis plusieurs années.

Plus que n'importe quel autre État de la région, l'Inde a décidé d'emprunter la voie du pragmatisme politique dans ses rapports avec la Birmanie. Depuis son accès à l'indépendance, le pays, devenu entretemps le Myanmar, a vécu sans discontinuité sous un régime dictatorial dirigé par une junte militaire. Les récents événements de 2007 n'ont fait que confirmer cet état de chose. En effet, la révolution Safran, qui mêlait mouvements de protestation des bonzes et manifestations de la Ligue nationale pour la démocratie (LNP), a été durement réprimée. Depuis, la situation de la population s'est encore aggravée par le passage du cyclone Nargis et la réticence des autorités à laisser opérer l'aide humanitaire sur le territoire n'arrangea certainement pas les choses. La question birmane résonne d'une tonalité

similaire à celle du Tibet vis-à-vis de la Chine, mais également par rapport aux pays Asean, principaux investisseurs au Myanmar, en particulier Singapour et la Thaïlande. Il n'en demeure pas moins qu'en dehors de l'UE, qui a exprimé sa bienveillante préoccupation et relevé une identité de vues de l'Inde sur la question¹, les intérêts de la plus grande démocratie du monde sont également représentés, particulièrement dans le secteur de l'exploitation des richesses gazières et pétrolières à travers des compagnies telles que *ONGC Videsh Limited* ou *Gas Authority of India Limited* (GAIL).

C'est un même esprit de réalisme qui anime les relations avec l'Afghanistan. Certes, elles apparaissent prudentes, en raison d'un contexte sécuritaire fragile qui, depuis la chute du régime des taliban, requiert une présence otanienne permanente. Mais, parallèlement, New Delhi trouve en Kaboul un contrepoids non-négligeable aux visées hégémoniques d'Islamabad dans la région. Si la rivalité pakistano-afghane trouve des fondements anciens dans les découpages impériaux, britannique et russe, qui divisèrent artificiellement les populations Pachtounes selon une ligne frontalière qui, aujourd'hui encore, fait l'objet d'un litige, elle s'est étendue à d'autres questions dont l'Inde tire profit. La rencontre du président Karzaï et du Premier ministre pakistanais, Yousaf Raza Gilani, en marge du quinzième sommet de la Saarc (Colombo, août 2008) a mis en exergue ces tensions autour de trois pôles : la présence de bases arrière talibanes ou occupées par des fondamentalistes se réclamant d'al-Quaïda sur le territoire pakistanais, l'entreposage de déchets nucléaires sur le sol afghan, et une responsabilité du Pakistan dans l'attentat contre l'ambassade d'Inde à Kaboul.

Dernier partenaire de la Saarc, les Maldives affichent un état général plutôt satisfaisant sur le plan économique et politique, notamment après avoir adopté un programme de réformes démocratiques en 2005, les perspectives d'avenir sont désormais largement

1. Voir UE, *Conférence de presse conjointe, Sommet annuel entre l'Union européenne et l'Inde, op.cit.*

tributaires du réchauffement climatique, jugé très préoccupant. Une aggravation du phénomène pourrait à terme conduire à l'immersion pure et simple de plusieurs des atolls qui composent l'archipel, au point que des négociations ont d'ores et déjà été entamées avec les autorités indiennes et australiennes en vue de récupérer de nouveaux territoires d'hébergement.

Quant aux autres cadres régionaux — la *Bay of Bengal Initiative for Multi Sectoral Technical and Economic Cooperation* (Bimstec), l'Association pour la coopération régionale des États riverains de l'océan Indien (IOR-ARC), l'Asem ou l'*Asean Regional Forum* (ARF) — ils permettent à l'Inde avant tout d'imprimer une présence plus marquée, même si de nombreux conflits minent ses relations avec ses partenaires et la confortent dans le rôle historique de *leader* qui lui sied depuis Bandoeng. Ces nombreuses relations, bien que menées à plusieurs, relèvent parfois du dialogue bilatéral (Asean + 1 par exemple) et traduisent la volonté pragmatique de l'Inde de combler le vide laissé par l'Union soviétique sur la scène diplomatique, de profiter de l'effet de croissance dessiné au début des années 1990 et de développer une dimension stratégique mais également de renouer avec des partenaires proches sur les plans historique et culturel, voire dépositaires associés de la même communauté de destin¹.

La portée de son essor pousse légitimement l'Inde à briguer une place plus conséquente dans la sphère mondiale. La possession de l'arme nucléaire, la revendication d'un siège permanent au CSNU, notamment par le biais du groupe des Quatre (Allemagne, Brésil et Japon partageant cette même requête) et sa détermination d'apparaître en tant qu'acteur obligé sur le plan régional sont autant d'éléments révélateurs de ses motivations géopolitiques. C'est dans cette perspective que l'on doit déchiffrer les rapprochements Sud-Sud comme l'accord Team 9, créé en 2004, qui associe neuf pays d'Afrique de l'Ouest à l'Inde autour de différents pôles de

1. Voir SAINT-MÉZARD Isabelle, *op. cit.*, pp. 97-101.

coopération — dont ceux de la sécurité alimentaire, de l'énergie ou des infrastructures — auxquels le partenaire asiatique contribue largement, à raison de plusieurs centaines de millions de dollars. Par ailleurs, des partenariats ont également été conclus *via* la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et des lignes de crédit, de 250 millions de dollars (2006), allouées aux 15 membres par le biais de la Banque d'investissement et de développement autour de projets liés aux infrastructures ferroviaires. C'est encore en tant que bailleur de fonds (pour un montant de 200 millions de dollars), dans le cadre du programme d'action qui lie le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (Nepad) au Team 9, qu'apparaît l'Inde ; les domaines soutenus étant le transport urbain, l'irrigation, l'agriculture et la production énergétique.

Cet intérêt indien pour le continent africain, chasse gardée de l'Europe jusqu'il y a peu, semble inédit mais s'explique naturellement. La diaspora indienne y est importante — Gandhi a d'ailleurs vécu dans le Natal sud-africain — mais surtout, la conditionnalité européenne telle qu'elle est comprise depuis Lomé IV, en matière de gouvernance, de démocratie et de droits humains notamment, impose aux partenaires ACP des clauses de coopération difficilement réalisables et vis-à-vis desquelles les milieux politiques et économiques indiens se montrent moins exigeants. En outre, la nécessité de s'approvisionner en ressources et matières premières, dont l'Inde a grand besoin pour son propre développement, trouve une réponse naturelle en Afrique.

Autre volet important de la présence indienne en Afrique et cadre d'un partenariat dense avec le Brésil : l'initiative trilatérale de développement IBSA (*India, Brazil, South Africa*). Créé en 2003, l'IBSA s'est donné pour vocation de promouvoir les échanges et la coopération Sud-Sud ainsi que de renforcer l'ascendant des pays émergents sur les nations industrialisées du Nord. Lors du sommet de Pretoria (octobre 2007), au cours duquel la possibilité d'un vaste accord de libre-échange a été envisagée, Lula da Silva s'est engagé à

entreprendre des démarches en vue d'élargir cet accord au Mercosur dans son ensemble et a invité son homologue sud-africain, Thabo Mbeki, à faire de même à l'échelle de la *Southern African Customs Union* (SACU). Ce qui, avec un milliard et demi d'habitants et un PIB global de 2 000 milliards de dollars, représente un réel poids économique à l'échelle planétaire. Il s'agit aussi pour les partenaires d'affermir une assise diplomatique qui, à nouveau, entend s'exprimer au niveau de l'ONU. En outre, Inde et Brésil se soutiennent mutuellement au sein des instances multilatérales comme le G 20 ou l'OMC dont le sommet de Genève (juillet 2008), mené dans la continuité du cycle de Doha, a été le théâtre de l'adoption d'une position commune, opposée aux intérêts américains et européens, sur la question du seuil à partir duquel la clause de sauvegarde en matière agricole devait être enclenchée. En l'occurrence, le plafond de 40 % devait être ramené à 15 %. Il est vrai que le mécanisme revêt un caractère vital pour les pays en développement (PED) et la protection de leurs agriculteurs. En outre, la réduction significative des subventions au secteur a fait l'objet d'âpres négociations. Plus largement, les intérêts indiens se sont essentiellement centrés sur le volet agricole, les produits manufacturés de base et les services. Par ailleurs, le débat sur la propriété intellectuelle ou l'accès aux médicaments génériques demeure un objectif essentiel pour l'Inde et nombre de PED qui la considèrent comme leur « porte-drapeau » du fait que, dans différents secteurs, les problèmes à résoudre sont les mêmes. Une partie significative des revenus produits et la croissance qui en découle constituent cependant des éléments notables qui différencient l'Inde de la majorité d'entre eux et l'autorise à entrer dans des pourparlers avec les pays occidentaux sur un pied d'égalité.

Conclusion

Concilier des exigences contradictoires à partir d'un *corpus* de relations diplomatiques extrêmement ramifié est demeuré, depuis sa naissance, le *credo* du tout jeune État indien. En dépit de la complexité de la tâche, il gère de manière cohérente cet ensemble

réticulaire et accentue une position mondiale qui, sans être dominante, s'est considérablement renforcée au fil des années. Courtisée par tous, l'Inde joue la funambule et montre précisément, grâce à un talent tactique avéré, une capacité étonnante à s'accommoder des dimensions antinomiques du système. C'est sans doute dans cette faculté dialectique de concilier des contraires de grande magnitude que réside une part de sa puissance. Notamment dans la poursuite des principes du respect de l'intégrité territoriale et de non-ingérence, hérités de la tradition nehruvienne, imprégnés du *leitmotiv* inlassablement martelé par ses représentants de n'exclure *a priori* aucun partenaire désireux de collaborer avec elle.

Au travers des majorités politiques mises en place depuis son accès exemplaire à la *swaraj* et tout au long de la période de la guerre froide, elle est restée fidèle au principe de la « troisième voie », s'est ingéniee à ne faire aucun vrai choix entre Est et Ouest et s'est vue proclamée « chef de file » des non-alignés. Tout en demeurant un modèle empreint d'une forte dose d'idéalisme, le lacs relationnel indien s'est toutefois composé sur le mode pragmatique, le chef de la diplomatie indienne rappelant à cet égard la nécessité d'utiliser le contexte international au mieux des intérêts nationaux¹. Et force est de constater que c'est essentiellement à travers le renforcement de liens de toute nature que l'Inde trouve un terrain d'expression favorable à ses propres revendications.

La puissance d'un État ne se mesure pas forcément au degré d'excellence qu'il a atteint sur le plan domestique. Du reste, depuis la Grèce antique, aucune entité géopolitique, pays ou empire, aussi brillante qu'ait pu être son influence, n'a jamais fait d'un haut degré de cohésion sociale ou d'une égalité civile la mesure de sa grandeur. On peut certes regretter le cynisme d'un tel réalisme, mais force est

1. *The Hindu*, 8 novembre 2004, cité par JAFFRELOT Christophe, « Les quatre points cardinaux de la diplomatie indienne : le régional et le global, l'idéalisme et le réalisme », dans ID. (dir.), *New Delhi et le monde. Une puissance émergente entre realpolitik et soft power*, op. cit., p. 25.

d'en prendre acte et de reconnaître que l'Inde ne fait guère exception à ce truisme. Il n'en demeure pas moins vrai que le pays a atteint aujourd'hui un niveau « acceptable » en termes de démocratie, de défense de l'État de droit et de respect des droits humains. En outre, il représente un modèle de stabilité vis-à-vis de ses voisins, ce qui lui permet, à l'instar de la Chine, d'attirer une masse significative d'IDE. En conséquence, et les indicateurs le confirment, l'Inde ne peut plus être considérée comme un PED. L'apparition d'une certaine bourgeoisie est désormais une réalité, la pauvreté a largement régressé, même si la grande majorité de la population vit toujours dans le dénuement, les indicateurs macroéconomiques s'améliorent sans cesse malgré des conditions microéconomiques qui demeurent en-deçà des espérances. L'Inde, sans être terre d'opulence, finance toutefois des projets tiers-mondistes en Afrique, se lance dans l'aventure spatiale à travers le projet PSLV d'exploration lunaire et revendique désormais un siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU. La possession d'une force de frappe nucléaire et un rôle international croissant donnent plus de poids à cette ambition. L'importance du pays fait en sorte que, par ailleurs, depuis 1947, les questions internes et externes s'entrelacent régulièrement. Les fonctions de chef du gouvernement et de ministre des Affaires étrangères ont du reste régulièrement été occupées par les mêmes personnalités et parfois simultanément (Nehru, Shâstrî, Indira Gandhi, Rajiv Gandhi, Narasimha Rao, Gujral, Manmohan Singh)

Son expérience au niveau de l'intégration régionale affiche également une velléité, plus ou moins affirmée, de se présenter en tant qu'administrateur-délégué de la Saarc, même si de nombreux conflits minent les relations *intra-muros* de l'organisme. L'Inde est également impliquée dans de nombreux projets intra et inter régionaux et ces participations l'autorisent à briguer en toute légitimité une place supérieure dans la sphère politique mondiale, de même que sa détermination à affirmer une présence dont l'influence croît au sein des instances multilatérales renforce, si besoin en était encore, ses motivations géopolitiques.

Chapitre 6

Mexique : transcender l'hégémonie américaine

Mathieu Arès

Introduction

On hésite parfois à inclure le Mexique dans le nouveau club des puissances émergentes. Il en possède néanmoins la plupart des attributs : une vaste population de plus de 105 millions d'habitants ; une situation géographique stratégique qui fait le pont entre l'Amérique du Nord et l'Amérique du Sud et qui lui donne accès à deux océans ; un produit intérieur brut (PIB) qui situe le pays au 12^e rang des plus grandes économies à l'échelle mondiale et seconde en Amérique latine¹ ; ou encore, une forte attractivité de l'investissement direct étranger (IDE)² soutenu en cela par de faibles coûts de production et l'accès garanti aux marchés nord-américains. Mais, si le Mexique possède les attributs pour devenir un acteur international de

-
1. Le *CIA World Factbook* estimait, en parité de pouvoir d'achat (PPP), le PIB du Mexique à un peu plus de 1,35 billion de dollars en 2007. La même année, le PIB du Brésil s'élevait à 1,8 billion de dollars.
 2. Depuis 2002, si on exclut les paradis fiscaux, le Mexique occupe le premier rang au chapitre de l'investissement direct étranger en Amérique latine avec en moyenne près de 19 milliards de dollars. Voir ECLAC, *Foreign Investment in Latin America and the Caribbean 2006*, tableau 1,3, Santiago, Chili, 2007.

premier plan, plus que les autres pays en émergence, il éprouve encore de la difficulté à l'exprimer pour des raisons géoéconomiques (une intégration économique asymétrique avec les États-Unis) et politiques (une tradition de non intervention à l'échelle internationale et le respect des souverainetés).

Ainsi, on ne peut vraiment comprendre la capacité du Mexique à traduire sa nouvelle puissance économique par des actions de politique étrangère concrètes qu'à la lumière de ses relations bilatérales avec les États-Unis. De l'Indépendance de l'empire espagnol jusque tard dans les années 1980, la politique mexicaine s'est nourrie de l'opposition aux États-Unis ; ce qui s'était traduit notamment aux lendemains de la Révolution (1910-1917) par un projet nationaliste mettant l'accent sur l'autonomie et l'affirmation nationale sur le plan économique tandis qu'il prit la forme, sur le plan diplomatique, des doctrines Carranza et Estrada, lesquelles affirmaient l'égalité des États, le droit à l'auto-détermination des peuples et la non-ingérence dans les affaires intérieures des autres États. C'est ainsi que le Mexique n'a, depuis la Seconde Guerre mondiale, guère voulu donner une dimension stratégique à sa politique étrangère et se contentera généralement d'un rôle plutôt effacé sur la scène internationale et régionale. Son armée, petite mais considérée relativement professionnelle, ne fut qu'en une seule occasion déployée à l'extérieur des frontières nationales, sa mission principale étant de maintenir l'ordre intérieur. Le Mexique refusera également de participer à de quelconques alliances militaires formelles. C'est ainsi qu'il a cherché à affirmer sa souveraineté sans toutefois braquer son imposant voisin, qui de tout temps s'est arrogé le droit d'intervenir pour maintenir l'ordre et faire valoir ses intérêts politiques et économiques dans les Caraïbes et en Amérique centrale.

Depuis les années 1990, à la faveur de la crise de l'endettement, une vision plus positive des relations bilatérales s'affirme. La politique étrangère mexicaine a ainsi fortement évolué et a visé, par l'établissement de relations commerciales privilégiées, dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord-américain (Aléna), avec les États-Unis

d'abord et dans une moindre mesure avec le Canada, à atteindre les objectifs de sécurité économique du pays. Ce changement de la politique mexicaine répondait à la fois à l'impératif imposé par le marasme économique mais également à un changement d'attitude de la part de Washington : avec l'Alena et le lancement de « l'Initiative pour les Amériques », un rôle positif s'affirmait en matière de développement et de promotion de la démocratie pour les États-Unis, en remplacement de la méfiance et de la lutte contre le communisme qui avaient orienté la politique hémisphérique américaine tout au long de la guerre froide. Répondant à ces changements, les autorités mexicaines voulurent, grâce à la diplomatie commerciale, explicitement positionner leur pays comme principal lieu de production et d'investissement en Amérique du Nord¹. En relation à la politique étrangère traditionnelle, le contraste est d'autant plus frappant que le Mexique se fait désormais le promoteur d'une coopération étendue, voire d'une institutionnalisation de ses relations, avec ses partenaires nord-américains. C'est ainsi par exemple qu'en début de mandat, le président Vicente Fox (2000-2006) avait lancé l'idée d'une monnaie commune et d'un accord-cadre en matière d'immigration et de mobilité des travailleurs². Les événements du 11 Septembre en ont

-
1. Force est de constater que cet objectif demeure encore aujourd'hui central dans les énoncés de politique étrangère. On peut ainsi lire dès les premières lignes du Plan national de Développement (2007-2012) que la « politique étrangère doit servir de levier pour promouvoir le Développement Humain Soutenable. Cela signifie utiliser la politique étrangère pour améliorer le niveau de vie des Mexicains, autant de ceux qui vivent sur le territoire national que les émigrants. De manière analogue, l'insertion du Mexique dans le concert des nations requière [sic] une action résolue qui identifie clairement le pays comme une option attractive et sécuritaire pour investir, avec la finalité la création des emplois que les Mexicains demandent pour atteindre leur plein épanouissement ». Mexico, PND 2007-2012 <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/>
 2. Pour comprendre l'importance de la question migratoire pour les autorités mexicaines, il suffit de rappeler que près de 10 millions de Mexicains de première génération habitent aux États-Unis (ils sont 20 millions si on inclut leurs descendants directs), que quatre familles mexicaines sur cinq ont au moins un membre qui réside aux États-Unis et que les transferts de fonds des Mexicains

décidé autrement. Sur le plan des objectifs de la politique étrangère américaine, tandis que la sécurité remplacera rapidement le commerce, le Moyen-Orient et l'Asie feront de même pour l'Amérique latine. C'est en ce sens que dans le Partenariat pour la Sécurité et la Prospérité (PPS), lancé en 2004, la dimension sécuritaire domine les discussions sur l'intégration en Amérique du Nord. Il en va de même sur le plan militaire, les États-Unis s'attendant à une participation active de ses deux voisins pour la défense de l'Amérique du Nord.

Conscientes que la dépendance économique envers les États-Unis alimente elle-même une dépendance politique, mais également pour maximiser les gains économiques de l'accès privilégié aux marchés nord-américains, les autorités mexicaines ont poursuivi en parallèle une diplomatie commerciale agressive visant la diversification des partenariats commerciaux. Le Mexique utilise par ailleurs son statut de partenaire de l'Aléna et de puissance émergente pour mieux s'affirmer sur le plan international afin de devenir, par exemple, membre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le club des pays riches. C'est cependant au niveau régional que le Mexique compte jouer un rôle plus énergique, en particulier dans le pourtour du Grand Bassin des Caraïbes où il fait déjà figure de géant industriel. C'est d'ailleurs principalement en Amérique latine que les grandes entreprises mexicaines ont entrepris leurs processus d'internationalisation. C'est également dans cette région que le Mexique a mis en avant certaines initiatives originales, pensons par exemple au Plan Puebla-Panama (PPP). Par ailleurs, l'échec de la création d'une zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) et le désintérêt des États-Unis pour la région auront laissé un important vide, comblé en partie par le Brésil et la pétro-diplomatie

vivant aux États-Unis à leur famille au Mexique constituent le second poste des entrées de fonds du Mexique. Voir PELLICER Olga, « Mexico- a Reluctant Middle Power? », *Dialogue on Globalization: Briefing Papers*, Friedrich-Ebert-Stiftung Eds, FES Mexico, juin 2006, p. 2.

vénézuélienne¹. Sur ce plan, le Mexique constitue l'option libérale américaine.

Si certains y voient un asservissement envers la toute puissance étasunienne, cette vision nous apparaît trop réductrice : le Mexique profite plutôt de ce vide pour s'affirmer progressivement comme puissance émergente. Comme il apparaîtra clairement, le pays semble déjà avoir franchi une étape clef en la reconnaissance des plus puissants pays, lui restant maintenant à se faire reconnaître comme porte-parole des pays en développement (PED). Ce chapitre est bâti autour de deux grands axes principaux. Il s'agit en cela de s'appuyer sur l'examen de la politique étrangère mexicaine de manière à mieux comprendre le processus d'émergence. Un effort particulier est consacré à rappeler les étapes de la montée en puissance du Mexique depuis l'Alena. Ainsi, et contrairement à la Chine, l'Inde ou encore peut-être le Brésil, la discussion fait ressortir que le Mexique appartient clairement à une seconde vague de pays émergents. Une reconnaissance de son rôle international reste sinon à être démontrée du moins à être consolidée.

Sortir de l'ombre des États-Unis

L'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1994 de l'Alena constitue certainement l'apothéose de la diplomatie mexicaine². Contre toute attente, et en dépit des suspicions historiques entre les deux voisins, les autorités mexicaines étaient parvenues à placer leur pays directement sous la protection des États-Unis, et dans une moindre mesure, sous celle du Canada, comme allait le démontrer une année plus tard, l'appui décisif américain durant la crise du peso (décembre

-
1. Voir la contribution de Sebastian Santander dans le présent ouvrage.
 2. ARÈS Mathieu, « De la méfiance à l'opportunité. La politique commerciale mexicaine et l'intégration continentale », dans DEBLOCK Christian et TURCOTTE Sylvain F. (dir.), *Suivre les États-Unis ou prendre une autre voie ? Diplomatie commerciale et dynamiques régionales au temps de la mondialisation*, Bruylant, Bruxelles, 2003, pp. 111-150.

1994-mars 1995). Grâce en partie à l'accord commercial et à la dévaluation du peso, les retombées économiques furent à l'avenant. Depuis l'Alena, le niveau des exportations mexicaines vers les États-Unis a été multiplié par quatre, pour s'établir à plus de 270 milliards de dollars en 2007, en hausse de 9 % par rapport à 2006. Les États-Unis sont ainsi devenus de loin le principal débouché pour les produits mexicains avec près de 85 % du total des exportations. Les importations mexicaines sont mieux diversifiées, les États-Unis n'en fournissant que la moitié¹. Ce pays joue également un rôle prépondérant sur le plan des IDE avec environ les deux tiers des flux depuis l'entrée en vigueur de l'accord de commerce. Une part importante de ces flux étant dirigé vers l'industrie maquila, cette dernière a connu un développement sans précédent, créant pas moins d'un million d'emplois industriels². Ainsi, l'Alena a permis au Mexique de se transformer en une plateforme de production de calibre international, d'abord pour les entreprises d'assemblage simple, mais également, et de plus en plus, pour les entreprises à valeur ajoutée, comme celles de l'automobile et de l'électronique³. Beaucoup d'analystes ne tarissent pas d'éloge envers le Mexique. Selon le *Grant Thornton IBR Index 2008*, en raison notamment de la taille de son économie, de sa stabilité macro-économique et de son ouverture commerciale, le Mexique se classait 4^e sur les quelque 27 pays en émergence analysés quant à son potentiel pour le commerce et l'investissement, n'étant devancé que par la Chine, l'Inde et la

1. Secretaría de Economía, Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales, Inteligencia Comercial, 16 octobre 2008

<http://www.economia-snci.gob.mx>.

2. Entre 2000 et 2003, le secteur maquila a traversé une importante crise qui lui fit perdre près de 250 000 emplois. Aujourd'hui, le taux d'emploi a retrouvé son niveau de pré-crise et se situe à nouveau autour du 1,3 million d'emplois. Voir ARÈS Mathieu, « Du triomphe à l'inquiétude. L'industrie maquila dans la tourmente », dans Rioux Michèle, *Globalisation et pouvoirs des entreprises*, éditions Athéna, Montréal, 2005, pp. 215-234.

3. CARRILLO Jorge, « La industria maquiladora en México : ¿ evolución o agotamiento ? », *Comercio Exterior*, vol. 57, n° 8, août 2007, pp. 668-580.

Russie¹. Si on en croit les prédictions de Goldman Sachs, le Mexique est promis à un avenir économique brillant et pourrait bien devenir la cinquième plus importante économie au monde dès 2050².

Toutefois, si le rapprochement avec les États-Unis a permis la renaissance économique mexicaine après la crise de la dette et la décennie perdue (1982-1992), celle-ci s'est réalisée au prix d'une perte de souveraineté. C'est pourquoi sitôt l'Aléna ratifié, le Mexique a cherché à recouvrer une marge de manœuvre en multipliant les accords commerciaux bilatéraux. Il a pu ainsi compter sur de nombreux succès diplomatiques, devenant notamment en juillet 2001 le premier pays non européen à ratifier un accord de libre-échange avec l'Union européenne (UE), et en avril 2005, le premier pays à conclure un traité de libre-échange avec le Japon. Aujourd'hui, il participe à douze accords de commerce qui lui donnent accès aux marchés de plus d'une quarantaine de pays³. Il reste qu'aucun d'entre eux n'égale en importance l'Aléna et que, sur le plan commercial, ils n'ont guère diminué l'importance du marché américain pour la sécurité économique du pays.

Ces accords permettent cependant au Mexique de s'affirmer et d'être reconnu de façon croissante comme une nouvelle puissance industrielle, sinon politique, et cela d'autant plus que depuis le 11 Septembre, la diplomatie américaine semble paralysée, empêtrée qu'elle est dans l'aventure irakienne et la lutte contre le terrorisme. À court terme, le retour en force de l'agenda sécuritaire aux États-Unis a représenté un important revers pour la diplomatie mexicaine, tant la question de l'immigration et de la mobilité des travailleurs constituait la priorité de la politique étrangère du président Fox. Mais, à moyen

-
1. GRANT Thornton, « Emerging Markets: reshaping the Global economy », *International Business Report*, 2008, p. 6.
 2. GOLDMAN SACHS, *Brics and Beyond*, novembre 2007.
 3. Le Mexique a ainsi ratifié des accords de libre-échange avec la Bolivie, le Canada, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, El Salvador, les États-Unis, le Guatemala, le Honduras, l'Islande, Israël, le Japon, le Liechtenstein, le Nicaragua, la Norvège, la Suisse, l'Union européenne et l'Uruguay.

et long terme, cela représente une formidable opportunité pour la diplomatie mexicaine dans la région. Au Mexique, comme ailleurs en Amérique latine, l'unilatéralisme et le désintérêt pour les questions latino-américaines aux États-Unis alimenteront à leur tour le sentiment anti-américain parmi les gouvernements sinon parmi les populations, comme en témoignent la montée du populisme et l'échec des négociations entourant la création de la ZLEA¹. Le lancement du Partenariat pour la Prospérité et la Sécurité (PPS) en 2004, dominé par les chefs d'entreprises et de nature technique et, pour beaucoup, trop axé sur la sécurité, n'a toujours pas permis de reconquérir l'appui populaire. Même la mise en place de la « frontière intelligente », qui permet de maintenir les flux commerciaux, laisse un goût amer avec en parallèle les durcissements des règles d'entrée pour les personnes sur le sol américain. Tant du côté mexicain que canadien, les demandes américaines en matière de contrôle des frontières sont reçues comme autant de violations à la souveraineté nationale et leurs acceptations comme la manifestation d'une humiliante dépendance envers les États-Unis².

En cela, une approche de politique étrangère multilatérale permettait un rééquilibrage entre une relation asymétrique intense avec les États-Unis et un rôle international plus en relation avec son nouveau statut de puissance émergente, tout en renouant jusqu'à un certain point avec l'approche traditionnelle. Les sondages l'attestent : il ne s'agit pas de rejeter les États-Unis, les Mexicains ont une opinion généralement favorable de leur voisin mais considèrent important de

1. BOW Brian, KATZENSTEIN Peter J. et SANTA-CRUZ Arturo, « Anti-Americanism in North America : Canada and Mexico », communication présentée lors de la *48^e Annual International Studies Association Convention*, Hilton Chicago, Chicago, Illinois, 28 février-3 mars 2007.

2. GABRIEL Christina, JIMÉNEZ Jemena et MACDONALD Laura, « Hacia las 'Fronteras inteligentes' norteamericanas : ¿convergencia o divergencia en las políticas de control de fronteras ? », *Foro Internacional*, vol. 185, n° 46, XLVI, mars 2006, p. 564.

préservé une politique étrangère autonome¹. La principale divergence concerne l'utilisation de la force. Si, au nom de la lutte contre les cartels de la drogue, qu'ils considèrent comme la principale menace à la sécurité nationale, ils acceptent l'idée d'une collaboration étroite, voire d'opérations conjointes, avec les autorités policières américaines sur le territoire mexicain, ils refusent de participer à toute alliance militaire nord-américaine. Dans le même esprit, si la vaste majorité des Mexicains (92 %) soutiennent les opérations de maintien de la paix, seulement la moitié (48 %) considère aussi que leur pays devrait y participer, l'opinion générale étant en effet que leur pays ne devrait pas s'insérer dans les affaires intérieures des autres pays. On le voit, le pays demeure ambivalent : pour beaucoup le confort de l'isolationnisme rassure toujours.

S'agit-il là d'un trait historique de la politique étrangère mexicaine ou encore l'expression du fait que les Mexicains éprouvent toujours des difficultés à assumer un rôle international de premier plan ? Pour Arturo Sotomayor Velázquez, les contraintes de politique intérieure, notamment des luttes bureaucratiques et partisans qui diffusent l'autorité et minent les positions communes, limiteraient l'adoption d'une politique étrangère plus active et favoriseraient une attitude isolationniste². D'autres imputent ces difficultés au poids de l'histoire, le pays ayant continuellement dû affirmer son indépendance vis-à-vis des puissances étrangères. Par ailleurs, selon Peter Smith — et David Mares avant lui —, comme les États-Unis considèrent leur le Grand Bassin des Caraïbes, pour ne pas entrer en conflit avec la puissance hégémonique, le Mexique a renoncé à jouer un rôle de premier plan

-
1. GONZÁLEZ GONZÁLEZ Guadalupe, MINUSHKIN Susan et SHAPIRO Robert Y., « Opinión pública y política exterior en México », *Documentos de trabajo del CIDE*, n° 122, CIDE, Mexico, juillet 2005, p. 12. (www.cide.edu.)
 2. SOTOMAYOR VELÁZQUEZ Arturo C., « The Domestic Determinants of Latin American Activism and Isolationism in the United Nations : Brazil and Mexico in Comparative Perspective », communication à l'occasion de *2005 Annual Meeting of the International Studies Association*, Honolulu, Hawaii, 1-4 mars 2005.

dans la zone où son influence eut été la plus importante, diminuant d'autant son intérêt pour les affaires internationales en général¹. L'Alena semble avoir permis de renverser en partie cette situation. D'une part, l'ouverture a favorisé le renouvellement des élites politiques et le remplacement du Parti de la Révolution institutionnelle (PRI) par le Parti de l'Action nationale (PAN) au début du nouveau millénaire. D'autre part, l'Alena a constitué le socle du rapprochement avec les États-Unis. L'ouverture et l'intégration économiques auront tellement modifié les rapports du Mexique avec l'extérieur que 23 États de la Fédération se sont dotés de représentations commerciales à l'étranger, chose jugée impensable voici encore une décennie à peine².

Quoiqu'il en soit, le Mexique semble plus enclin que jamais à assumer un nouveau rôle sur la scène internationale. Jamais, avant le discours à la London School of Economics (juin 2008), un secrétaire d'État mexicain n'avait été aussi transparent sur les ambitions internationales de son pays. Ainsi, la chancelière Patricia Espinosa confirmait-elle que « le Mexique cherche à exercer plus d'influence sur le monde. C'est pourquoi il veut occuper une position de *leadership* plus en accord avec son poids et son statut. [...] Comme étudiants en relations internationales et en science politique, beaucoup d'entre vous savez qu'un pays, tel le Mexique, dépourvu des outils traditionnels de la puissance, nommément la puissance militaire et la puissance économique, doit recourir à d'autres moyens pour

-
1. SMITH Peter, « Mexico », dans CHASE Robert, HILL Emily et KENNEDY Paul (dir.), *The Pivotal States: A New Framework for U.S. Policy in the Developing World*, W.W. Norton, New York, 1999, pp. 215-243 ; MARES David, « Mexico's Foreign Policy as A Middle Power : The Nicaragua Connection, 1884-1986 », *Latin American Research Review*, vol. 23, n° 3, 1988, pp. 81-107.
 2. SCHIAVON Jorge, « Las Relaciones exteriores de los Estados de la República », *Cuadernos del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales*, n° 3, août 2008, p. 3.

influencer les affaires internationales »¹. C'est en ce sens que l'Organisation des nations unies (ONU) et la reconnaissance des pays développés et des autres pays latino-américains apparaissent être des priorités de la nouvelle diplomatie mexicaine. C'est également en ce sens que le Mexique affirme maintenant les valeurs de l'universalisme libéral.

L'ONU. L'universalisme libéral

Le Mexique est un membre fondateur de l'ONU et a de tout temps appuyé le renforcement de l'institution. Mais force est de constater qu'il n'y a traditionnellement, sauf exception, joué qu'un rôle effacé. Pendant la guerre froide, compte tenu de la proximité des États-Unis et de sa grande dépendance envers eux, il jugera toujours trop périlleux de tenter de s'interposer entre les deux superpuissances. Jusqu'aux années 2000, le Mexique n'avait occupé qu'en deux occasions un siège au Conseil de sécurité, soit en 1946, puis pour un mandat de deux ans entre 1980 et 1982. Ce ne sera vraiment que depuis lors que le Mexique cherchera à s'affirmer et à participer pleinement aux travaux du Conseil. C'est en ce sens qu'il faut interpréter la décision de l'administration Fox de poser sa candidature, puis de siéger entre 2002 et 2003 au Conseil de sécurité. Si cette décision s'insérait dans la position traditionnelle du Mexique de non-ingérence et du respect de la souveraineté, elle s'en était néanmoins passablement éloignée pour signifier clairement une volonté de se doter d'une politique étrangère plus dynamique. Comme l'ex-secrétaire d'État mexicain Jorge Castañeda, l'un des principaux partisans d'un rôle plus important de son pays sur la scène internationale, l'avouera plus tard, cette décision n'était toutefois pas

1. ESPINOSA Patricia, « Mexico's Foreign Policy: Its Role as an Emerging Power », discours prononcée par la ministre des Affaires étrangères, Patricia Espinosa, *London School of Economics and Political Science*, 16 juin 2008, p. 6.

sans risque, comme la crise irakienne allait clairement le démontrer¹. Ce fut donc avec des soupirs de soulagement que les diplomates mexicains reçurent l'annonce du retrait de la proposition américaine demandant l'aval du Conseil de sécurité pour envahir l'Irak. Il ne faudrait cependant pas en conclure que le Mexique s'efface systématiquement devant les États-Unis. Au contraire, les autorités mexicaines utilisent souvent les débats à l'Assemblée générale pour marquer leurs nombreuses différences de vues avec les États-Unis². C'est en ce sens que les tensions bilatérales liées à la question irakienne ainsi que la question frontalière eurent pour effet l'émancipation de la politique étrangère mexicaine, les autorités politiques recherchant par une action internationale plus visible et par le multilatéralisme à se soustraire un tant soit peu à l'unilatéralisme américain.

À l'ONU, l'une des actions les plus visibles du nouvel « activisme » mexicain est sans nul doute le support du pays à la réforme de l'organisation et la création en mars 2004, à l'invitation du président Fox, du Groupe des amis de la réforme des Nations unies, formé de

-
1. CASTAÑEDA Jorge, « The World and Mexico: The Case for an Active Foreign Policy », *Report on the Conference. Features of Contemporary World Politics Affecting Mexico*, Working Papers, Centre for Mexican Studies, University of Oxford, 21-22 février 2003, p. 6.
 2. Si on a assisté, depuis l'Alena, à un important réalignement de la position mexicaine sur les positions américaines, ce dernier demeure tout relatif. Comme une des rares études sur le sujet devait le démontrer, tandis que la coïncidence du vote du Mexique avec celui des États-Unis à l'Assemblée générale de l'ONU passait d'une moyenne de 14,4 % entre 1985 et 1990 à une de plus de 35 % sur la période 1994-1999, pour s'établir en moyenne à 24,5 % sur l'ensemble de la période 1985-1999, le taux de coïncidence du vote mexicain avec le vote américain continuait à se situer bien en-deçà de ceux de l'Assemblée générale (33 %) ou du Canada (68,3 %) avec les États-Unis durant cette même période. GONZÁLEZ GONZÁLEZ Guadalupe, « Las estraterias de política exterior de México en la era de la globalización », *Foro Internacional*, vol. 41, n° 166, octobre-décembre 2001, p. 638.

treize pays¹. Suivant la position mise en avant sous l'administration Fox et réaffirmée par la présente administration Calderón (2007-2013), l'époque où le Conseil de sécurité se limitait à la confrontation Est-Ouest n'a dorénavant plus de raison d'être. Selon elles, la sécurité du monde revêt dorénavant un caractère multifactoriel : la recherche de la paix passant aussi bien par le respect des droits humains, le développement économique, la protection de l'environnement, la lutte contre le terrorisme et le trafic d'armes, sans oublier l'envoi de casques bleus et les opérations de maintien et de consolidation de la paix. C'est en ce sens que l'ONU du XXI^e siècle devrait tendre à un équilibre entre le développement et la sécurité dans le respect des droits humains et des institutions internationales. Sur le plan organisationnel, la recherche d'une meilleure représentativité devrait se traduire par un Conseil de sécurité élargi à dix nouveaux membres non-permanents. Ainsi, le Mexique s'oppose autant à la nomination de nouveaux membres permanents qu'à l'octroi de nouveaux droits de veto. Non seulement la multiplication des sièges permanents serait antidémocratique, mais elle aurait aussi pour effet selon lui de paralyser les travaux du Conseil de sécurité. Si la critique concerne les quatre pays « candidats » — le Japon, l'Allemagne, l'Inde et le Brésil —, ce sont les candidatures brésilienne et d'une façon moindre indienne qui, en raison des propres ambitions mexicaines, engendrent le plus d'appréhension.

Au printemps 2008, le Mexique a de nouveau posé sa candidature pour un mandat au Conseil pour les années 2009-2010 (sa nomination a été officialisée en octobre 2008). Les raisons alors évoquées pour justifier cette candidature sont particulièrement

1. GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO Juan Manuel, « México y el Consejo de Seguridad de la ONU en el siglo XXI », *Foreign Affairs en Español*, janvier-mars 2008, pp. 1-6. Voir aussi México, Secretaria de Relaciones Exteriores (SRE), *México y la Reforma de las Naciones Unidas : El camino a seguir*, Mexico, octobre 2005. Outre le Mexique, le Groupe comprend l'Algérie, l'Australie, le Canada, le Chili, la Colombie, L'Espagne, Le Japon, le Kenya, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Pakistan, Singapour ainsi que la Suède.

révélatrices de la stature internationale que veut acquérir le pays. Selon le vice-ministre aux Affaires multilatérales, l'ambassadeur Juan Manuel Gómez Robledo Verduzco, un siège au Conseil permettrait à son pays de travailler à la solution pacifique des conflits et d'avoir une voix dans la formulation des lois internationales. Elle lui permettrait parallèlement, en tant que représentant régional, de raffermir, voire de recréer, les liens avec les pays latino-américains. Enfin, et peut-être surtout, elle permettrait d'affirmer l'autonomie de la politique étrangère mexicaine. Particulièrement révélateur est le fait, toujours selon l'ambassadeur, que la candidature mexicaine répondrait à une demande de la communauté internationale. Il notait en ce sens : « la participation au Conseil de sécurité s'est convertie dans l'expression d'une responsabilité espérée par la communauté internationale envers les pays qui montrent un *leadership* régional et qui se comportent avec un certain activisme comme celui qui a caractérisé le Mexique. La communauté internationale recherche la participation de pays comme le nôtre qui peuvent faciliter le dialogue entre les pays développés et les économies émergentes, mais qui ne cherchent pas comme l'Argentine, le Brésil et l'Inde, pour n'en citer que quelques-uns, à obtenir une participation permanente au CSNU... »¹. Ainsi, à l'instar du Brésil et de l'Inde, le Mexique se pose de plus en plus lui aussi en *leader* régional, sinon du monde en développement, et pour cette raison, une réforme du Conseil de sécurité, qui aurait pour effet leur inclusion à titre permanent et les consacrerait porte-parole régionaux, demeure inacceptable.

Toutefois, il ne faudrait pas surestimer la portée de l'action du Mexique au sein des Nations unies. Même si le président Fox avait ouvert la porte à une participation mexicaine aux missions de maintien de la paix, cette dernière s'est jusqu'à présent limitée à l'envoi d'un contingent civil pour appuyer la tenue des élections au Timor oriental en 2000. Le seul déploiement de soldats mexicains à

1. GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO Juan Manuel, « México y el Consejo de Seguridad de la ONU en el siglo XXI », *op. cit.*, p. 3.

l'étranger ne se réalisa pas sous mandat de l'ONU. L'envoi de troupes au Honduras en 1988 pour secourir les victimes de l'ouragan Mitch relevait avant tout d'une initiative personnelle du président Zedillo (1994-2000), ce dernier n'ayant pas reçu l'aval du Congrès mexicain¹. Ceci dit, le Mexique fournit un apport financier non négligeable au fonctionnement des Nations unies et aux opérations de maintien de la paix, contribuant à 2,3 % (soit 27 millions de dollars) au budget de fonctionnement général et 0,4 % dans le cas des opérations de maintien de la paix ; ce qui le place respectivement au 10^e et 23^e rang des bailleurs de fonds, et second derrière la Chine parmi les PED pour le financement général de l'institution². En dépit de cela, à une époque où le nombre de missions n'a jamais été aussi élevé et où les pays développés rechignent à fournir du matériel et des troupes, une pleine participation mexicaine aux opérations de paix apporterait une visibilité et une crédibilité au pays et à ses aspirations de puissance émergente. La création de la mission de stabilisation des Nations unies en Haïti (Minustah) en 2004 aurait sur ce plan constitué une occasion en or pour s'affirmer en tant que *leader* régional dans les Amériques et dans le Grand Bassin des Caraïbes, rivalisant ainsi avec le Brésil et le Venezuela. Mais, dans un premier temps, la priorité en matière de politique étrangère allait plutôt du côté des pays développés.

-
1. ROSAS María Cristina, « México y las operaciones de paz de las Naciones Unidas : desafíos y oportunidades », *Comercio Exterior*, vol. 57, n° 12, décembre 2007, p. 994. Auparavant, le Mexique n'a participé aux missions de l'ONU qu'en deux autres occasions. En 1949, du personnel civil et des représentants gouvernementaux ont participé à l'effort international au Cachemire. Le Mexique a également fourni un contingent de 120 policiers fédéraux à une mission d'observation et de maintien de l'ordre public au Salvador.
 2. MORALES TENERIO Isaac, « El déficit de la paz frente al superávit de la guerra : financiamiento de las operaciones de paz de la ONU », *Comercio Exterior*, vol. 57, n° 12, décembre 2007, p. 1034.

Le multilatéralisme commercial. Les pays développés d'abord

En raison de l'Aléna et en dépit de la méfiance des débuts, l'établissement d'une relation forte avec le Canada est apparu très tôt comme la seconde priorité de la diplomatie mexicaine, la première demeurant les États-Unis. Malgré cela, si les échanges commerciaux ont crû pour atteindre plus de 20 milliards de dollars et que les rencontres culturelles et politiques à tous les niveaux se multiplient, Mexico et Ottawa ne parviennent toujours pas à faire abstraction de la relation intense de leurs pays respectifs avec les États-Unis. Comme devait le révéler crûment le dossier de la sécurité des frontières dans la foulée des attentats du 11 Septembre et malgré les demandes mexicaines, le gouvernement canadien refusera de considérer la question autrement que sur une base strictement bilatérale avec les autorités américaines, avec pour résultat la ratification de deux accords bilatéraux très similaires sur l'implantation de la frontière intelligente : un entre le Canada et les États-Unis en décembre 2002 et un second entre ces derniers et le Mexique en mars 2004¹. L'alliance avec le Canada rencontre ainsi certaines limites.

Malgré tout, les autorités des deux pays ont voulu souligner en 2004, dans le cadre du 60^e anniversaire de l'établissement de leurs relations diplomatiques, l'étendue de la relation qui s'était développée en lançant le Partenariat Canada-Mexique, en marge ou en complément du PPS². Il s'agit donc là d'un geste important qui va bien au-delà de la simple symbolique et de la diplomatie. Chacun des partenaires garde l'espoir de pouvoir faire cause commune dans des dossiers bilatéraux et trilatéraux, comme cela fut le cas avec la loi

1. DÁVILA Consuelo, « Mexico's Foreign Policy and Security in North America », communication présentée à l'occasion de la 48th Annual ISA Convention, Chicago Hilton Convention Center, Chicago, Illinois, 28 février-3 mars 2006, p. 8.

2. PCM-Partenariat Canada-Mexique, *Rapport aux chefs*, préparé en collaboration par le gouvernement du Canada et le gouvernement du Mexique, Travaux publics et Services gouvernementaux, Canada, septembre 2005.

Helms-Burton et l'invasion de l'Irak. D'une manière générale, les domaines de la promotion de la démocratie, la gouvernance, le fédéralisme, le dialogue et la résolution pacifique des conflits, le renforcement de l'ONU et le commerce constituent autant de points de convergence entre les deux États. Parmi les grandes réussites non commerciales de ce partenariat ressort une collaboration étroite entre Élections Canada et l'Institut électoral fédéral mexicain, ayant pour but le renforcement des institutions démocratiques mexicaines, avec pour résultat qu'aujourd'hui la plupart des observateurs reconnaissent le caractère concurrentiel des élections mexicaines et le professionnalisme de l'Institut électoral fédéral¹. Cependant, c'est peut-être sur le plan de la projection internationale que le Mexique a le plus à apprendre du Canada. Entretien des liens similaires avec les États-Unis, ce pays a depuis longtemps pu s'appuyer sur sa relation dense avec son voisin américain pour s'affirmer comme puissance intermédiaire et se définir non seulement par rapport à lui, mais également pour se rapprocher de l'Europe, de l'Amérique latine et du Mexique². Force est donc de constater la similarité des énoncés de politiques étrangères, l'un comme l'autre affirmant : a) que la sécurité économique nationale est intimement liée à l'appartenance aux réseaux économiques mondiaux, b) que la stabilité et la sécurité sont des conditions nécessaires à la croissance économique et c) que la promotion des valeurs démocratiques, les institutions et le droit international de même que le dialogue sont des moyens efficaces pour atteindre les objectifs de sécurité internationale³.

-
1. ABIZAID BUCIO Olga, « The Canada-Mexico Relationship: The Unfinished Highway », *Focal*, octobre 2004, pp. 1-13.
 2. DÁVILA Consuelo, « Mexico's Foreign Policy : Europe Union and Nafta », communication présentée à l'occasion de la 47th *Annual ISA Convention*, Town & Country Resort and Convention Center, San Diego, Californie, 22-25 mars 2006, p. 10.
 3. RAMÍREZ MEDA Kenia María, « Los retos de México en sus relaciones políticas con Canadá », *Revista mexicana de estudios canadienses. Nueva época*, n° 12, décembre 2006, p. 112. Le Mexique se démarque cependant du Canada

La situation est relativement similaire en ce qui concerne les relations du Mexique avec l'Europe. Si dès les années 1990, et plus encore depuis la ratification de l'Aléna, le Mexique avait fait d'un rapprochement avec l'Europe une priorité, il faudra attendre les années 2000 pour que cette dernière accepte de conclure un accord de libre-échange. La victoire diplomatique mexicaine est d'autant plus grande que les pourparlers bilatéraux entamés depuis longtemps entre l'Europe et le Mercosur piétinent et que le processus entre le Canada et l'UE n'en est encore qu'à la phase de démarrage. Bien que l'Europe soit, devant les États-Unis, le principal investisseur étranger dans le continent et la principale source de coopération internationale pour l'Amérique latine, seuls le Mexique et le Chili sont parvenus à institutionnaliser leurs relations avec l'UE dans un accord de libre-échange¹. Il en va de même en ce qui concerne le Japon. C'est en grande partie en raison de la crainte de voir le marché nord-américain se fermer davantage aux exportations japonaises et de manière à protéger les investissements nippons au Mexique, notamment les investissements dans le domaine de l'électronique, que les autorités japonaises consentirent à la ratification d'un accord de libre-échange².

Au-delà des retombées commerciales qui, sans être négligeables, nous l'avons souligné, n'ont guère modifié la situation de dépendance envers les États-Unis, il s'agit ici d'importantes victoires de la diplomatie mexicaine. Le Mexique venait de prouver qu'il était devenu un acteur international de plein droit. Par le truchement d'une politique commerciale agressive et d'un rapprochement avec les pays développés, il a su durant la dernière décennie atteindre ses trois grands objectifs de politique étrangère. D'une part, il s'agissait de

par son refus des alliances militaires et par la priorité qu'il accorde à la question migratoire.

1. QUENAN Carlos et SANTISO Javier, « L'Europe et l'Amérique latine », *Ramses 2007*, IFRI, septembre 2006, p. 157.
2. BOULANGER Eric, « L'accord de libre-échange Japon – Mexique est enfin signé. Une étape historique pour la politique commerciale japonaise », *Études du CEIM*, n° 04-39, novembre 2004.

favoriser l'IDE en positionnant le pays comme lieu stratégique de production, les faibles coûts et l'accès aux principaux marchés internationaux constituant les éléments fondamentaux de sa politique d'attractivité. D'autre part, la multiplication des accords commerciaux permettait, sinon économiquement, au moins sur le plan politique de rééquilibrer une intense relation asymétrique avec les États-Unis, tout en cultivant les sentiments nationaux et en réaffirmant la souveraineté nationale. Enfin, comme en témoigne d'ailleurs son adhésion à l'OCDE, le Mexique s'est fait accepter comme une nouvelle puissance intermédiaire que l'on associe désormais aux pays développés.

Le Mexique semble avoir ainsi franchi une importante étape qui le positionne pour occuper un rôle de représentant du monde en développement auprès des pays développés. Si l'Afrique ne l'intéresse guère, il se montre désormais plus ouvert à l'égard des pays asiatiques qui, à l'exception du Japon, avaient à l'instar de la Chine longtemps été relégués au rang de concurrents pour l'IDE ainsi que pour les débouchés internationaux, voire nationaux dans le cas chinois¹ ; et cela, bien que le Mexique participe depuis 1993 au Forum de coopération économique Asie-Pacifique (Apec). Sur le plan économique, le pays où le Mexique a le plus d'intérêts en Asie est sans doute la Corée du Sud, avec qui il est en négociation pour l'établissement d'un accord de complémentarité économique². Toutefois, sur le plan politique, avec la montée en puissance de la Chine et de l'Inde, l'intensification des relations avec ces derniers pays semble devenir inévitable. En fait, le Mexique fait montre d'un activisme peu connu encore récemment en Asie. Un premier pas

-
1. En 2007, la valeur des exportations mexicaines en direction de la Chine s'est élevée à 1,9 milliard de dollars, soit à environ 6 % de la valeur des importations en provenance de la Chine. Voir HERRERA-LASSO Luis et al., « La China del Siglo XXI. Reto y Oportunidad para México », *Cuadernos del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales*, n° 2, Consejo Mexicano de Asuntos internacionales, 2008, p. 3.
 2. VENTURA Julián, « México en la región Asia-Pacífico. Prioridad ineludible », *Foreign Affairs en Español*, janvier-mars 2007, p. 1.

semble avoir été franchi avec la visite officielle du président mexicain en juillet 2008 dans le cadre d'une réunion de la Commission binationale Chine-Mexique et la réactivation des relations diplomatiques longtemps restées au point mort avec l'Inde, la dernière visite officielle bilatérale remontant à celle de l'ex-Premier ministre indien Rajiv Gandhi au Mexique en 1986. Il reste que son statut de *leader* régional des Amériques n'est pas pour autant un fait accompli. Il doit d'abord redoubler d'efforts pour recréer les liens et rétablir sa crédibilité, à une époque où l'image des États-Unis, auxquels il est associé, décline.

Une puissance régionale en quête d'une zone d'influence. L'Amérique latine et le Grand Bassin des Caraïbes

Comme le souligne à juste titre Olga Pellicer¹, le Mexique hésite encore souvent à se percevoir comme une puissance régionale. Il parvient mal à se définir une personnalité régionale spécifique et oscille constamment entre une Amérique du Nord, riche et anglo-saxonne, et une Amérique latine pauvre mais culturellement proche. En outre, s'il a réussi à se faire accepter par ses voisins nord-américains, voire par les autres pays développés, le rapprochement avec les États-Unis et le Canada des deux dernières décennies s'est accompagné d'un refroidissement de ses relations avec les États latino-américains, le pays ne parvenant pas à mener de front ces deux axes de sa politique étrangère. Ainsi, le principal défi de la politique continentale mexicaine est d'atteindre un équilibre entre les impératifs de la sécurité économique, qui ont dominé ces deux dernières décennies, et la poursuite d'objectifs politiques et culturels, afin de se définir ainsi une personnalité « bi-régionale », pour citer à nouveau Olga Pellicer, et de se présenter comme un pays *leader* faisant le pont entre les deux Amériques.

1. PELLICER Olga, « Mexico – a Reluctant Middle Power ? », *op.cit.*, p. 5.

Le défi est d'autant plus grand que, du côté latino-américain, certains pays (sud-américains en particulier) ne montrent guère d'empressement à lui reconnaître un quelconque *leadership* régional ; et cela, pour des raisons qui dépassent largement l'excentricité géographique. Le Mexique paie aujourd'hui son inaction, son ambivalence et son désintérêt d'hier. Depuis toujours, il a existé un important fossé entre le discours officiel mexicain qui fait de la région une priorité et la présence effective du pays sur le terrain. Les États de la région ne sont pas dupes : comme le grand historien mexicain Daniel Cosío Villegas l'avait fait observer : « En Amérique latine, les intérêts du Mexique sont avant tout sentimentaux, ou au mieux de prestige, c'est-à-dire, ce qui compte le moins dans la realpolitik internationale »¹. Si le jugement est un peu sévère, il n'est cependant pas dépourvu de fondement. Depuis la Seconde Guerre mondiale, le Mexique a traditionnellement utilisé l'Amérique latine comme contrepoids utile aux États-Unis, la période actuelle ne constituant pas vraiment une exception².

De 1945 à 1970, il s'agissait d'affirmer la souveraineté nationale par une politique de contrepoids défensif. Dans sa relation avec l'Amérique latine, elle prit la forme d'un rôle effacé et de l'établissement d'une saine distance avec les institutions régionales, lesquelles, sous l'égide américaine, se transformeront progressivement en instruments de lutte contre le communisme dans le contexte de la guerre froide. En cas de crise, la politique étrangère mexicaine se limitera ainsi souvent à réaffirmer le principe de non-ingérence et à accorder un droit d'asile aux réfugiés. Le point marquant de cette période fut sans conteste le maintien des relations diplomatiques et commerciales avec Cuba après 1962, le Mexique devenant ainsi le

-
1. COSÍO VILLEGAS Daniel, « «Vida azarosa de la Doctrina Estrada», », *Problemas de América*, Editorial Clío/El Colegio Nacional, Mexico, 1997, p. 341.
 2. Voir GONZÁLEZ GONZÁLEZ Guadalupe, « México ante América Latina : Mirando de reojo a Estados Unidos », *Documentos de Trabajo del CIDE*, n° 132, División de estudios internacionales, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Mexico, novembre 2005, p. 5 et *sq.*

seul pays latino-américain à passer outre les résolutions de l'Organisation des États américains (OEA) et à résister aux pressions américaines. Mais, comme à son habitude, il prendra grand soin par la suite de collaborer à la politique anti-communiste des États-Unis et n'hésitera pas à recourir à la répression armée pour combattre la formation de groupes d'extrême gauche sur son sol.

La rente pétrolière aidant, entre 1970 et 1989, le Mexique passa à une politique de contrepoids actif. Sous Echeverría (1970-1976) d'abord, il cherchera par l'établissement d'une coopération commerciale à se rapprocher des principaux pays de la région, notamment des plus progressistes, comme le Chili de Salvador Allende. C'est en ce sens, par exemple, qu'il participera à la création en 1974 du Système économique latino-américain (SELA). Par la suite, avec la découverte du potentiel pétrolier national, l'administration López Portillo (1976-1982) se fera le champion du tiers-monde dans le cadre du « dialogue » Nord-Sud, en organisant notamment la Réunion internationale sur la coopération et le développement à Cancun en 1981. Néanmoins, le but de ces deux administrations sera similaire à celle du contrepoids défensif, soit de gérer et d'équilibrer la relation avec les États-Unis ; à la différence qu'en se rapprochant des PED, les autorités mexicaines voulurent courtiser les segments les plus nationalistes de la population et répondre ainsi à la perte de légitimité du régime. Les revenus pétroliers et les capitaux internationaux en particulier devaient permettre au Mexique de s'affranchir définitivement de la tutelle américaine en allouant le financement d'un vaste projet d'industrialisation nationale.

Cependant, la crise de l'endettement mettra rapidement cette approche au rancart. La décennie suivante sera ainsi marquée, nous l'avons vu, par le rapprochement avec les États-Unis à travers l'ouverture économique et la politique commerciale, au prix du refroidissement des relations avec l'Amérique latine. Ainsi, lui qui déjà rêvait d'une relation exclusive avec les États-Unis et qui s'était montré réticent à un accord trilatéral incluant également le Canada, le Mexique a accueilli sans enthousiasme, voire avec appréhension, en

juin 1990, quelques jours seulement après l'annonce du début des négociations de l'Alena, le lancement par le président Bush Sr (1988-1992) de l'Initiative pour les Amériques (*Entreprise for the Americas Initiatives*). Mais les négociations commerciales et la défaite électorale de Bush relègueront un temps l'idée au second plan, jusqu'à sa reprise par le président Clinton (1992-2000). L'Initiative pour les Amériques prit enfin la forme du sommet de Miami en décembre 1994, avec pour double objectif, la création d'une communauté des démocraties dans les Amériques et le retour à la prospérité par la libéralisation du commerce à l'échelle hémisphérique, dans une perspective américaine, les innovations contenues dans l'Alena devant servir à la fois de guide et de socle à la constitution d'une ZLEA. Si l'Alena a produit rapidement des retombées positives pour le pays, Mexico ne montrera cependant guère d'empressement à partager sa bonne fortune avec ses voisins latino-américains. Profitant de l'incapacité de l'administration Clinton à se faire octroyer par le Congrès l'autorisation de négocier selon le mode de la voie rapide (*fast track* ou depuis 2002 le *Trade Promotion Authority*) et des réticences du Brésil d'aller de l'avant, le Mexique privilégiera au multilatéralisme commercial des États-Unis, qui menace son attractivité en offrant un accès similaire à son marché aux autres pays de la région, une approche commerciale bilatérale. Il ira même jusqu'à utiliser les ennuis du président américain pour courtiser les partenaires potentiels en présentant les éventuels accords commerciaux bilatéraux comme une étape préparatoire à la création prochaine de la ZLEA. C'est en ce sens que des accords de libre-échange seront rapidement ratifiés avec le G 3 (la Colombie et le Venezuela) (1995), le Costa Rica (1995), la Bolivie (1995), le Nicaragua (1998), le Chili (1999), le Triangle du Nord (El Salvador, le Guatemala et le Honduras, 2001) et l'Uruguay (2004)¹.

1. México, Secretaría de Economía, www.economia.gob.mx. Le Venezuela s'est retiré de l'accord avec la Colombie et le Mexique en novembre 2006.

Certes, le Mexique a toujours instrumentalisé sa relation avec les pays de la région à l'aune de ses rapports avec les États-Unis. Cependant, et sans vouloir sous-estimer l'agenda économique du pays, on doit souligner l'importance qu'il accorde à la poursuite d'objectifs non-marchands, comme la stabilité politique et les affinités culturelles, trait traditionnel important de sa politique étrangère en Amérique latine. Mais là encore, la position mexicaine manquait de crédibilité jusqu'encore récemment. En cela, compte tenu de l'instabilité politique qui a caractérisé et qui sans doute caractérise toujours certains pays de la région, et de sa propre histoire politique, ce sera sur le terrain diplomatique plutôt que par des actions concrètes que se traduiront ses objectifs. Durant la guerre froide et les opérations secrètes américaines au Nicaragua, une attitude neutre, le maintien des relations diplomatiques avec le gouvernement sandiniste et la participation du Mexique au Groupe de Contadora comptent parmi les meilleurs exemples de l'approche privilégiée historiquement par les autorités mexicaines en matière de résolution pacifique des conflits. Si, sur ce plan, la fin de la guerre froide et des dictatures en Amérique latine représentait une formidable occasion pour une action collective en faveur de la consolidation de la démocratie, les réticences en la matière du PRI, au pouvoir depuis 1928, ne pouvaient que ternir l'image du Mexique dans la région, l'architecte du rapprochement avec les États-Unis, le président Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) jugeant que les réformes économiques devaient précéder toute démocratisation du régime¹. Lorsqu'au début des années 1990, l'auteur péruvien Mario Vargas Llosa qualifia le système politique mexicain de « dictature parfaite », il ne faisait qu'exprimer un sentiment alors largement partagé. Il faudra attendre la tenue d'élections concurrentielles, notamment celle de Vicente Fox et du PAN en 2000 pour que le discours démocratique mexicain retrouve une certaine crédibilité en Amérique latine, et sans doute ailleurs.

1. CENTENO Miguel Angel, *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, The Pennsylvania State University Press, University Park, Pennsylvania, 1997, 304 pages.

Les années 2000 seront ainsi particulièrement propices à une accentuation du rôle mexicain dans la région. D'un côté, la transition démocratique apportait la crédibilité manquante. De l'autre, le Mexique avait su utiliser sa politique commerciale pour se positionner comme une plateforme industrielle de premier plan. De surcroît, le 11 Septembre avait détourné l'attention de l'administration américaine et mis fin aux espoirs du président Fox d'une institutionnalisation poussée de la relation. Cela n'aura pour effet que de nourrir la désillusion et l'anti-américanisme tant au Mexique qu'un peu partout en Amérique latine, sentiments que l'aventure irakienne et l'échec de la ZLEA ne feront qu'accroître¹. Dans les mois qui suivirent l'attaque des tours jumelles, l'administration Fox avait bien voulu relancer les relations bilatérales en sacrifiant sur l'autel des bonnes relations avec Washington la politique de la neutralité pragmatique envers le régime cubain en dénonçant son autoritarisme et ses pratiques anti-démocratiques². Si une attitude plus critique vis-à-vis du régime s'inscrivait dans la continuité des deux administrations précédentes, l'intensité des dénonciations marquait une importante rupture. D'un côté, elle faisait correspondre la politique étrangère mexicaine à l'évolution politique du pays, de l'autre, elle marquait un réalignement sans précédent sur la politique américaine. Pour ne pas froisser le président Bush Jr (2001-2008), le président Fox ayant même été jusqu'à enfreindre les règles diplomatiques de base et tenter d'interdire la participation des délégués cubains à la Conférence au sommet des Nations unies sur le financement du développement de mars 2002 à Monterrey. La détérioration continue des relations aboutira en 2005 avec l'expulsion de l'ambassadeur cubain, geste immédiatement imité par les autorités de la Havane. En Amérique latine, la désillusion fut grande. Le capital de sympathie dont jouissait l'administration Fox depuis son élection

-
1. HAKIM Peter, « Is Washington Losing Latin America? », *Foreign Affairs*, janvier-février 2006, pp. 1-11.
 2. PELLICER Olga, « México y Cuba : Un drama en tres actos », *Letras Libres*, Mexico, juillet 2004, pp. 1-4.

fut rapidement remplacé par l'image d'un Mexique servile à la solde des États-Unis, sans pour autant que les relations bilatérales avec les États-Unis ne se soient réellement améliorées par la suite. Il s'agit donc là d'un cuisant revers de la diplomatie mexicaine, voire d'un échec personnel pour Vicente Fox qui avait misé sur ses affinités personnelles avec le président américain pour faire avancer une série de dossiers bilatéraux et trilatéraux.

Cette forte identification du Mexique aux États-Unis ne pouvait que profiter aux opposants à un rôle politique accru du pays dans la région¹, en commençant par l'alliance d'extrême gauche, regroupée autour de l'axe constitué de la Bolivie, de Cuba et du Venezuela, et dont le président vénézuélien Hugo Chavez, reprenant la rhétorique anti-impérialiste et anti-capitaliste se fait le principal porte-parole², appuyé en cela par l'immense richesse pétrolière de son pays. Une seconde alliance, de centre-gauche cette fois, regroupant des pays comme le Brésil, l'Argentine et l'Uruguay qui, s'ils n'affichent pas d'anti-américanisme primaire et entretiennent généralement de bonnes relations avec Washington, n'en rejettent pas moins les politiques commerciales américaines et réclament pour la plupart de meilleures conditions d'adhésion avant toute libéralisation du commerce hémisphérique, ce qui constituera l'une des causes de l'échec des négociations de la ZLEA. S'il ne faut cependant pas surestimer la cohérence de ces coalitions, souvent circonstancielles, souples et personnalisées, elles marquent néanmoins des lignes de clivage majeures et trouvent leur cohérence dans leurs oppositions, plus ou moins féroces, aux États-Unis et à leurs principaux alliés

-
1. Voir SHIFTER Michael et JAWAHAR Vinay, « The Divided State of the Americas », *Current History*, février 2006, pp. 51-57.
 2. Le Mexique avait rompu ses relations diplomatiques avec le Venezuela à la suite du refus du président Chávez de présenter des excuses formelles pour les propos injurieux qu'ils avaient tenu en marge du Sommet des Amériques de Mar del Plata (novembre 2005) à l'encontre du président Fox (2000-2006), le qualifiant de « roquet de l'impérialisme américain ». Voir « Venezuela, Mexico recall envoys in diplomatic row », *CBC News*, 14 novembre 2005.

régionaux, le Mexique, la Colombie et, dans une moindre mesure, le Pérou. Le fait — si on en croit le *New York Times* (13 mars 2007) — que le président Calderón ne soit pas intéressé à jouer le contre-poids pro-américain anti-Chávez n’y change rien, comme l’indique le retrait du Venezuela du G 3 en novembre 2006.

Les rivalités politico-économiques régionales, déjà vives, se sont encore davantage exacerbées ces deux ou trois dernières années avec l’approche de la fin du second mandat du président Bush Jr, l’envolée des cours du pétrole, des métaux et des denrées ainsi qu’avec l’arrivée des nouvelles puissances extrarégionales. Résultat de la globalisation, du désintérêt américain ou encore de la fin de la doctrine Monroe, du moins dans sa version régionale, l’hégémonie américaine en Amérique latine n’a jamais été aussi contestée¹. Tandis que les accolades des présidents vénézuélien et iranien agacent et que la tenue de manœuvres navales russo-vénézuéliennes en mer des Caraïbes laisse perplexe, en Amérique latine, comme partout, c’est du côté de l’influence de la Chine qu’il faut percevoir le principal défi à l’hégémonie étasunienne. Alors même que les États-Unis continuent d’être le principal partenaire commercial de la plupart des pays de la région, c’est néanmoins de plus en plus vers la République chinoise que de nombreux pays latino-américains se tournent pour trouver des débouchés et assurer la croissance économique, le commerce entre l’Amérique latine en progression continue s’élevant maintenant à plus de 100 milliards de dollars. Même des pays liés par des accords de libre-échange avec les États-Unis, comme notamment le Chili, le Pérou et, probablement prochainement, le Costa Rica, ratifient des ententes similaires avec la Chine². Pour illustrer l’influence chinoise

1. Comme le soulignait justement Paul Knox dans un article du *Globe & Mail* de Toronto, en énonçant en 2002 la doctrine, qui porte désormais son nom, des frappes préventives, le président Bush Jr étendait en quelque sorte la Doctrine Monroe à l’ensemble de la planète. Voir ERIKSON Daniel P., « Requiem for the Monroe Doctrine », *Current History*, février 2008, pp. 58-64.

2. FAUX Frédéric, « Le géant chinois courtise le petit Costa Rica », *La Presse*, 18 novembre 2008.

grandissante dans la région, il suffit de rappeler que, en 2004, la Chine a été admise à titre d'observateur à l'OEA et pourrait joindre la Banque interaméricaine de développement (BID), deux institutions traditionnellement dominées par les États-Unis. La capacité de Washington à répondre à cette perte d'influence est d'autant plus faible que le recours à la force pour s'imposer est maintenant largement exclu. Ironiquement, à l'exception de Cuba, et grâce en partie à l'appui des États-Unis, même leurs opposants les plus virulents jouissent désormais de la légitimité démocratique. Selon certains, c'est plutôt en contribuant à résoudre les problèmes qui affligent la région, en commençant par la dérive populiste, l'inégalité des chances, l'immigration, la société de droit et le narcotrafic, que la nouvelle administration américaine pourra regagner l'estime des pays latino-américains¹.

En attendant, durant une bonne partie de son mandat, le président Fox voudra consolider son *leadership* dans le Grand Bassin des Caraïbes. Il s'agit là d'une stratégie toute naturelle. Non seulement en raison de la proximité géographique, mais aussi du fait qu'à l'échelle régionale, le Mexique fait déjà figure de géant : la taille de son économie atteignant le double de celles de la Colombie et du Venezuela réunies². C'est également dans cette région que le Mexique s'est traditionnellement montré le « plus actif » sur le plan de la défense de ses intérêts. C'est ainsi, comme le rappelait Guadalupe González González, que les principaux épisodes qui servirent à la diplomatie mexicaine pour marquer son désaccord et affirmer sa souveraineté vis-à-vis d'un pays voisin, le plus souvent les États-Unis, se déroulèrent dans cette région. Ce fut le cas lors du renversement du président Arbenz au Guatemala (1954), durant la révolution cubaine

1. CASTAÑEDA Jorge et NAVIA Patricio, « New Priorities for Latin America », *Current History, Special issue: US Foreign Policy after Bush*, mai 2008, pp. 213-218.

2. En parité de pouvoir d'achat (\$PPP), le *CIA World Factbook* estimait qu'en 2007 les PIB du Mexique, de la Colombie et du Venezuela s'élevaient respectivement à 1 350, 328 et 334 milliards.

(1959-1962), durant l'occupation de la République dominicaine (1965), durant la révolution sandiniste au Nicaragua (1979-1990), lors de la guerre civile au Salvador (1981-1992), lors de l'invasion de la Grenade (1983) et celle du Panama (1989), durant la crise haïtienne (1991-2005)¹, etc. Nous pourrions ajouter les tensions récentes avec Cuba (2004-2007) et le Venezuela (2005-2007), à l'exception près que, dans ces cas, la position mexicaine était en accord avec celle des États-Unis. Ceci dit, le Mexique n'a historiquement pas accordé le même niveau de priorité à l'ensemble des pays de la région. Tandis que l'intérêt pour les pays caribéens a traditionnellement toujours été faible, à l'exception notable de Cuba², et en dépit du fait que jusqu'aux tensions récentes, le Mexique avait développé au fil des ans une certaine complicité avec le Venezuela, remplacée aujourd'hui par un rapprochement avec la Colombie, ce ne sont vraiment que les pays de l'isthme qui apparaissent constituer une priorité de la politique étrangère mexicaine. En fait, c'est là plus qu'ailleurs qu'il est reconnu comme un acteur régional prépondérant.

Durant les années 1980, le Mexique s'était directement impliqué dans le processus de pacification de la région, en participant au processus de Contadora. C'est également à son initiative que fut créé en 1991 le Mécanisme de dialogue et de concertation de Tuxtal (*Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla*), aujourd'hui le principal forum régional. Le président Zedillo avait tracé la voie à des interventions directes et brisé un tabou national, nous l'avons vu, en autorisant l'envoi de troupes au secours des sinistrés de l'ouragan Mitch. Il avait également ratifié et/ou entrepris des négociations commerciales de manière à ce que le Mexique soit lié par un accord de libre-échange bilatéral ou régional, à chacun des pays centro-

1. GONZÁLEZ GONZÁLEZ Guadalupe, « México en América Latine. El difícil juego del equilibrista », *Foreign Affairs en Español*, octobre-décembre 2007, pp. 1-5.

2. Voir MUÑOZ Laura, « ¿De la diplomacia de principios a la diplomacia pragmática? La política mexicana en el Caribe a lo largo de dos siglos », *Estudios del Caribe*, vol. 30, n° 2, juillet-décembre 2002, pp. 108-129.

américains, à l'exception du Belize, ainsi qu'à la Colombie et au Venezuela. L'administration Fox continuera sur cette lancée et voudra donner très tôt une dimension stratégique à la relation avec les pays centroaméricains (le Belize, le Costa Rica, El Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Panama).

En mars 2001, elle présenta les grandes lignes d'un vaste projet visant l'intégration économique, le développement durable, le développement énergétique et la mise à niveau des infrastructures régionales, de l'État mexicain de Puebla au Panama. Le PPP¹, depuis le 28 juin 2008, le Projet Méso-Amérique comme il se nomme désormais, fut officiellement lancé dans le cadre du Mécanisme de Tuxtla en juin 2001, lors du sommet extraordinaire des chefs d'État et de gouvernement. Ses règles de fonctionnement le seront quant à elles lors du sommet de Managua (Nicaragua, mars 2004). Outre les apports publics et les investissements privés, les promoteurs pourront compter sur l'appui de la BID, de la Banque centraméricaine d'intégration économique (BCIE) et de la Corporation andine de développement (CAF) pour assurer le financement des projets. Malgré tout, et en dépit des 33 projets d'une valeur approximative de 4,5 milliards de dollars mis en œuvre durant la période 2002-2006², on se doit, sinon de conclure à un échec dans un premier temps de la diplomatie mexicaine, du moins de souligner que les effets politiques furent plus faibles qu'anticipé. Après des débuts prometteurs, le plan fut long à se mettre en place, notamment en raison de la difficulté d'une coopération multiple, des contraintes sur le plan financier et de l'opposition de certains groupes sociaux, mais également du fait que

-
1. Comisión Ejecutiva del Plan Puebla Panama, *EL PPP: Avances, retos y perspectivas. Informe Ejecutivo, X Cumbre del mecanismo de diálogo y concertación de Tuxtla, Villahermosa, Tabasco*, Mexique, 27 et 28 juin 2008. La Colombie est devenu membre en 2006. En avril 2007, l'Équateur et la République dominicaine se joindront également à l'initiative mais à titre d'observateurs seulement.
 2. Mexique, Secretaría de relaciones exteriores, *El Plan Puebla-Panamá*, Mexico, www.sre.gob.mx.

certaines chefs d'État prirent ombrage d'être considérés par le président Fox de même statut et niveau que les gouverneurs des provinces mexicaines.

On a beau vouloir célébrer l'excellence des relations entre le Mexique et les pays de la région, il reste que les pays centroaméricains craignent sa puissance économique et un certain unilatéralisme politique. Signe des temps sans doute, on accuse aujourd'hui le Mexique de faire ce qu'il reproche aux États-Unis. Le parallèle est d'autant plus frappant que les questions de la sécurité aux frontières, de l'immigration illégale centroaméricaine au Mexique ainsi que la lutte contre la drogue apparaissent au sommet des priorités mexicaines, notamment dans les relations bilatérales avec le Guatemala¹, son voisin immédiat et principal partenaire économique de la région avec environ la moitié du volume commercial — ce qui malgré tout demeure faible compte tenu du fait que, entre 1990 et 2006, l'ensemble du commerce avec l'Amérique latine a représenté à peine 1,6 % du commerce mexicain durant cette période². Si les relations économiques entre le Mexique et la région devraient continuer lentement à s'intensifier en raison d'une faible complémentarité, c'est sans doute du côté politique et social que le Mexique peut jouer un rôle important dans la région, en y devenant en quelque sorte le *leader* et le porte-parole.

En septembre 2007, pour se démarquer de son prédécesseur, mais également de l'administration Bush Jr et dans un geste d'apaisement envers Cuba et le Venezuela, le président Calderón entreprit de

-
1. Voir par exemple, CAMPUZANO LÓPEZ Juan José, « México y Guatemala : de la vecindad a la asociación », *Revista Mexicana de Política Exterior*, vol. 72, mars-juin 2004, pp. 171-194.
 2. CASILLAS R. Rodolfo, « Mesoamérica. El Sur Mexicano y Centroamérica Fortalezas y Debilidades », *Cuadernos del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales*, vol. 4, Consejo Mexicano de Asuntos internacionales (CMAI), Mexico, 2008, p. 12.

renouer les relations diplomatiques avec ces pays¹. La tactique est ingénieuse : elle permet sans trop d'efforts de repositionner le Mexique comme interlocuteur régional crédible. Néanmoins, selon Jorge Casteñeda, les espoirs mexicains d'influencer l'ensemble des pays latino-américains étant faibles, le pays « cherche plutôt à empêcher qu'à exercer » une influence sud-américaine, que celle-ci provienne du Mercosur ou du Venezuela, qui pourrait nuire à sa position dominante en Amérique centrale. En fait, le Mexique aurait même réussi à faire reconnaître sa primauté dans cette région. On assisterait ainsi à la constitution d'un dialogue entre les deux géants latino-américains sur la reconnaissance mutuelle de zones d'influence propre. Si on en croît Radio France international (RFI) (22 août 2007), il s'agissait là en fait de l'objectif premier de la rencontre entre le président Lula Da Silva du Brésil et du président mexicain Calderón en août 2007.

Conclusion

Les experts sont d'accord : pour le Mexique, le vide politique laissé par les États-Unis en Amérique latine représente non seulement une opportunité d'émancipation vis-à-vis de la politique américaine mais aussi peut-être un impératif de politique intérieure, tant la cote de popularité de l'administration Bush Jr a baissé². Sans critiquer ouvertement cette administration, allant même jusqu'à collaborer étroitement avec elle sur le plan des dossiers bilatéraux, en commençant par la priorité en matière de sécurité nationale, la lutte contre les cartels de la drogue, l'administration Calderón semble avoir atteint cet équilibre tant recherché dans un universalisme libéral et un

1. Voir « Mexico to relaunch diplomatic ties with Cuba and Venezuela », *Havana Journal*, 5 septembre 2007.

2. Selon un sondage d'opinion réalisé au moment de la tournée du président Bush en Amérique latine de mars 2007, 80 % des Mexicains désapprouvaient la guerre en Irak et 53 % d'entre eux voyaient négativement l'influence américaine dans le monde. Voir « Latin American Publics are Skeptical about US – But Not About Democracy », *World Public Opinion*, 12 mars 2007.

rôle accru du Mexique dans les principaux forums internationaux. Depuis le nouveau millénaire, par le biais d'une politique multilatérale libérale qui proclame les principes démocratiques, les libertés individuelles et le droit international, le Mexique s'affirme de plus en plus en *leader* régional, sinon en porte-parole du monde en développement.

En l'espace de deux décennies, le Mexique est parvenu à renverser une politique internationale effacée pour revendiquer un espace politique propre. Le changement a été progressif, les différentes administrations s'appuyant sur les politiques précédentes pour franchir de nouvelles étapes. Tout en accélérant le renouveau économique du pays, l'Alena a certainement constitué le socle de la reconnaissance du pays comme puissance émergente. Un obstacle important a également été levé avec la démocratisation du système politique mexicain au début des années 2000. C'est en tant que nouvelle puissance commerciale, démocratique et respectueuse des souverainetés et des institutions que le pays compte participer aux affaires internationales.

Consécration sans précédent de son nouveau statut, le Mexique a été invité à côté du Brésil, de l'Inde, de l'Afrique du Sud et de la Chine (G 5)¹ à participer au Sommet du G 8 de 2005 à Gleneagles en Écosse. Par la suite, en 2007, sous l'égide de la chancelière allemande, on a voulu établir un dialogue permanent entre le G 8 et le G 5 et lancé ce qui est désormais connu comme le processus d'Heiligendamm. Depuis, le dialogue semble vouloir s'institutionnaliser. Ainsi, par exemple, les ministres de l'Énergie et de l'Environnement du G 8 + 5 se sont rencontrés à plusieurs reprises, notamment à Mexico en octobre 2006, afin de développer une position commune sur les changements climatiques en préparation du sommet du

1. En ce qui concerne les stratégies de puissance de l'Inde, de l'Afrique du Sud et de la Chine voir dans le présent ouvrage les contributions respectives d'Olivier Dupont, de Sylvain F. Turcotte et de Sophie Wintgens.

G 8 + 5 à Hokkaido en juillet 2008¹. En dépit de l'ouverture en ce sens, encore récemment renouvelée dans le contexte de la crise bancaire, par le président français Nicolas Sarkozy, compte tenu de l'opposition des États-Unis notamment, il est sans doute trop tôt pour un élargissement du G 8 dont le Mexique deviendrait un membre permanent. Toutefois, le simple fait que l'on puisse l'envisager démontre hors de tout doute, s'il en subsiste encore, que le Mexique occupe déjà un rôle charnière dans le système international.

1. G 8+5 Legislator's Forum, « Stavros Dimas, Commissioner responsible for the Environment, Opening Speech on Climate Change », Bruxelles, 7 juillet 2006.

Chapitre 7

La Russie et sa nouvelle stratégie de puissance mondiale

Nina Bachkatov

Introduction

Le terme de puissance émergente convient bien à la Russie qui le revendique d'ailleurs afin de rejeter celui de « transition » qu'elle considère comme une manière occidentale de nier son évolution et de la rejeter vers des sortes de limbes politiques, sociales et économiques. Au contraire, la Russie considère qu'elle est sortie de l'ornière dans laquelle elle s'était enfoncée au début de son indépendance, en partie à cause de l'héritage communiste mais également à cause des conseils occidentaux.

Dans le même temps, la conscience d'être différente et d'avoir un destin autre est profondément inscrite dans sa continuité historique, l'obligeant à envisager son développement sur des bases adaptées à ce qu'elle appelle sans toujours bien la définir la « spécificité russe ».

Cette exception russe implique une perception de soi comme grande puissance, et non comme puissance émergente. Pour la vaste majorité des Russes, c'est par un accident de l'histoire qu'elle a perdu, pour un temps, le statut de grande puissance qui était la sienne et qui reste son destin « naturel ». Cette attitude est une source majeure d'incompréhension chez les Occidentaux qui, obnubilés par une

vision idéologique de la vie sous le communisme, ont été incapables d'anticiper le type de pays et d'habitants qui émergeraient de 70 ans marqués par la dictature d'un parti unique et une économie planifiée.

Au lieu d'en sortir abasourdis, incapables de prendre des initiatives pour s'organiser politiquement ou développer une économie moderne, les Russes ont fait preuve d'énormément d'initiative, utilisant un potentiel intellectuel prêt à se réorienter dans un nouveau cadre de vie, attachés à saisir les chances de changement qui leur étaient offertes. Même si une partie des Russes ont été laminés par les réformes, on ne rencontre plus guère en Russie le sentiment de dépendance envers les aides financières étrangères et encore moins celles des conseillers extérieurs qui dominaient pendant les années 1990.

Les doctrines

L'outil essentiel pour décrypter la politique étrangère russe reste l'analyse des textes des doctrines de politique étrangère et de doctrines militaires qui ont été rédigées par les présidents successifs¹. La première doctrine de politique étrangère russe fut signée en novembre 1993 par Boris Eltsine, la deuxième par Vladimir Poutine en juin 2000, la troisième par Dmitri Medvedev en juillet 2008. Cette dernière a été clarifiée le 31 août 2008, dans le contexte de l'intervention russe en Ossétie du Sud, lorsque le président Medvedev a défini les « cinq principes des activités de la politique étrangère » de la Russie.

Parallèlement, la Russie indépendante a rédigé deux doctrines militaires successives, une première en novembre 1993, sous la présidence de Boris Eltsine, et une seconde, signée par Vladimir Poutine, en avril 2000. Elles ont été entre-temps complétées par des

1. Cette volonté de rédiger ses propres doctrines en début de présidence reflète le poids que la Constitution russe donne au président dans la formulation de la politique étrangère et le fait que le président est aussi le commandant en chef des armées.

documents émanant du ministère de la Défense qui précisent ou adaptent les grandes lignes définies dans ces doctrines¹. L'existence d'un projet de « stratégie militaire 2008-2030 » a été révélée à travers les commentaires concernant les opérations en Ossétie du Sud et en Géorgie.

Les textes de Boris Eltsine voulaient marquer la rupture avec la période et les conceptions soviétiques — et le faire savoir aux Russes comme au monde entier. Comme ceux qui leur succéderont, ces textes² reflètent le lien important entre la politique intérieure russe et la formulation, voire l'évolution, de la politique internationale³.

Ainsi, en 1992 et 1993, alors que toute l'attention du pouvoir est tournée vers la scène intérieure et la gestion des réformes économiques et sociales, la diplomatie russe accorde une attention particulière aux relations avec ce que l'on appelle alors « l'étranger proche ». Il s'agit des anciennes Républiques soviétiques qui sont devenues des États indépendants mais qui ont conservé des liens, entre eux et chacun d'eux avec la Russie, qui en font des pays étrangers différents. Le reste du monde est négligé, même si la faillite sociale des réformes économiques, inspirées par l'Occident, entraîne au fil des ans une dérive anti-occidentale partagée par la population et les élites, y compris celles qui étaient pro-occidentales au début de l'indépendance.

La faiblesse russe, et ses contradictions internes, inspirent une doctrine de politique étrangère qui exprime la volonté de « créer un système multipolaire de relations internationales » et met l'accent sur

-
1. VINATIER Laurent, BACHKATOV Nina, CASINI Silvano et MONGRENIER Jean-Sylvestre, *La Russie de Poutine à Medvedev*, UNICOMM, Paris, 2008, p. 75.
 2. Tous ont été publiés sur le site présidentiel www.kremlin.ru pour les doctrines de politique étrangère et sur celui du ministère de la Défense www.mod.ru pour les doctrines militaires.
 3. MALCOLM Neil, PRAVDA Alex, ALLISON Roy, LIGHT Margot, *Internal factors in Russian foreign policy*, Oxford University Press, New York, pp. 12-14.

les relations avec les pays de la CEI¹ ainsi que sur la menace interne que constitue le risque d'éclatement de la Fédération. Ces soucis réapparaissent en filigrane dans la nouvelle doctrine militaire de novembre 1993 : celle-ci légalise l'envoi de troupes russes pour régler des conflits domestiques en Russie (ce travail était en principe confié aux forces du ministère de l'Intérieur, l'armée se réservant la défense externe), justifiant par la suite les opérations en Tchétchénie, et permet l'implication de forces russes dans des opérations de maintien de la paix, servant plus tard de base au maintien de soldats russes en Moldavie et en Géorgie².

En juin 2000, la situation est différente. Malgré le déclenchement d'une deuxième guerre en Tchétchénie, le spectre de l'éclatement de la Fédération a cédé la place à une nouvelle menace : celle que posent à la sécurité du pays la criminalité organisée, l'évasion des capitaux ou encore le blanchiment d'argent. Le président Poutine, qui a compris l'importance du développement économique, signe une doctrine qui plaide en faveur d'une approche pragmatique afin de surmonter les difficultés économiques. Mais il garde en tête l'urgence de répondre à cet élément criminel à l'intérieur du pays pour en améliorer l'image dans l'esprit des investisseurs.

Le texte dit que la Russie continuera à défendre ses intérêts nationaux, avec fermeté si c'est nécessaire, partant du principe selon lequel « la Russie fut, est, et sera toujours une superpuissance » ; qu'elle porte une attention particulière à la situation en Asie où se déroule une course aux armements qui risque de déstabiliser la région ; qu'elle reconnaît l'importance de la coopération avec l'Otan « dans l'intérêt de la sécurité et de la stabilité du continent européen » mais en précisant que le degré de coopération dépendra de la qualité

1. GOMART Thomas, « Quelle influence russe dans l'espace post-soviétique ? », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1055, mai-juin 2006, pp. 4-13.

2. GOMART Thomas, *op. cit.*, p. 20.

des relations, notamment dans le cadre de l'Acte fondateur Russie-Otan¹.

En 2008, Dmitri Medvedev hérite d'un pays qui a retrouvé la confiance en soi, dont la croissance économique se situe au dessus de 7 % depuis le début de 2003² et où le support populaire à la personne du président et du Premier ministre tourne autour des 70 %. En 2008, 87 Russes figurent sur la liste Forbes des personnes les plus riches du monde au lieu de 53 un an auparavant et leur moyenne d'âge, 46 ans, est la plus jeune de tous les pays à économie forte³. Un pays dont une compagnie contrôlée par l'État, Gazprom, ambitionne de devenir la plus grande compagnie du monde et de surpasser ExxonMobil en 2015⁴.

Le Concept de Politique étrangère de la Fédération de Russie, signé le 15 juillet 2008, reflète cette confiance retrouvée mais aussi la certitude pour Moscou que le monde globalisé est un monde de compétition dans lequel « les différences entre les moyens domestiques et les moyens externes d'assurer les intérêts nationaux et la sécurité sont en train de disparaître graduellement ». L'importance de la compétition prend surtout une forme commerciale mais on voit se dessiner un retour à la menace militaire traditionnelle dont le projet de stratégie militaire 2008-2030 se fait l'écho. Ce texte fait référence à différents types de menaces « de nature globale et régionale, y compris militaires » liées à la situation géopolitique. Il répète les craintes exprimées plus tôt par des militaires russes concernant le déséquilibre entre les forces stratégiques des uns et des autres, une allusion aux plans américains de défenses antimissile et de radars en Europe

-
1. L'amertume de la Russie qui n'a pu empêcher l'intervention militaire au Kosovo et en Serbie explique cette référence.
 2. Rapports économiques annuels de la Fédération de Russie, www.worldbank.org/website/external/countries/ecaext/russianfederationnextn/0.
 3. DELANY Max, « Record 87 Russians on Forbes Rich List », *The Moscow Times*, 7 mars 2008.
 4. KIM Lucian et DE ROY Nina, « Gazprom's goal: to be biggest company in the world in a decade », *The International Herald Tribune*, 10 avril 2007.

centrale qui « risquent de saper la stabilité régionale »¹ ou encore à la militarisation de l'espace².

Cette approche va être rapidement mise à l'épreuve avec, en l'espace de quelques semaines, l'attaque géorgienne sur Tskhinvali qui entraîne l'intervention russe et les effets de la crise financière internationale sur la Russie. C'est dans ce contexte que le président Medvedev, excluant tout retour à la guerre froide, rend publics ses « cinq principes » qui vont guider la politique étrangère russe : la reconnaissance de la suprématie de la loi internationale pour régler les conflits entre nations ; le rejet de tout système unipolaire ; le refus de l'isolement qu'il soit imposé par d'autres ou décidé par la Russie elle-même ; la protection de la vie et la dignité des citoyens russes où qu'ils soient ; la notion d'« intérêts privilégiés russes »³.

Cette notion a été précisée très rapidement, notamment par le ministre des Affaires étrangères Sergeï Lavrov afin de couper court aux nombreuses interprétations occidentales qui parlaient de retour aux « zones d'influence »⁴. Quant au secrétaire du Conseil de sécurité, Nikolai Patrouchev, il parle de la Russie qui « s'affirme comme un nouveau centre géopolitique »⁵.

Puissance économique

Une des grandes constantes entre les doctrines de politique étrangère de 2000 et de 2008 est l'accent mis sur l'économie comme outil de politique étrangère. Le texte de 2000 reflétait la prise de

-
1. Document commenté par l'agence spécialisée dans les questions militaires Interfax-AVN, 8 août 2008, reproduit dans BBC Mon FS1 FsuPol yy.
 2. Voir la déclaration du colonel général Vladimir Mikhailov, commandant en chef de la force aérienne russe, Interfax, 5 mars 2008.
 3. www.kremlin.ru.
 4. LAVROV Sergeï, Discours à l'occasion de la rentrée académique au MGIMO, 1^{er} septembre 2008, texte en anglais sur le site du ministère des Affaires étrangères, www.mid.ru, 3 septembre 2008.
 5. Interfax, 3th September 2008, BBC Mon Alert FS1 FsuPol EU1 EuroPol ibg.

conscience de l'importance de l'économie, alors que s'amorçait la reprise après la crise financière d'août 1998. « Aujourd'hui, précisait-il alors, les ressources de notre politique étrangère sont objectivement limitées et elles seront concentrées dans les domaines vitaux pour la Russie... L'important reste de rendre notre politique plus rationnelle, plus profitable, au sens économique et politique du terme ».

L'importance du développement économique est rapidement confirmée. En janvier 2001, le président Poutine fait sa première apparition au ministère des Affaires étrangères et charge ses diplomates d'une nouvelle mission essentielle : celle de créer autour de la Russie les conditions stables qui lui permettront de se concentrer sur ses problèmes internes, sociaux et économiques. Il s'agit, comme l'affirme Vladimir Poutine, de permettre à la Russie de prendre sa place dans la globalisation qui s'accélère et de promouvoir l'image d'un État « qui a changé », surtout face à ceux qui continuent à brosser de la Russie le portrait d'un pays menaçant¹.

Ce lien entre l'économie et la position internationale de son pays est réaffirmé lors de la première grande conférence de presse de Vladimir Poutine en juin 2002 où il déclare que la priorité de son administration est le développement de l'économie et l'amélioration des conditions de vie du Russe moyen. Il ajoute que la politique étrangère doit refléter les capacités de son économie².

Enfin, en juillet 2002, il préside la « conférence des ambassadeurs » considérée par certains comme le plus grand événement de politique étrangère depuis que Mikhaïl Gorbatchev a dévoilé sa « nouvelle pensée politique » en 1986. Il reprend les thèmes déjà connus mais répond également aux critiques de ceux qui considèrent que son discours sur l'état de l'Union en avril faisait la part trop belle aux relations avec l'Ouest par rapport à l'Est. Il explique que la politique étrangère doit être au service des intérêts économiques du

1. Itar-Tass, 26 janvier 2001.

2. Itar-Tass, 24 juin 2002.

pays, ce qui signifie, pour l'instant, négocier sereinement avec l'Union européenne et les États-Unis dont l'attitude envers l'admission de la Russie à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), une de ses priorités, sera déterminante. Tout en rappelant avec insistance que cela n'empêche pas les efforts en faveur des relations économiques, politiques et militaires avec la Chine¹.

Quelques années plus tard, lors d'une rencontre avec l'ambassadeur de Russie à Bruxelles, ce dernier insistera sur l'aspect essentiel de la promotion du développement économique de son pays, notamment les exportations qui représentent 30 % du PNB russe de l'époque. Il considère que le volet économique de son travail occupe désormais la moitié de son temps et de celui de ses collègues², confirmant ainsi l'effet sur le terrain de cette mise à disposition de la diplomatie dans le développement économique du pays.

Entre-temps, en décembre 2003, quelques mois avant sa réélection pour un second mandat présidentiel, Vladimir Poutine avait franchi un pas supplémentaire : dans son discours de fin d'année à la nation, le président soulignait que la compétitivité sur les marchés extérieurs peut devenir une nouvelle forme d'idée nationale qui unirait la Russie post-soviétique³.

Tout récemment encore, dans la droite ligne des prises de position de son prédécesseur, Dmitri Medvedev demandait aux ambassadeurs russes réunis à Moscou de « défendre les intérêts nationaux à l'étranger », en précisant que la Russie devait à présent « développer ses relations avec les pays dont l'économie croît rapidement en Asie et en Amérique latine ». Il ajoutait que, par leurs capacités économiques,

1. Itar-Tass, 12 juillet 2002.

2. « Serving what ends », Inside Russia & Eurasia, www.russia-eurasia.net, 2 mars 2005.

3. www.kremlin.ru.

ces pays garantissent « la stabilité du système financier international »¹.

Au terme d'une continuité remarquable dans la capacité d'ajuster le développement extérieur et l'état interne de la nation, l'économie est devenue non seulement un outil de politique étrangère mais aussi un socle sur lequel bâtir cette nouvelle identité nationale dont la Russie est en quête depuis l'écroulement de l'Union soviétique.

Dans le même temps, le choix d'un développement économique de marché, qui va de pair avec une implication importante de l'État, est un facteur de complexification des relations internationales car les partenaires occidentaux questionnent la qualité d'économie ouverte de la Russie. La frustration est patente lorsqu'il s'agit des ressources naturelles.

La Russie éprouve donc des difficultés à faire admettre qu'elle évolue vers un exercice de *soft power* puisque, aux yeux de nombreux Occidentaux, elle a simplement remplacé les chars par des *pipelines*. Quand bien même y parviendrait-elle, l'évolution du monde l'a contrainte à repenser la valeur de la force armée. Le mouvement remonte à la première guerre du Golfe, lorsque les analystes militaires russes ont été fascinés par les performances américaines. Ensuite, il y eut l'intervention en Afghanistan alors que leurs réformes militaires continuaient à stagner².

Ils y ont vu la démonstration de l'importance persistante du *hard power* traditionnel qui reste essentiel pour imposer sa volonté politique et asseoir ses intérêts économiques. Ce point de vue a été renforcé par l'intervention en Irak que, dès le début, la Russie avait dénoncée comme une folie ainsi que plusieurs alliés des États-Unis, sans avoir la moindre influence car le déséquilibre des forces permettait aux Américains de passer outre l'opinion d'autres

1. Réunion au cours de laquelle il a rendu public le *Concept de 2008*, Interfax, 15 juillet 2008, BBC Mon Alert FS1 MCU 150708 hb.

2. McDERMOTT Roger, *The Recreation of Russia's Ground Forces High Command*, CSRC, Royal Military Academy, Sandhurst, London, www.csrc.ac.uk.

puissances. *A contrario*, la Russie n'aurait pu riposter lourdement à l'attaque géorgienne sur l'Ossétie du Sud de l'été 2008¹ si elle n'avait disposé de la capacité militaire nécessaire pour dessiner la ligne rouge dont elle avait souvent parlé sans être prise au sérieux. De même, la crise du gaz avec l'Ukraine à l'hiver 2005-2006 a démontré que le *soft power* économique a parfois besoin d'utiliser des mesures brutales pour rester crédible — le cas échéant : la coupure des livraisons de gaz aussi longtemps que l'Ukraine ne payait pas ses dettes et acceptait des prix plus élevés.

Il reste à ce jour une question sans réponse, celle qui tourne autour de l'impact économique et donc aussi politique de la crise financière mondiale de l'automne 2008 et de la chute du prix du baril de pétrole en dessous des 50 dollars en novembre. La Russie reste un grand producteur d'énergie et peut puiser dans le Fonds de stabilisation pour amortir les chocs sur les banques et les entreprises. Mais, lors du congrès du parti de la majorité Russie Unie, le Premier ministre Vladimir Poutine fut contraint de rassurer le pays non plus en prétendant que la crise épargnait la Russie ou en accusant les spéculateurs, mais en affirmant que le gouvernement faisait tout pour limiter ses effets sur la population².

L'obsession de la multipolarité

La plupart des nouveaux pays indépendants de l'espace post-soviétique insistent sur la « multipolarité » ou le « multivectorisme »

-
1. Dans la nuit du 7 au 8 août 2008, alors que le monde a les yeux rivés sur l'ouverture des Jeux Olympiques de Pékin, l'armée géorgienne lance une attaque sur la capitale de la région sécessionniste d'Ossétie du Sud, sa capitale Tskhinvali et les routes menant vers le nord au tunnel de Rokki entre l'Ossétie du Nord (en Fédération de Russie, de l'autre côté de la chaîne du Caucase) et l'Ossétie du Sud. Les forces russes viennent à la rescousse des forces russes de maintien de la paix et de la population ossète puis pénètrent en Géorgie où elles détruisent un maximum d'installations militaires.
 2. LEVY Clifford J., « No collapse coming, Putin tells Russians », *The International Herald Tribune*, 21 novembre 2008.

de leur politique étrangère « multipolaire ». Ce choix reflète avant tout le refus de s'allier avec l'un ou l'autre ancien bloc bien plus qu'une option volontariste de la diplomatie.

Dans le cas de la Russie, on peut s'interroger pour savoir dans quelle mesure cette insistance ne reflète pas avant tout la conscience de ses moyens limités qui l'empêchent de se projeter dans le monde entier à court et moyen terme. Mais on peut voir aussi dans cette insistance un symptôme du caractère dual de la politique étrangère russe formulée sous Poutine, éclatée entre l'attachement au réalisme pragmatique de l'ancien Premier ministre Primakov et une forme d'idéalisme basée sur l'appartenance russe à une identité civilisationnelle particulière — eurasiatique.

Cette double appartenance eurasiatique est revendiquée comme une richesse et une opportunité mais elle est aussi source de tension interne, la Russie se situant géographiquement à la fois à l'intérieur et à l'extérieur des mondes européen et asiatique. Si cette double appartenance ne semble pour l'instant poser aucune difficulté majeure sur le continent asiatique, elle affecte les relations avec les Européens et l'Otan qui n'ont cessé de se poser la question de savoir si la Russie est « part de l'Europe ou à part de l'Europe »¹.

La Russie doit aussi vivre avec la méfiance des Occidentaux qui la soupçonnent de vouloir diviser la communauté euro-atlantique alors que, pour les Russes, le Concept de 2000 ne faisait que refléter la « fatigue russe » qui s'installait alors aux États-Unis et l'expression de la volonté de rompre avec l'obsession américaine de la Russie de Boris Eltsine². De même que son regain d'intérêt pour l'Union européenne

1. BARANOVSKY Vladimir, « Russia: insider or outsider », *International Affairs* (Moscou), vol. 46, n° 3, juillet 2000, pp. 443-459.

2. De TINGUY Anne, « Vladimir Poutine et l'Occident : l'heure est au pragmatisme », *Politique étrangère*, n° 3, juillet-septembre 2001, p. 516 et sq.

n'est pas une tentative de la séparer des États-Unis mais une confirmation de sa double appartenance eurasiatique¹.

En fait, en revendiquant cette appartenance à l'espace Asie-Pacifique, la Russie n'exprime pas la volonté de jouer l'un contre l'autre, mais celle de diversifier les partenariats.

Et ici encore, on retrouve la dimension économique de la politique étrangère russe. Le Concept de 2008 fait expressément référence au dynamisme du développement asiatique et « à son intérêt à utiliser son potentiel pour le développement économique de la Sibérie et de l'Extrême-Orient russe, pour renforcer la coopération régionale dans la lutte contre le terrorisme, assurer la sécurité et maintenir le dialogue entre les civilisations ». Il mentionne aussi la volonté de continuer à participer activement aux principaux mécanismes de partenariats régionaux, notamment le Forum de coopération économique Asie-Pacifique (Apec) et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (Asean)².

Dans ce monde asiatique en évolution, la Chine et l'Inde occupent une place spéciale — et ici encore on peut parler de continuité. Lors d'un voyage en Inde en décembre 1998, le Premier ministre russe de l'époque, Evgueni Primakov³ avait proposé de créer un partenariat stratégique triangulaire Russie-Inde-Chine. L'idée fut rejetée par la Chine, réticente à toute forme d'alliance trop ouvertement anti-américaine, et critiquée par de nombreux analystes russes qui soulignaient une série de problèmes majeurs à cette forme de coopération. Ils notaient par exemple que la Chine est à la fois une chance et un défi pour la Russie — et qu'elle a d'autres visées pour sa

1. KOBRINSKAYA Irina, « 'Parallels' and 'Verticals' of Putin's foreign policy », *PONARS Policy Memoes*, n° 263, octobre 2002, p. 4.

2. En décembre 2005, Vladimir Poutine fut le premier dirigeant russe à participer à une réunion des chefs d'États de cette association fondée en 1967 pour faire barrage au communisme et développer la région.

3. Primakov a été ministre des Affaires étrangères d'avril à septembre 1998 et Premier ministre de septembre 1998 à mai 1999.

politique internationale que les relations bilatérales avec la Russie¹. Le débat interne russe concerne aussi les ventes d'armes, qui constituent la base de la coopération économique entre les deux pays².

Mais l'idée sous-tendant la proposition de Primakov reste d'actualité et a refait surface dans le texte du Concept de 2008 — sans avoir jamais été abandonnée sous la présidence de Poutine. Il s'agit de réorganiser le monde de l'après-guerre froide sur base de groupes régionaux, ce qui prévient l'émergence d'un monde unipolaire dominé par les États-Unis mais sans s'opposer à eux *a priori*. Au contraire, chaque groupe régional et chaque membre d'un ou de plusieurs de ces groupes continue à accorder une place importante à sa propre relation avec les États-Unis, la plus grande puissance du moment. Le triangle Russie-Inde-Chine est mentionné comme un groupe partageant les intérêts de la Russie pour « la construction d'une politique étrangère efficace et une interaction économique ».

Le message a été bien reçu en Chine où, déjà en février 2007 à Munich, le discours de Vladimir Poutine à la 43^e conférence sur la Sécurité tant critiquée en Occident³ avait été salué à Pékin comme le signe du regain de confiance russe sur la scène internationale. Pour les Chinois, cette redécouverte par la Russie de « ses obligations internationales comme grande puissance capable de correspondre à son statut croissant et sa puissance » lui permettra de contenir la politique unilatéraliste des États-Unis. C'est pourquoi, en juillet 2008, la Chine supporte l'opposition russe au déploiement d'un système antimissile en Europe centrale, à des milliers de kilomètres de ses frontières⁴.

-
1. PORTYAKOV Vladimir, « Russia, China and India in the World Economy », *Russia in Global Affairs*, vol. 4, n° 2, avril-juin 2006, pp. 124-140.
 2. LITKOVKINE Viktor, « Between Scylla and Charybdi », *Russian Profile*, mars 2005.
 3. MONAGHAN Andrew, « 'An enemy at the gates' or 'from victory to victory?' », *Russian foreign policy, International Affairs*, vol. 84, n° 4, juillet 2008, pp. 719-722.
 4. Renmin Ribao, 17 juillet 2008, BBC Mon AS1 AsPol FS1 FsuPol gb.

Il faut aussi tenir compte du désenchantement envers l'Ouest, engendré par le peu d'attention accordée aux vues russes sur les affaires du monde et l'attitude occidentale de décrire les tentatives, parfois maladroites, de l'administration russe pour gérer les crises successives comme la destruction de tout l'effort de démocratisation¹. La multipolarité est aussi une manière de répondre à cette situation.

La notion de puissance

La perception de soi par la Russie est indissociable de la notion de puissance. Elle se voit, se décrit, se perçoit comme une grande puissance. Il s'agit d'un concept qui ne répond à aucune vision rationnelle, basée sur la continuité historique, l'immensité du territoire, la possession de l'arme nucléaire, la qualité de membre du Conseil permanent des Nations unies.

On a pourtant assisté récemment à un glissement de sens qui n'est pas que sémantique : le Concept de Politique étrangère de 2000 parlait de la Russie comme d'une « grande puissance » ; celui de 2008 parle de « puissance eurasiennne majeure ». Selon Edouard Solovev, directeur du département de Théories politiques de l'Académie des Sciences russe, il s'agit surtout d'une question d'époque : « il y a huit ans, tenant compte de notre situation économique et politique étrangère difficile, il était important de déclarer que nous étions une grande puissance. Aujourd'hui, la Russie n'a plus besoin de cela. Nous sommes de toute évidence des acteurs importants internationalement. Nous n'avons plus besoin de déclarations sensationnelles »². Mais tout indique que le message n'était pas passé du côté occidental où le terme de « grande puissance » irritait, apparaissant comme un aveuglement de la part des Russes de leur réelle situation tandis que

1. SAKWA Richard, « 'New Cold War' or twenty years' crisis? Russian and international politics », *International Affairs*, vol. 84, n° 2, mars 2008, pp. 242-245.

2. IACHLAVSKY Andreï, « We are not longer a great power », *Moskovsky Komsomolets*, 22 juillet 2008.

leurs tentatives de faire comprendre leur point de vue ont été considérées comme agressives ou qualifiées de gesticulations à usage interne¹.

On peut aussi considérer que le terme de « grande puissance » servait surtout à irriter les Occidentaux qui n'ont pas perçu le sentiment de puissance retrouvée que partageaient la majorité des Russes et qui a éclaté lors du conflit en Ossétie du Sud. Dans ce sens, le glissement du terme « grande puissance » à celui de « puissance eurasiatique » peut être compris comme un tournant dans la perception que la Russie a d'elle-même.

On retrouve ainsi un autre élément de continuité dans la politique étrangère depuis 1992 dans son désir de voir la Russie devenir non pas un perturbateur mais une « grande puissance normale » qui atteint ses objectifs à travers la coopération et non la confrontation². On a vu par exemple comment, au début de sa présidence, Vladimir Poutine a multiplié les voyages à l'étranger, portant partout ce nouveau message et insistant sur l'importance des liens économiques, sans se soucier des questions que pouvaient susciter cette politique étrangère tous azimuts ni des arbitrages qu'une telle diversité dans la politique nécessiterait³.

Durant la campagne présidentielle de 2008, il fut de bon ton d'attaquer le bilan de Poutine en reprenant l'argument selon lequel la reprise économique, sur laquelle se base le sentiment de puissance

-
1. L'exemple type de cette réaction fut enregistrée après le discours de Munich en 2007 au cours duquel Vladimir Poutine exprima toute l'exaspération russe de ne pas être entendu d'une voix agressive qui a facilité les critiques. Il dessinait pourtant cette *ligne rouge* évoquée *supra* ; texte complet de son intervention : www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?sprache=en&cid=179.
 2. La notion de « grande puissance normale » était déjà citée par le premier ministre russe des Affaires étrangères ; voir KOZYREV Andreï, « Vnechnaïa politika preobrajaïouchtcheïsia Rossii », *Voprosy Istorii*, n° 1, 1994, p. 3.
 3. LEGVOLD Robert, « Russia's Unreformed foreign policy », *Foreign Affairs*, septembre-octobre 2001, pp. 62-75.

retrouvée, était antérieure à son arrivée au pouvoir¹. Mais l'argument est poussé plus avant, suggérant que la bonne santé économique du pays était liée à la conjoncture internationale, notamment les prix des matières premières, et que, au vu de ses attitudes étatistes, cette bonne santé s'était faite davantage malgré lui que grâce à lui². Cette approche a trouvé un support interne dans un livre largement commenté en Occident et dans les milieux de l'opposition russe, écrit par un ancien vice-ministre de l'Énergie reconverti dans un *think tank* proche de l'opposition³.

Le problème est que l'engouement persistant des milieux financiers tend à prouver que la diplomatie économique de Poutine a payé et que le décollage économique est loin d'être tributaire des seuls prix mondiaux de l'énergie. Par ailleurs, n'importe quel Russe ordinaire peut comparer sa situation au milieu des années 1990 à celle qu'il connaît en 2008. Le PNB russe est passé de 195,9 milliards de dollars en 1999 à 432,9 milliards en 2003 et 582,4 en 2004. Il est donc logique que toute une élite politique et économique se sente sur le bon montant de l'histoire⁴. Même l'ancien Premier ministre de Boris Eltsine, Egor Gaidar, que l'on ne peut certainement pas qualifier de partisan de Vladimir Poutine, déclarait en 2007 qu'il serait « malhonnête de penser que la croissance économique de la Russie est seulement fonction du pétrole » et affirmait qu'elle continuera même si les prix de l'énergie chutent⁵.

-
1. TREISMAN Daniel, « Russia Renewed? », *Foreign Affairs*, novembre-décembre 2002, pp. 58-72.
 2. Lire par exemple BELTON Catherine, « Russia starts to pay price for its energy strategy », *The Financial Times*, 21 avril 2008.
 3. MILOV Vladimir, NEMTSOV Boris et Poutine Itogi, *Nezavisimyi Ekspertnyi Doklad*, Novaïa Gazeta, Moskva, 2008, 76 pages.
 4. Chiffres publiés par World Bank Group sur son site www.worldbank.org.
 5. GAIDAR Egor, conférence de presse après une conférence à l'Université de Columbia, cité par RODRIGUES Viviane, « Gaidar Says Boome Will Survive Lower Oil Prices », *Moscow Times*, 2 mai 2007.

Le progrès est d'autant plus patent que ces années furent aussi une période de faiblesse interne, d'apprentissage à vivre sur un territoire rétréci ne correspondant à aucune référence historique dans un contexte où les « vainqueurs de la guerre froide » ne cessaient de se rapprocher des frontières russes et d'ignorer ses objections (élargissement de l'UE et de l'Otan, politique de Clinton dans le Caucase, intervention de l'Otan au Kosovo sans mandat de l'ONU où siège la Russie, révolutions colorées qui proclament des gouvernements pro-occidentaux en Ukraine et en Géorgie, support inconditionnel de l'Occident à la Géorgie au moment du conflit armé à propos de l'Ossétie du Sud en août 2008, signature des accords bilatéraux entre la Pologne et les États-Unis pour l'installation du système antimissile en août 2008).

Le pari de lier économie et retour de puissance semble donc reposer sur de solides bases économiques et bénéficier d'une attention croissante des investisseurs étrangers malgré les difficultés reconnues du marché russe. Mais ce lien contraint aussi la Russie à faire face aux risques que ses partenaires confondent ses objectifs économiques et ses ambitions de grande puissance. En d'autres mots, ce qui était apparu comme un outil idéal de coopération est rapidement devenu une source de tensions avec l'Occident qui a commencé à craindre les *pipelines* russes autant qu'il avait jadis craint ses silos de missiles. On a donc vu ces mêmes Occidentaux qui avaient loué les opportunités offertes par les ressources naturelles russes et un marché de 140 millions d'habitants tenter de limiter les investissements russes chez eux même quand il ne s'agissait pas de sociétés entièrement privées, agissant sans le support de l'État¹.

L'exercice de la puissance

Ce sentiment de puissance retrouvée s'est accompagné d'une prise de conscience quant à l'importance de la globalisation et du risque

1. SIMONOV Vladimir, « The Putin global economic doctrine », *RIA-Novosti*, 21 avril 2004.

que courrait la Russie en restant à l'écart de ce mouvement. C'est pourquoi, dès le début de sa présidence, Vladimir Poutine chargea son ministre pour le Développement économique et le Commerce, Guerman Gref, d'accélérer les négociations pour entrer dans l'OMC qui avaient débuté en juillet 1995¹. La Russie avait surmonté l'amertume suscitée un an plus tôt par l'accession du Kirghizistan et celle de la Géorgie qu'elle avait perçues comme une manœuvre américaine pour saboter la CEI².

Lors de la grande conférence de presse de Vladimir Poutine en juin 2002, mentionnée plus haut, ce dernier avait répété que l'entrée dans l'OMC était une priorité, insistant sur le fait que la Russie était le seul grand pays à n'en pas faire partie. Son argumentation reflétait l'esprit de l'époque, quand par exemple il affirma qu'il était « à la fois stupide et dangereux » de rester à l'écart d'une organisation de cette importance occupée à revoir ses règles. La Russie, poursuivait-il, ne pouvait courir le risque de ne pas faire entendre sa voix si elle voulait éviter de se trouver plus tard, lors de son adhésion, confrontée à des règlements décidés avant qu'elle soit membre³. Mais les années suivantes ont été une succession de frustrations, la Russie étant confrontée à une accumulation de préalables par les États-Unis et l'Union européenne alors que d'anciennes Républiques soviétiques étaient admises les unes après les autres. Moscou considéra donc qu'il s'agissait d'un geste de défiance politique à son égard, nourrissant les tensions⁴. L'échec des négociations dites de Doha en 2008 ont réduit

1. Itar-Tass, 27 septembre 2000.

2. L'entrée du Kirghizstan en 1999 avait mis à mal l'union douanière de la CEI où il avait été décidé que les pays membres négocieraient ensemble leur adhésion ; celle de la Géorgie fut célébrée par le président Edouard Chevarnadze comme un événement « pas moins important que l'admission aux Nations unies ». Voir son allocution télévisée adressée à la nation, 6 octobre 1999 et *Jamestown Daily Monitor*, vol. 6, n° 103, 25 mai 2000.

3. Itar-Tass, 24 juin 2002.

4. KAGARLITSKY Boris, « WTO Victory Could Backfire for Ukraine », *The Moscow Times*, 21 février 2008.

l'impact psychologique sur les pays non membres et offert une respiration aux entreprises russes réticentes à l'entrée de leur pays dans l'OMC. Pour le Kremlin, il reste important politiquement d'être membre des organisations du commerce international.

Le cas du G 8 est différent. L'invitation de la Russie en 1997 avait été un geste politique, une reconnaissance des efforts de Boris Eltsine pour démocratiser le pays, alors que la Russie ne remplissait aucune des conditions tacites : être une démocratie et un marché développé¹. En fait, il s'agissait d'un marchandage de l'administration Clinton, commencé en 1994 afin d'obtenir d'Eltsine le retrait des forces russes d'Estonie dans les délais prévus, et qui s'est poursuivi en 1997 pour « compenser » l'élargissement de l'Otan².

L'accès au G 8 reflétait en fait la faiblesse du pouvoir et de l'influence russes. Cela explique la satisfaction du Kremlin quand, en 2002, la Russie devient un membre à part entière et obtient la présidence pour 2006. Le sommet de juillet 2006, à Saint-Pétersbourg, sera préparé avec un soin exceptionnel et présenté à la population comme un grand succès diplomatique russe même si peu de décisions y seront prises³.

Le succès était d'autant plus important que cette présidence venait après des appels américains pour suspendre la participation russe, en réponse à l'arrestation du président de la Ioukos, Mikhail Khodorkovsky, en octobre 2003. Il est remarquable que, à l'été 2008, un candidat à la présidence américaine fasse campagne sur l'exclusion de la Russie du G 8 d'abord pour protester contre la « dérive autocratique » du régime russe ensuite comme mesure de rétorsion

-
1. La Russie ne sera d'ailleurs reconnue comme « économie de marché » par les États-Unis et l'Union européenne qu'en 2002.
 2. TALBOTT Strobe, *The Russia Hand: a Memoir of Presidential Diplomacy*, Random House, New York, 2007, p. 512.
 3. WILSON Andrew et BACHKATOV Nina, « The G-8's 'mouse': a call to define Russia's selfimage », *Inside Russia & Eurasia*, 17 juillet 2006, www.russia-eurasia.net.

après l'intervention des forces russes en Ossétie du Sud puis en Géorgie en août 2008.

Cette situation, montrant comment ce qui a été fait par la politique peut être défait par la politique, ne peut que renforcer la conviction russe concernant l'importance de son développement économique et de sa participation dans l'économie globale.

Les organisations internationales

Aux Nations unies, la Russie est en terrain plus solide puisqu'elle est membre permanent du Conseil de sécurité. Le Concept de 2008 confirme la place prépondérante que la Russie lui accorde dans le système international mais précise aussi que toutes les puissances nucléaires, pas seulement la Russie et les États-Unis, devraient être responsables de la sécurité stratégique globale¹. Mais sa volonté de promouvoir un monde multipolaire se traduit par son intérêt croissant pour les grandes organisations régionales.

La priorité va évidemment à l'espace CEI, bien que le dernier Concept confirme une évolution régulière depuis sa fondation en décembre 1991² vers des projets d'intégration au format moins politique, dans la sphère de la sécurité — avec le Traité de Sécurité collective — et la sphère économique — avec la Communauté économique eurasiatique.

Ces deux mêmes sphères sont privilégiées dans l'autre grande organisation régionale, l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS) dont la particularité est de recruter ses membres en dehors de la sphère post-soviétique³. Ce recrutement intègre la Russie comme

1. www.kremlin.ru.

2. La Communauté des États Indépendants fut créée lors de la réunion des trois présidents des Républiques slaves, Russie, Ukraine, Biélorussie, qui a dissout l'URSS, lancé la CEI et invité les autres Républiques fédérées soviétiques à les rejoindre.

3. Fondée en 2001, elle compte 6 membres : Chine, Russie, Kazakhstan, Kirghizstan, Tadjikistan, Ouzbékistan ; la Mongolie, l'Inde, l'Iran, le Pakistan

acteur du continent asiatique et présente l'avantage, en élargissant le recrutement, de ne pas raviver la crainte toujours vivace des anciennes Républiques soviétiques de retomber sous orbite russe tout en leur permettant de trouver un équilibre entre les influences russe et chinoise.

Enfin, la Russie s'est trouvé un nouveau rôle en se faisant le champion des absents dans les organisations dont elle est membre. Ainsi, pendant sa présidence du G 8, elle a tenu à inviter d'autres nations industrielles et a soutenu l'idée d'élargir le groupe à des pays comme le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Afrique du Sud¹. En mai 2008, le ministre russe des Affaires étrangères, Sergeï Lavrov, a accusé le Japon et les États-Unis de bloquer cette entrée². La Russie soutient également l'élargissement du Conseil de sécurité de l'ONU et, lors des visites bilatérales, a promis à plusieurs reprises son support à la candidature de l'Inde.

C'est dans ce cadre que se situe le cas particulier des BRIC dont l'un, le Brésil, est géographiquement distant mais qui sont tous des puissances émergentes avec lesquelles la Russie peut discuter d'économie et d'énergie. Leur dernière réunion structurée, celle d'Ekaterinbourg les 14 et 15 mai 2008, était la huitième du genre entre les ministres des Affaires étrangères de la Russie, de la Chine et de l'Inde, rejoints plus tard par celui du Brésil. Le communiqué final, qui ne parle que des trois premiers³, évoque leur croissance rapide, leur caractère multiethnique et leur riche passé. Il cite aussi leur contribution de leur « interaction trilatérale à la formation d'un

ont un statut d'observateur ; en août 2007, le Turkménistan a participé pour la première fois mais sans demander un statut précis.

1. En ce qui concerne les stratégies de puissance du Brésil, de la Chine, de l'Inde et de l'Afrique du Sud voir dans le présent ouvrage les contributions respectives de Sebastian Santander, de Sophie Wintgens, d'Olivier Dupont et de Sylvain F. Turcotte.
2. Agence Reuters, citée dans « Emerging markets should be allowed into GG, Lavrov says », *The Moscow Times*, 19 mai 2008.
3. Texte complet sur le site www.mid.ru.

monde multipolaire stable et harmonieux, la démocratisation des relations internationales et un ordre mondial plus juste et plus rationnel » (point 2 du communiqué).

Le texte présente clairement le groupe BRIC comme une alternative à l'autre ordre mondial, celui d'un monde unipolaire dominé par Washington. Il énumère une série de positions communes des points chauds du globe comme la région Asie-Pacifique, l'Asie centrale y compris les questions de criminalité transfrontalière et de terrorisme, la situation en Afghanistan, le programme nucléaire iranien, la dénucléarisation de la péninsule coréenne, le respect de la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies concernant le Kosovo (points 12 à 17). Les ministres chinois et russes répètent l'importance que leurs pays accordent aux aspirations indiennes de jouer un plus grand rôle aux Nations unies — une organisation dont ils viennent de rappeler la place centrale dans les affaires internationales (point 9 du communiqué).

Or, la réunion du BRIC se déroule juste après la réunion des ministres de la Défense de l'OSC à Douchanbe où les menaces à la sécurité régionale furent également abordées. Dans les deux cas, l'accent est mis sur le fait que « la communauté internationale doit respecter l'histoire et les traditions culturelles des différents pays d'Asie centrale, respecter le droit des peuples de ces pays à choisir indépendamment leur propre voie de développement et de système social »¹.

Néanmoins, lors de la réunion du BRIC, le ministre russe Sergei Lavrov établit une subtile différence entre les pays qui « vivent dans une même région et participent au travail de toute une série d'organisations internationales existant dans la région Asie-Pacifique » et « les Quatre du BRIC ». Le groupe BRIC s'est, selon lui, « formé de manière naturelle entre pays qui ont en commun des économies en croissance rapide partageant les mêmes intérêts dans le monde en

1. Texte de l'Agence Xinhua, 14 mai 2008, BBC Mon AS1 AsPol FS1 FsuPol qz.

train de se globaliser et en conséquence une même approche des problèmes du monde et du développement des relations internationales ». Pour l'instant, Lavrov juge inutile d'élargir « artificiellement » le groupe¹.

La particularité russe

Quoiqu'en pensent les Occidentaux, la Russie a le sentiment de détenir un système de valeurs et un modèle différent de celui des États-Unis. La crise économique actuelle, ainsi que les difficultés rencontrées par les forces coalisées en Irak et en Afghanistan indiquent, selon elle, non seulement que ce modèle n'est pas universel mais également qu'il n'est pas éternel.

La volonté russe de représenter un nouveau pôle rencontre un meilleur écho que ce que l'imagine la communauté occidentale. Lors de l'intervention en Ossétie du Sud, alors que l'Occident évoquait les condamnations de la « communauté internationale », de nombreux messages publiés sur les sites de *media* occidentaux montrent que d'autres ont ressenti une satisfaction certaine en voyant la Russie donner les premiers signes que le monde unipolaire était inacceptable pour la majorité².

Mais l'opération de séduction ne peut être complète aussi longtemps que la Russie n'a pas trouvé sa place dans le monde d'aujourd'hui et n'est pas sortie d'une ambiguïté que la référence eurasiatique entretient.

L'intérêt russe pour les pays émergents, comme ceux du BRIC, reflète son rejet du monde unipolaire et sa volonté de promouvoir un autre modèle, sans messianisme, au nom du pragmatisme. Mais dans le même temps, la Russie ne parvient pas à se considérer comme une « puissance émergente ». Certes, son profil correspond aux caracté-

1. Itar-Tass, 16 mai 2008, BBC Mon FS1 MCU 160508.

2. Sur un mode plus structuré, on peut noter la réaction de Kishore Mahbubani, « The West is strategically wrong on Georgia », *The Financial Times, Comment*, 21 août 2008.

ristiques de puissance émergente telles qu'elles furent définies en 2003 dans un rapport de Goldman Sachs qui sert de référence — prépondérance régionale, aspiration à un rôle global et contestation de l'hégémonie américaine¹ — mais cette définition ne suffit pas pour qualifier un pays comme la Russie dont la politique étrangère est, on l'a dit plus haut, très influencée par sa situation intérieure et sa sensibilité à tout ce qui se passe dans son voisinage immédiat. Dans la mesure où ce voisinage est aussi convoité par des puissances ou organisations plus distantes (UE, Etats-Unis, Otan), la Russie est obligée d'entrer dans un mélange de partenariats ou d'accords plus ou moins tacites sur des sujets vitaux pour sa puissance hégémonique et de comportements plus compétitifs dans des matières qui sont perçues comme centrales pour la Russie mais périphériques pour les intérêts américains².

Son *soft power* est limité, en partie parce qu'elle doit encore développer un consensus domestique sur ses valeurs et son identité, ce qui réduit sa capacité d'exporter ce modèle ; et en partie parce que ses difficultés internes et sa vulnérabilité aux critiques concernant le respect des droits de l'Homme et des normes de gouvernance la poussent vers une définition profondément conservatrice de la souveraineté et des droits des États sur leurs affaires internes. Il ne lui reste que ses vues sur l'ordre international qui, selon MacFarlane, peuvent trouver un écho dans le tiers-monde et dans des pays du BRIC, notamment la Chine mais pas en Europe³.

-
1. WILSON Domenic et PURUSHOTHAMAN Roopa, « Dreaming with the BRICs: the path to 205 », *Global Economics Paper*, n° 99, New York, Goldman Sachs, octobre 2003.
 2. MACFARLANE Neil S., « The 'R' in BRICs: is Russia an emerging power? », *International Affairs*, vol. 82, n° 1, janvier 2006, pp. 42-43.
 3. MACFARLANE Neil S., *op. cit.*, pp. 41-57.

Conclusion : entre rêve, mythe et réalité

Le fait que la Russie ait gardé, même dans les années de misère, des attributs de grande puissance comme un siège au Conseil permanent des Nations unies et l'arme nucléaire a contribué à cette perception de soi comme une grande puissance affaiblie mais non défaite. Si la qualité de « pays émergent » fait écho à des notions qui lui plaisent, notamment le dynamisme de la partie non occidentale du monde, la Russie se verrait plutôt comme un pays ré-émergent dans un ordre mondial reconfiguré.

C'est pourquoi son appartenance au groupe des pays du BRIC repose sur une ambiguïté. La géographie, l'histoire, l'inégalité de développement et son statut de « grande puissance » permettent difficilement, vu de Moscou, de mettre les quatre partenaires sur un pied d'égalité. La Chine est certes un autre grand pays mais elle est aussi une rivale potentielle avec laquelle, circonstance aggravante, la Russie partage une longue frontière.

En fait, l'intérêt de la Russie pour les BRIC s'explique par son attachement au développement d'un monde multipolaire et la possibilité d'utiliser ce cadre pour imprimer au monde une dynamique qui, sans être ostensiblement tournée contre les États-Unis, offre une alternative au système international dominé par l'Occident tel que ce dernier imaginait s'imposer au sortir de la guerre froide. Le but ultime étant d'utiliser son pouvoir neuf pour imposer son agenda, ses priorités et, sinon son modèle, une manière différente de faire de la politique, de construire la démocratie et l'économie de marché, de concevoir ses relations internationales.

Il s'agit donc de conforter la spécificité russe et non de se fondre dans un système créé par d'autres et dans lequel la Russie entrerait, par la petite porte, avec un souci de se conformer. Dans le même temps, la crise financière de l'automne 2008 a contraint Moscou à reconsidérer les moyens utilisés pour reconstruire sa grande puissance dans l'euphorie de l'envolée des prix de l'énergie.

Enfin, la question que la Russie doit encore résoudre, y compris pour rendre cohérent son rêve de monde multipolaire, c'est de définir sa puissance. En tenant compte des paramètres disponibles, la définition de la puissance russe correspondrait assez bien à celle des « grandes puissances régionales » forgée par Osterud afin de dépasser les notions de grande, de petite et de super puissances. Selon lui, il s'agit d'une puissance qui non seulement exerce une influence sans équivalent dans sa région particulière mais qui peut être aussi une « grande puissance » sur la scène internationale¹. Une définition qui correspond bien à la vision russe du monde multipolaire futur dont elle serait une composante incontournable mais dont l'acceptation exige une certaine dose de modestie pour accepter ce qui représente malgré tout un recul par rapport au statut de superpuissance de la guerre froide.

1. Oyvind OSTERUD, dans NEUMANN Iver B., *Regional great powers in international politics*, Macmillan with St Martin's Press New York, London, 1992, p. 12.

Chapitre 8

Vers une décentralisation progressive du monde en une multiplicité de pôles

Sebastian Santander

Les recherches empiriques présentées dans cet ouvrage nous permettent de tirer plusieurs enseignements. Tout d'abord, bien que le concept de pays émergent soit une notion récente, originaire des milieux financiers et médiatiques, le phénomène qu'il désigne — à savoir les ambitions de puissance et l'affirmation, en particulier, de certains États du Sud sur la scène économique et politique internationale — l'est moins. Le recul historique permet de constater qu'il s'agit de pays qui, pour la plupart, aspirent, de longue date, à constituer un pilier à part entière de la scène internationale. Dans le passé, cette stratégie s'est manifestée de diverses manières. La Russie, qualifiée aujourd'hui de puissance (re)émergente, constituait un pôle incontournable dans le contexte de la guerre froide. Elle poursuivait la construction d'un ordre international en opposition radicale au monde capitaliste occidental conduit par les États-Unis. Par ailleurs, lors de la contestation opérée à l'échelle mondiale de l'hégémonie américano-soviétique, l'Inde et la Chine jouèrent un rôle central. Pékin, influencé par sa doctrine des trois mondes¹, n'hésita pas à

1. Pour la Chine, l'ordre international de la guerre froide devait se déclinier en trois mondes : celui des pays hégémoniques (États-Unis et URSS), celui des puissances

désavouer le *leadership* révolutionnaire mondial de Moscou et à rompre ses relations avec l'État soviétique. L'URSS devait désormais compter sur un opposant de taille. Très tôt, l'Inde a également affiché une franche volonté de se soustraire du joug bipolaire et de s'affirmer en porte-parole des pays du Sud, comme l'attesta la conférence de Bandoeng qui, dès 1955, en appelait à l'édification d'une « troisième voie » et à la construction d'un avenir international et politique en dehors de la confrontation Est-Ouest. Il débouchera, quelques années plus tard, sur la revendication d'un Nouvel ordre économique international (NOEI). À la même époque, le Brésil récoltait les gains économiques de ce qu'il avait semé au cours des décennies précédentes. La diversification économique et l'imposant développement national donnèrent à Brasilia davantage de moyens pour impulser une stratégie de puissance et entamer un processus d'autonomisation progressive par rapport à la puissance américaine en diversifiant ses relations extérieures.

Néanmoins, la marche du monde était structurée et conditionnée par le clivage Est-Ouest. Face à ce cadre, la multipolarité demeurait une notion toute relative, voire secondaire. La disparition de l'ordre bipolaire ouvrira de nouveaux espaces d'action et donnera davantage de perspectives politiques sur la scène internationale aux puissances émergentes. Avec la disparition du conflit idéologico-politique et de l'équilibre de la terreur sous-tendue par la guerre froide, les tensions internationales vont s'assouplir autour du partage du pouvoir mondial. Le pôle qui survit au modèle bipolaire apparaît comme la seule et unique puissance planétaire et cette suprématie l'amène à lâcher quelque peu du lest sur la redistribution de la puissance. D'autant que la Russie entame un processus de déclin accéléré qui se prolongera durant les années 1990 ; il faudra attendre 2000 pour voir le Kremlin adopter une politique visant à restaurer l'autorité de l'État, tant au niveau interne qu'externe. Les réformes adoptées sous

industrielles capitalistes (Europe et Japon) et les pays du tiers-monde, dont la Chine. Pour endiguer l'hégémonisme des deux superpuissances, les pays des 2^e et 3^e mondes avaient tout intérêt à coopérer.

l'administration Poutine permettront à l'économie russe, qui avait touché le fond avec la crise de 1998, de connaître une accélération de son développement. Le PIB enregistrera un bond en avant de 40 % et le taux de croissance ne cessera d'augmenter pour atteindre 8 % en 2008. Ces réformes viseront également à étendre le contrôle de l'État sur des secteurs économiques stratégiques tels que l'énergie. Elles répondront au besoin du Kremlin de tourner la page des années 1990, ressenties en Russie comme une « humiliation », afin d'enrayer le déclin de la puissance russe et de réaffirmer son influence tant au niveau régional que mondial. Cette stratégie sera également alimentée par le contexte post-11 Septembre qui marque le retour en force de l'État sur la scène internationale.

La Chine, l'Inde, le Brésil, l'Afrique du Sud et le Mexique poursuivent et accélèrent leur développement durant la période post-bipolaire pour acquérir un statut de puissance émergente. Ces pays atteignent des taux de croissance soutenus variant selon les cas de 5 % à environ 10 %. Ils ne sont plus simplement récepteurs de la grande majorité des investissements directs extérieurs, ils exportent également des investissements privés, notamment, dans leurs voisinages directs respectifs. Ils n'hésitent pas à tirer profit des avantages comparatifs dont ils disposent et à diversifier leur économie qui leur permet d'imposer un certain nombre de « champions ». Ainsi, le développement national participe-t-il à l'édification de leur statut de puissance. La diplomatie joue également un rôle incontournable dans cette démarche. En effet, ces pays déploient une diplomatie multidirectionnelle visant à diversifier toujours davantage leurs relations politiques, économiques et commerciales extérieures. Ils tissent des liens aussi bien avec les pays du Nord que ceux du Sud et investissent les enceintes régionales et/ou multilatérales. Dans cette optique, ils créent une série de liens quasi institutionnels tels que le BRIC, le G 20 plus ou l'IBSA. Ces cadres relationnels regroupent des pays qui, au-delà des différences qui les séparent, partagent l'idée que la structure économique et politique internationale est loin de refléter la réelle répartition du pouvoir international de ce début de

XXI^e siècle et fortifie leur visibilité et leur reconnaissance internationale (tant par leurs pairs que par les puissances occidentales). En outre, ces enceintes constituent un espace d'affirmation par rapport aux puissances traditionnelles et, partant, suscitent l'émergence progressive de nouveaux rapports de force internationaux. Ainsi, certains pays de la Triade, qui se réunissent annuellement dans le cadre du G 7 depuis les années 1970, se sont longtemps arrogé le droit exclusif de définir les orientations économiques et politiques internationales, voire d'esquisser les solutions aux problèmes d'ordre financiers, économiques ou politiques mondiaux. Dorénavant, les pays du G 7 sont amenés à reconnaître de plus en plus le rôle politique, économique et commercial croissant, joué à l'échelle internationale par une série d'acteurs issus hors du cadre américano-nippo-européen. Ainsi, l'action diplomatique énergique des puissances émergentes conjuguée à leur reconnaissance internationale grandissante, à l'affirmation de leur poids économique des dernières années et au contexte de crise mondiale ont permis d'asseoir la légitimité d'un groupe alternatif au G 7, celui du G 20. Bien que créé en 1999, le G 20, qui regroupe les pays nantis du Nord et les économies émergentes, apparaît comme le nouveau club des puissances mondiales en charge, notamment, de définir les règles de la finance internationale. Les puissances émergentes sont également parvenues à déstabiliser le *statu quo* quant au partage du pouvoir au sein de certaines instances multilatérales comme l'illustre l'évolution du processus de négociation commerciale de l'OMC. Ce dernier fût longtemps déterminé par la « quadrilatérale » (États-Unis, Union européenne, Canada et Japon). Mais la mise en place du Forum IBSA et le rapprochement de celui-ci avec la Chine créent en 2003, à la veille de la Conférence ministérielle de l'OMC de Cancun, le G 20 plus. Ce dernier, qui s'oppose aux politiques protectionnistes et de subventions agricoles, en particulier des États-Unis et de l'UE, a pu infléchir le processus de négociation au sein de l'OMC. Les pressions exercées par le G 20 plus ont permis aux puissances émergentes d'obtenir la substitution de la quadrilatérale par le groupe

du G 7 qui rassemble aussi bien des acteurs du Nord que du Sud (États-Unis, UE, Australie, Japon, Chine, Inde et Brésil).

Contrairement à une certaine idée préconçue, largement véhiculée dans les médias, ce n'est pas parce que des clubs de puissances s'élargissent à l'un ou l'autre pays de taille que les relations internationales se démocratisent. En effet, en obtenant leur adhésion à ces cadres informels, les pays émergents prennent place aux côtés des puissances du Nord et définissent au plus haut niveau politique les enjeux majeurs de la politique mondiale, anticipant ainsi l'agenda des instances multilatérales. Elles sont conscientes que, dans la pratique, le multilatéralisme permet d'entériner et de légitimer les relations de puissance. C'est dans ce dessein qu'œuvrent leurs politiques étrangères respectives : décrocher ou renforcer une place au sein des espaces de puissance conservés dans le cadre des institutions multilatérales. Elles (Afrique du Sud, Brésil et Inde) développent une coopération Sud/Sud et/ou s'associent à l'Allemagne ou au Japon pour réclamer un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies ou en appellent à accroître leur pouvoir décisionnaire au sein d'instances censitaires telles que le FMI. Ce faisant, elles contribuent moins au développement de l'égalité au sein du multilatéralisme qu'à la légitimation de la notion de directoire mondial.

Les puissances émergentes misent donc sur le multilatéralisme mais à des fins multipolaires. Afin de justifier leurs ambitions de puissance et engranger des soutiens extérieurs, les pouvoirs décisionnels des pays émergents utilisent un discours mobilisateur qui les présente comme des acteurs susceptibles de contribuer à un monde international plus équilibré. Ils disent agir en faveur d'une « nouvelle géographie commerciale » et d'une coopération Sud/Sud ainsi que contre l'ordre établi par les grandes puissances industrielles et issu de la Triade. Dans la réalité ces pays n'ont aucune intention de réveiller l'esprit de Bandoeng ou de ranimer un quelconque front anti-impérialiste, même si pour des soucis d'image internationale ils se présentent comme les porte-drapeaux des pays en développement. Dans les faits, ils sont engagés dans la conquête de nouveaux marchés

qui les amènent à conduire une politique internationale agressive, apparentée à celles poursuivies par les États-Unis ou l'UE. La tendance à se réserver des zones d'influence régionales plus ou moins institutionnalisées s'accélère : la Chine en Asie du Sud ; le Brésil en Amérique du Sud ; la Russie en Eurasie ; le Mexique en Amérique centrale ; l'Inde en Asie du Sud. Ils s'attachent à établir avec leurs voisins respectifs des relations de type Nord/Sud dans lesquelles ils échangent leurs produits manufacturés à haute valeur ajoutée contre des produits agricoles à faible valeur ajoutée. Ils ne projettent donc pas de remettre en question les postulats néolibéraux de la globalisation issue de la domination occidentale. À certains égards, ils apparaissent comme étant par trop orthodoxes comme l'illustre leur appel à davantage de libre-échange pour résoudre la crise mondiale et leur ferme opposition — manifestée notamment lors des sommets du G 20 de Washington et de Londres — aux tentatives protectionnistes de certaines puissances industrielles.

Les pays émergents apparaissent de plus en plus comme des puissances. Cette reconnaissance résulte de la combinaison de plusieurs facteurs tant matériels qu'immatériels. Ceci étant, il existe une disparité entre ces pays : la Russie et la Chine sont membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies ; elles sont, avec l'Inde, des puissances nucléaires et leurs ressources militaires sont sans commune mesure avec celles de l'Afrique du Sud, du Mexique ou du Brésil. Mais contrairement aux autres pays, la Russie n'est pas membre de l'OMC... La répartition des ressources et la distribution de la puissance parmi les pays émergents sont donc asymétriques. Par ailleurs, ils ne sont pas affectés de la même manière par la crise mondiale. L'Inde et la Chine parviennent à maintenir des taux de croissance supérieurs à 5 % bien qu'elles soient touchées par le ralentissement mondial. Par contre, les quatre autres pays du BRICSAM sont plus durement affectés par la crise. La dépendance russe à l'égard de ses exportations d'hydrocarbures dans un monde où le prix du baril de pétrole a été divisé par trois, rend son économie plus fragile que d'autres. Le Mexique est également durement frappé

en raison de sa très haute dépendance à l'économie des États-Unis. Le Brésil subit la chute drastique du crédit. La monnaie brésilienne, les exportations, l'industrie et l'emploi, sont ébranlés par la crise. L'Afrique du Sud est également touchée par la contraction du crédit. La crise n'épargne pas son industrie automobile ni l'emploi.

Parmi eux, la Chine semble s'imposer davantage comme tête de pont des puissances émergentes. Elle dispose du potentiel pour troubler la puissance américaine d'autant qu'elle est devenue le premier créancier des États-Unis et qu'elle détient l'une des plus importantes réserves de dollars au monde. Les abondantes liquidités dont elle dispose en font une locomotive du prêt et de l'investissement. En pleine crise mondiale, les entreprises chinoises multiplient les achats à l'étranger et permettent à l'État de consolider sa position dans des secteurs stratégiques en s'assurant des réserves de pétrole, de minerais ou de métaux. Ceci étant, la puissance de la Chine, à l'instar de celle des autres pays émergents, est limitée par la globalisation. Les autorités chinoises sont conscientes que la valeur de ses avoirs en dollars dépend grandement de l'évolution de l'économie américaine. Par ailleurs, l'interdépendance a rendu la Chine ainsi que les autres pays émergents fortement tributaires du commerce extérieur. Sans compter que la crise mondiale renforce les très fortes disparités sociales dont ces pays sont porteurs.

Affirmer que le monde est devenu multipolaire revient à considérer qu'il existe plusieurs pôles économiques et politico-militaires de même nature et de caractéristiques comparables qui se contrecarrent. Ce qui ne reflète pas la réalité de la scène internationale actuelle. Malgré leurs difficultés économiques et financières, les revers militaires engrangés au Moyen-Orient et la consolidation progressive de nouveaux pôles, les États-Unis demeurent — pour le moment — une puissance sans égale. Néanmoins, l'émergence de nouvelles puissances participe à la décentralisation progressive du monde.

Sigles, abréviations et acronymes

- ACP** : Afrique, Caraïbes, Pacifique.
- AID** : Association internationale de développement.
- AIEA** : Agence internationale de l'énergie atomique.
- ALBA** : Alternative bolivarienne pour les Amériques.
- Alena** : Accord de libre-échange nord-américain.
- Alesa** : Accord de libre-échange sud-américain.
- Apec** : *Asia-Pacific Economic Cooperation* (Forum de coopération économique Asie-Pacifique).
- ARF** : *Asean Regional Forum* (Forum régional de l'Asean).
- Asean** : *Association of Southeast Asian Nations* (Association des nations de l'Asie du Sud-Est).
- Asean+3** : Asean + Chine, Japon et Corée du Sud.
- ASEM** : *Asia-Europe Meeting* (Dialogue Asie-Europe).
- BCIE** : Banque centraméricaine d'intégration économique.
- BID** : Banque interaméricaine de développement.
- Bimstec** : *Bay of Bengal Initiative for Multi Sectoral Technical and Economic Corporation* (Initiative pour la coopération économique et technique multi-sectorielle du golfe du Bengale).
- Bird** : Banque internationale pour la reconstruction et le développement.
- BM** : Banque mondiale.
- BNDES** : Banque nationale de développement économique et social.
- BRIC** : Brésil, Russie, Inde et Chine.
- CAD** : Comité d'aide au développement.
- CAF** : Corporation andine de développement.
- CAN** : Communauté andine.
- CDS** : Conseil de défense sud-américain
- CEDEAO** : Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest.
- CEE** : Communauté économique européenne.

CEI : Communauté des États indépendants.

Cnuced : Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement.

CSNU : Conseil de sécurité des Nations unies.

Euratom : Communauté européenne de l'énergie atomique.

Europol : *European Police Office*.

FMI : Fonds monétaire international.

FOCEM : Fonds pour la convergence structurelle.

G 4 : Groupe des Quatre (Allemagne, Brésil, Inde, Japon).

G 5 : Groupe des Cinq (Afrique du Sud, Brésil, Chine, Inde, Mexique).

G 8 : Groupe des Huit (Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon, Royaume-Uni, Russie).

G 8 + 5 : Réunion conjointe des pays du G 8 et du G 5.

G 20 : Groupe rassemblant les pays industrialisés et émergents et ayant pour vocation de substituer le G 7

G 20 plus : Groupe des pays agissant dans le cadre des négociations de l'OMC qui s'oppose à la politique de subsides agricoles, notamment, des États-Unis et de l'UE.

GSOMIA : *General Security Of Military Information Agreement* (Accord bilatéral de sécurité générale pour l'échange d'informations militaires).

IBSA : India, Brazil South Africa.

IDE : Investissement direct à l'étranger.

IDH : Indice humain de développement.

IIRSA : Initiative pour l'intégration de l'infrastructure sud-américaine.

IOR-ARC : *Indian Ocean Rim Association for Regional Co-operation* (Association pour la coopération régionale des États riverains de l'océan Indien).

ISI : *Inter-Services Intelligence* (service de renseignements pakistanais).

ITER : *International Thermonuclear Experimental Reactor* (Réacteur expérimental thermonucléaire international).

Mercosur : *Mercado Común del Sur* (Communauté économique des pays d'Amérique du Sud).

MINUSTAH : Mission de stabilisation des Nations unies en Haïti.

NDFB : *National Democratic Front of Bodoland* (Inde).

Nepad : *New Partnership for Africa's Development* (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique).

NSSP : *Next Step on Strategic Partnership*.

NPF : Nation la plus favorisée (clause de la).

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques.

OCS : Organisation de coopération de Shanghai.

OEA : Organisation des États américains.

OMC : Organisation mondiale du commerce.

OEA : Organisation des États américains.

ONG : Organisation non gouvernementale.

ONGC : *Oil and Natural Gas Coporation Ltd.*

ONU : Organisation des Nations unies.

Otan : Organisation du Traité de l'Atlantique Nord.

PAN : Parti de l'Action nationale (Mexique).

PED : Pays en développement.

PIB : Produit intérieur brut.

PLGA : *People's Liberation Guerilla Army* (Inde).

PNB : Produit national brut.

Pnud : Programme des Nations unies pour le développement.

PMA : Pays moins avancé(s).

PPP : Plan Puebla-Panama.

PPS : Partenariat pour la sécurité et la prospérité.

PRI : Parti de la révolution institutionnelle (Mexique).

RPC : République populaire de Chine.

RSA : République sud-africaine

Saarc : *South Asian Association for Regional Cooperation* (Association sud-asiatique pour la coopération régionale).

SACU : *Southern African Customs Union* (Union douanière d'Afrique australe).

SADC : *Southern African Development Community* (Communauté de développement de l'Afrique australe)

SADCC : *Southern African Development Coordination Conference*
(Conférence de coordination pour le développement de l'Afrique australe)

Safta : *South Asia Free Trade Area* (zone de libre-échange sud-asiatique).

Sapta : *Saarc Preferential Trading Arrangement* (Accord d'échanges commerciaux préférentiels de l'ASACR).

SELA : Système économique latino-américain.

SPG : Système généralisé de préférences.

TICEN : Traité d'interdiction complète des essais nucléaires.

TNP : Traité de non prolifération.

UE : Union européenne.

ULFA : *United Liberation Front of Asom* (Inde).

Unasur : Union des nations sud-américaines.

ZLEA : Zone de libre-échange des Amériques.

Bibliographie sélective

Ouvrages généraux

- BADIE Bertrand et DEVIN Guillaume (dir.), *Le multilatéralisme*, Paris, La Découverte, 2006, 238 p.
- HASSNER Pierre et VAÏSSE Justin, *Washington et le monde : dilemmes d'une superpuissance*, Paris, Ceri/Autrement, 2003, 173 p.
- HURREL Andrew, « Hegemony, liberalism and global order : what space of would-be great powers ? », *International Affairs*, 82, 1, 2006, pp. 1-19
- JAFFRELOT Christophe (dir.), *L'enjeu mondial. Les pays émergents*, Presses de Sciences Po – L'Express, coll. « Annuaire », Paris, 2008, 381 p.
- TELÒ Mario, *Relations internationales. Une perspective européenne*, Bruxelles, éditions de l'université de Bruxelles, 2008, 210 p.
- TRÉPANT Inès, *Pays émergents et nouvel équilibre des forces*, Bruxelles, CRiSP, 2008, 54 p.

Afrique du Sud

- ALDEN Chris et LE PERE Garth, « South Africa's Post-apartheid Foreign Policy : From Reconciliation to Ambiguity », *Review of African Political Economy*, n° 100, 2004, pp. 283-297.
- EVANS Graham, « South Africa's Foreign Policy After Mandela : Mbeki and his Concept of African Renaissance », *The Round Table*, n° 352, 1999, pp. 621-628.
- FOUCHER Michel et DARBON Dominique, *L'Afrique du Sud. Puissance utile ?*, Paris, Belin, 2001, 126 p.

- GIBB Richard, « Southern Africa in Transition : Prospects and Problems Facing Regional Integration », *The Journal of Modern African Studies*, vol. 36, n° 2, 1998, pp. 287-306.
- NANTHAN Laurie, « Consistency and Inconsistencies in South African Foreign Policy », *International Affairs*, vol. 81, n° 2, 2005, pp. 361-372.
- PFISTER Roger, *Apartheid South Africa and African States : From Pariah to Middle Power 1961-1994*, New York, Tauris Academic Study, 2005, 229 p.
- SCHOEMAN Maxi, « South Africa as an Emerging Middle Power », *African Security Review*, vol. 9, n° 3, 2000.
- SIMON David, « Trading Spaces: Imagining and Positioning the New South Africa within the Regional and Global Economies » *International Affairs*, vol. 77, n° 2, pp. 377-405.
- SINDJOUN Luc et VENESSION Pascal, « Unipolarité et intégration régionale : l'Afrique du Sud et la Renaissance africaine », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 6, 2000, pp. 915-940.
- VAN DER WESTHUIZEN Janis, « South Africa's Emergence as a Middle Power », *Third World Quarterly*, vol. 19, n° 3, 1998, pp. 435-455.

Brésil

- BURGES Sean W., « Building a Global Southern Coalition: the competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chávez », *Third World Quarterly*, 28, 7, 2007, pp. 1343-1358.
- LECHINI Gladys et GIACCAGLIA Clarissa, « El Brasil en el laberinto de los espejos. Su rol regional en el siglo XXI », *Revista Iberoamericana de Análisis Político*, 4, n°6/7, 2007, pp. 70-87.
- LINS Carlos Eduardo, « La Casa Blanca y el Planalto : respeto y solidaridad », *Foreign Affairs en español*, 1, janvier/mars 2005, pp. 19-27.
- ROUQUIÉ Alain, *Le Brésil au XXI^e siècle. Naissance d'un nouveau grand*, Fayard, Paris, 2006, 409 p.
- SANTANDER Sebastian, *Le régionalisme sud-américain, l'Union européenne et les États-Unis*, éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2008, 280 p.
- SANTANDER Sebastian, « Le nouveau 'partenariat stratégique' avec le Brésil : point d'inflexion dans la stratégie latino-américaine de

- l'Union européenne ? », *Europa & América Latina*, 2, 2007, pp. 57-73.
- SOARES DE LIMA María Regina et HIRST Monica, « El Brasil como Estado intermedio y poder régional : desafíos y oportunidades », *Revista Iberoamericana de Análisis Político*, 4, n°6/7, 2007, pp. 88-109.
- TURCOTTE Sylvain F., « Le Brésil de Lula et l'Amérique du Sud : l'impossible construction d'un statut de puissance régionale », *Europa & América Latina*, 2, 2007, pp. 133-151.

Chine

- BERGÈRE Marie-Claire, *Capitalismes et capitalistes en Chine : XIX^e-XXI^e siècle*, éd. Perrin, coll. « Asies », Paris, 2007, 460 p.
- BOISSEAU DU ROCHER Sophie et GODEMENT François (dir.), *Asie : entre pragmatisme et attentisme*, éd. La Documentation française, Paris, 2007, 182 p.
- BRISSET Jean-Vincent, *La Chine, une puissance encerclée ?*, Presses Universitaires de France, coll. « Enjeux Stratégiques », Paris, 2002, 142 p.
- COULOMB Catherine, *Chine. Le nouveau centre du monde ?*, éd. de l'Aube, La Tour d'Aigues, 2007, 470 p.
- GITTINGS John, *The Changing Face of China. From Mao to Market*, Oxford University Press, Oxford & New York, 2005, 330 p.
- GUTHRIE Doug, *China and globalization. The Social, Economic and Political Transformation of Chinese Society*, Routledge, London & New York, 2006, 398 p.
- LASSERRE Frédéric (dir.), *L'éveil du dragon. Les défis du développement de la Chine au 21^e siècle*, éditions Presses de l'Université du Québec, Québec, 2006, 450 p.
- SANJUAN Thierry, *Le défi chinois*, éd. La Documentation française, coll. « Documentation photographique », dossier n° 8064, Paris, juillet-août 2008, 63 p.
- SNYDER Francis (dir.), *L'Europe, l'Inde et la Chine : partenaires stratégiques dans un monde en mutation*, éd. Bruylant, Travaux du CERIC, n° 16, Bruxelles, 2008, 296 p.
- VIÉNET René (dir.), *Chine, les enjeux de la mondialisation*, éd. Institut Choiseul, coll. « Monde chinois », n° 9, Paris, hiver 2006-2007, 126 p.

Inde

- BASU Amrita, ROY Srirupa (ed.), *Violence and democracy in India*, Greeford: Seagull Books London ltd, London, 2007, 266 p.
- DAS Gurcharan, *Le réveil de l'Inde : une révolution économique en marche*, trad. Sophie Aslanides, Buchet Chastel, Paris, 2007, 491 p.
- GRARE Frédéric, *Les ambitions internationales de l'Inde à l'épreuve de la relation indo-pakistanaise*, Les Études du CERI, n° 83, Centre d'études et de recherches internationales, Science Po, Paris, février 2002, 36 p.
- JAFFRELOT Christophe (dir.), *New Delhi et le monde. Une puissance émergente entre realpolitik et soft power*, éd. Autrement, Paris, 2008, 158 p.
- KHILNANI Sunil, *L'Idée de l'Inde*, trad. Odile Demange, Fayard, Paris, 2005, 362 p.
- NEHRU Jawaharlal, *La découverte de l'Inde*, éd. Philippe Picquier, Paris, 2002, 660 p.
- VIRMANI Arundhati, *L'Inde, une puissance en mutation*, La Documentation française, série « Problèmes politiques et sociaux », n° 866, Paris, novembre 2001, 84 p.

Mexique

- BONDÍ Loretta, *Beyond the Border and Across the Atlantic. Mexico's Foreign and Security Policy Post-September 11*, Center for Transatlantic Relations and John Hopkins University Sais, Brookings Institution Press, Washington, juin 2004, 118 p.
- HAKIN Peter, « Two Ways to Go Global », *Foreign Affairs*, janvier/février 2002, pp. 148-162.
- HERRERA-LASSO, Luis M., (sous la direction), *México ante el Mundo : Tiempo de definiciones*, Fondo de Cultura Económica, Mexico, 2006, 401 p.
- MUSSET Alain, *Le Mexique*, Presses Universitaires de France, Coll. « Que sais-je ? », Paris, 2004, 128 p.
- PELLICER Olga, *México y el Mundo : Cambios y continuidades*, ITAM & Miguel Ángel Porrúa, Mexico, 2006, 196 p.

Russie

- BARANOVSKY Vladimir, *Russia and Europe: the Emerging Security Agenda*, Oxford University Press, 1997, 582 p.
- GOMART Thomas, *Russian civil-military relations: Putin's legacy*, *Carnegie Endowment for International Peace*, Bruxelles, 2008, 108 p.
- GROYS Boris, *Le post-scriptum communiste*, Libella-Maren Sell, Paris, 138 p.
- LIGHT Margot, « US and European Perspectives on Russia », dans PETERSON J. et POLLACK M. A., *Europe, America, Bush: Transatlantic Relations in the Twenty-first Century*, Routledge, 2003, pp. 69-84.
- MAHBUBANI Kishore, *The New Asian Hemisphere: the Irresistible Shift of Global Power to the East*, Public Affairs, Philadelphia, 2008, 310 p.
- MELVILLE Andreï et SHAKLEINA Tatiana, *Russian Foreign Policy in Transition: Concept and Realities*, Central European University Press, Budapest, 2005, 496 p.
- MIKOYAN Sergo A., « Soviet foreign policy and Latin America », *The Washington Quarterly*, n° 13/3, été 1980, pp. 179-191.
- PRIMAKOV Evgueni, *Au Cœur du pouvoir : mémoires politiques*, éd. des Syrtes, Paris, 2002, 381 p.
- RAVIOT Jean-Robert, *Qui dirige la Russie ?*, Lignes de Repères, Paris, 2007, 155 p.
- REMNICK David, *Lenin's Tomb: the last days of the Soviet Empire*, Random House, New York, 1993, 576 p.

Table des matières

Remerciements.....	3
Avant-propos.....	5
Auteurs.....	7
Chapitre 1	
Ordre mondial, hégémonie et puissances émergentes	9
<i>Sebastian Santander</i>	
Chapitre 2	
L'Afrique du Sud post-apartheid : une puissance régionale en émergence	27
<i>Sylvain F. Turcotte</i>	
Chapitre 3	
Le Brésil et ses aspirations au statut de puissance : autoperception, capacités, reconnaissance internationale	51
<i>Sebastian Santander</i>	

Chapitre 4	
Chine, la « révolution tranquille »	
d'une puissance ascendante	89
<i>Sophie Wintgens</i>	
Chapitre 5	
Le défi indien :	
entre pluripolarité et pragmatisme réaliste	129
<i>Olivier Dupont</i>	
Chapitre 6	
Mexique : transcender l'hégémonie américaine.....	171
<i>Mathieu Arès</i>	
Chapitre 7	
La Russie et sa nouvelle stratégie de puissance mondiale.....	205
<i>Nina Bachkatov</i>	
Chapitre 8	
Vers une décentralisation progressive du monde	
en une multiplicité de pôles	231
<i>Sebastian Santander</i>	
Sigles, abréviations et acronymes	239
Bibliographie sélective	243

