

## **La diplomatie des pays émergents ou comment (ren)contrer l'Occident** **Christophe Jaffrelot et Joseph Maïla**

Ce groupe analyse les politiques étrangères et les corps diplomatiques de l'Afrique du sud, du Brésil, de l'Inde et de la Turquie, puissances émergentes qui s'affirment de plus en plus sur la scène internationale. Il est animé par Christophe Jaffrelot et Joseph Maïla.

La notion de pays émergent nous vient des économistes de banque, qui parlaient et parlent d'ailleurs encore plutôt de « marchés émergents ». Ce qualificatif d'émergent a en effet été d'abord appliqué dans les années 1990 aux pays qui connaissaient une croissance rapide et présentaient des opportunités d'investissement plus prometteuses que les pays riches. Au début des années 2000, la banque Goldman Sachs a introduit en outre la notion de « BRIC », un acronyme formé des initiales du Brésil, de la Russie, de l'Inde et de la Chine, des pays qui se distinguaient par leur croissance rapide.

Si les BRIC dominent la diplomatie des pays émergents, celle-ci est aussi influencée par des puissances de moindre importance. Il faut, de fait, savoir regarder « au-delà des BRIC »<sup>1</sup> pour prendre la mesure du rôle des émergents sur la scène internationale. Le seul fait que le G20, outre les BRIC, compte huit autres pays n'appartenant pas non plus au G7 (Afrique du Sud, Arabie Saoudite, Argentine, Australie, Corée du Sud, Indonésie, Mexique, Turquie) témoigne du poids et du rôle d'une nouvelle génération d'émergents.

L'essor des pays émergents ayant d'abord été économique, il était normal que leur affirmation sur la scène internationale se manifeste en premier lieu dans le cadre de l'OMC (dont certains pays émergents, comme la Russie et l'Arabie saoudite ne sont toutefois pas membres). C'est dans ce cadre qu'à la conférence de l'OMC de Cancún en 2003, ils ont créé un G20 (ou G 19 suivant les années) qui s'est opposé dans la négociation aux positions défendues par les pays industrialisés.

Depuis, les pays émergents déploient une très active diplomatie qui emprunte trois types de canaux. D'une part, ils multiplient les instances de concertation où ils élargissent sans cesse leur agenda commun ; d'autre part, ils forment des coalitions de plus en plus solides dans les instances multilatérales ; enfin, ils mènent des initiatives moins collectives, voire individuelles, qui reflètent le caractère encore lâches de leurs liens. Le point commun de ces répertoires est leur tonalité anti-occidentale. Tout se passe comme si les pays émergents ne se positionnaient sur la scène diplomatique que contre l'Europe, les Etats-Unis et le Japon, ce qui ne constitue pas nécessairement une faiblesse rédhibitoire à court terme.

### **La montée en puissance des instances de concertation propres aux émergents : IBSA et BRIC(S)**

Les diplomates de nombreux pays émergents ont pris dès les années 1980 l'habitude de se rencontrer au sein d'instances de coopération régionale comme le MERCOSUR où siègent deux pays du G20 (le Brésil et l'Argentine), l'ASEAN Regional Forum et l'East Asia Summit auxquels participent tous les ans l'Inde et la Chine, ainsi que la SAARC (dont l'Inde est membre et où la Chine est observatrice depuis 2005) ou encore l'Organisation de Coopération de Shanghai (OCS), l'héritière du Forum co-sponsorisé par la Chine et la Russie en 1996 et où l'Inde est observatrice depuis 2005.

---

<sup>1</sup> Christophe Jaffrelot, « Au-delà des BRIC: les nouveaux pays émergents », *Mondes*, n° 5, automne 2010.

Pour les premiers de la classe des émergents, ces institutions présentaient toutefois l'inconvénient de les ramener à leur région alors qu'ils cherchaient à y échapper à cause de relations de voisinage compliquées (voir les rapports Inde/Pakistan et Brésil/Argentine) et parce qu'ils étaient désormais en mesure de nourrir des ambitions globales. D'où la formation de clubs d'émergents d'un genre nouveau ne répondant à aucune logique géographique et dont l'IBSA et les BRIC(S) sont les prototypes.

#### *IBSA: les trois principales démocraties de trois continents*

Le groupe formé par l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud, surnommé IBSA, est le plus ancien puisque ce club remonte à 2003. Il s'agit d'un mécanisme de coopération entre trois pays qui se définissent comme des démocraties multiculturelles – ce qui les distingue sans le dire de la Russie et de la Chine - et comme les puissances principales de leur continent. Ces Etats ont décidé de s'associer pour peser sur la réforme du système de gouvernance international – et notamment pour obtenir un siège au Conseil de Sécurité de l'ONU - mais aussi pour promouvoir des projets de coopération avec des pays moins développés.

La déclaration fondatrice de Brasilia (2003) mentionne le besoin de ces pays de s'attaquer aux inégalités sociales et de consolider leurs industries. L'IBSA n'a pas de structure permanente ou de quartier général mais cela n'empêche pas les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres, ainsi que de très nombreux ministres de se rencontrer bien plus souvent que les représentants des pays membres des BRICS. Si le premier sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des trois Etats s'est tenu en 2008, les ministres des affaires étrangères se rencontrent une fois par an depuis 2003. Pour l'instant, six de ces sommets se sont tenus : en mars 2004 à New Delhi, en mars 2005 à Cape Town, en juillet 2007 à New Delhi, en mai 2008 à Somerset West, en septembre 2009 à Brasilia. L'IBSA constitue de toute évidence l'un des creusets d'une politique extérieure commune à trois pays émergents parmi les plus importants.

L'Afrique du sud ayant été formellement admise au sein des BRICS - qui prennent dorénavant un «S» - l'avenir de l'IBSA paraît des plus incertains, certains observateurs considérant que les trois pays membres épuiseront vite le charme de se retrouver en plus petit comité en dehors des réunions des BRICS. Si l'IBSA venait à se fondre dans les BRICS, l'Inde, le Brésil et l'Afrique du sud signaleraient l'effacement de l'identité démocratique qu'ils cherchaient à mettre en avant jusque-là, les BRICS acquérant, eux, une dimension politique nouvelle.

#### *Des BRIC aux BRICS : quand l'émergence se conjugue au pluriel*

La notion de BRIC ne présentait pas, à l'origine, de caractère politique. C'est Jim O'Neill, économiste à Goldman Sachs qui, le premier, en 2003, a désigné ainsi les quatre pays (le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine) à forte croissance appelés, selon lui, à acquérir « un poids croissant » dans l'économie mondiale au point, « si tout va bien » d'égaliser le G6 (Etats-Unis, Japon, Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie) à l'horizon de 2050. Mais ces quatre pays sont entrés dans une logique de concertation qui d'essentiellement économique est devenue de plus en plus politique au fil du temps.

Les BRIC ont organisé un premier sommet en juin 2009 à Ekaterinbourg (Russie). La résolution finale, encore très vague, appelait à la formation d'un monde multipolaire. Le deuxième sommet, tenu à Brasilia en avril 2010 évoquait de façon plus précise des questions géostratégiques comme celle de l'Iran à propos duquel les BRIC s'entendirent pour considérer que les sanctions n'étaient pas une solution, sans plus de précision. Le communiqué final appelait à la réforme des institutions internationales, alors qu'une motion préalable appelait à

une réévaluation de la place des pays émergents et en développement au sein des institutions financières internationales : « Le FMI et la Banque mondiale doivent corriger leur déficit de légitimité. Réformer la structure de la gouvernance de ces institutions implique en tout premier lieu une redistribution des droits de vote en faveur des économies de marché émergentes et des pays en développement pour mettre leur niveau de participation au processus de décision en accord avec leur poids relatif dans l'économie mondiale (...) Nous considérons aussi qu'il est nécessaire de recourir à une méthode de sélection des responsables du FMI et de la Banque mondiale qui ouverte et fondée sur le mérite, indépendamment de la nationalité (des candidats). Au demeurant, le personnel de ces institutions doit mieux refléter la diversité de leur composition. La présence des pays en développement doit être tout particulièrement revalorisée»<sup>2</sup>.

Une telle motion suggérerait que le terrain d'entente privilégié des BRIC n'était autre que l'opposition à la domination occidentale en vertu de laquelle les postes de patrons du FMI et de la Banque mondiale, reviennent de manière traditionnelle, respectivement à un Européen et à un Américain.

Le troisième sommet, organisé en Chine, à Sanya, a, dans cette même veine, marqué une certaine radicalisation. Tout d'abord, la dimension politique des BRICS a été affirmée par l'entrée officielle de l'Afrique du sud dans le club. La cooptation de ce pays ne saurait en effet s'expliquer par des critères économiques. Par contre, elle reflète une volonté de représentativité politique: les BRICS se conjuguent au pluriel, leur « s » reflétant l'ajout d'une dimension politique, maintenant aussi importante que la dimension économique.

En outre, la tonalité des discours a reflété un durcissement vis-à-vis de l'Occident. La nécessité de réformer le système onusien a été clairement réaffirmée, la Chine semblant prête à soutenir la candidature indienne au Conseil de sécurité et les quatre BRICS déjà membres de l'OMC soutenant la candidature de la Russie à cette organisation. A propos du FMI et de la Banque mondiale, non seulement la Présidente brésilienne a indiqué que «le FMI et la Banque mondiale ne peuvent pas être dirigés, exclusivement, tour à tour, par les Etats-Unis et l'Europe, les autres pays étant systématiquement exclus de la gouvernance», mais le communiqué final, non content des ajustements déjà réalisés au sommet du G 20 de novembre 2010 à Séoul<sup>3</sup>, demandait encore davantage: « la structure de la gouvernance des institutions financières internationales doit refléter les changements qui sont intervenus dans l'économie mondiale, en amplifiant la voix et la représentation des économies émergentes et des pays en développement»<sup>4</sup>.

Surtout, les BRICS se sont prononcés contre l'intervention en Libye, alors que l'Afrique du sud avait, peu de temps auparavant, voté en faveur de la résolution 1973<sup>5</sup> au Conseil de sécurité et que les autres s'étaient abstenus.<sup>6</sup> Le Président Medvedev alla jusqu'à dire que la résolution 1973 ne permettait pas l'emploi de la force militaire, ce que contredit la référence

---

<sup>2</sup> <http://www.reuters.com/article/2010/04/16/brics-statement-idUSN1513243520100416> (consulté le 1er avril 2011).

<sup>3</sup> La Chine y a vu sa quote part passer de moins de 3 à plus de 6%, tous les BRIC se retrouvant parmi les 10 premiers pays ([www.imf.org/external/np/exr/facts/quotas.htm](http://www.imf.org/external/np/exr/facts/quotas.htm))

<sup>4</sup> « Full text of the BRICS declaration in Sanya » (<http://www.rediff.com/business/report/full-text-of-the-brics-declaration-in-sanya/20110414.htm>)

<sup>5</sup> Cette résolution justifiait le recours à la force pour établir une zone d'exclusion aérienne visant à protéger les populations civiles.

<sup>6</sup> Deux d'entre eux, la Chine et la Russie, auraient pu opposer leur veto mais ne l'ont pas fait. En 2011, outre ces deux membres permanents, l'Afrique du sud, le Brésil et l'Inde siègent en effet comme membres non permanents.

de la résolution au chapitre VII de la Charte de l'ONU. Les termes choisis pour expliquer la position des BRICS dans le communiqué final étaient plus nuancés – mais plus riches d'enseignements aussi : « Nous avons pour principe commun d'éviter le recours à la force. Nous considérons que l'indépendance, la souveraineté, l'unité et l'intégrité territoriale de chaque nation doit être respectée. Nous souhaitons poursuivre notre collaboration à propos de la Libye au sein du Conseil de Sécurité de l'ONU. Nous pensons que toutes les parties doivent régler leurs différends à travers des moyens pacifiques et un dialogue où l'ONU et les organisations régionales devraient jouer leur rôle. Nous apportons aussi notre soutien au High-Level Panel Initiative on Libya de l'Union africaine ».

La réaffirmation d'un pacifisme de principe paraît bien peu crédible de la part de pays qui, dans certains cas, non seulement répriment durement des groupes «séparatistes» dans leurs frontières mais n'ont pas hésité dans un passé récent à soutenir par l'intervention armée, la scission de la Géorgie ou ont laissé faire la Russie sans protester. Cette posture masque en fait la crainte qu'une intervention ne les vise à l'avenir pour mettre un terme à des situations comparables et la volonté de faire bloc contre l'Occident, l'intervention en Libye étant systématiquement qualifiée d'«occidentale» dans la presse de ces pays, parfois étroitement contrôlée par l'Etat.

Au-delà de leurs sommets annuels, les BRICS entretiennent des liens d'une densité croissante. Dès 2009, ils ont désigné des Hauts représentants chargés des questions de sécurité qui se rencontrent tous les ans, ce que faisaient déjà leurs ministres des affaires étrangères. Les Ministres des Finances et les Gouverneurs des Banques centrales des BRICS (dont certaines sont des unités administratives subalternes alors que d'autres jouissent d'une réelle indépendance) se voient quant à eux en marge de la réunion annuelle de la Banque Mondiale et du FMI. Depuis 2010, leurs ministres de l'agriculture se retrouvent aussi une fois par an. A quoi s'ajoutent des réunions rassemblant des *think tanks* des différents pays, un « business forum », les banques de développement, les Cours suprêmes (dont certaines n'ont aucune indépendance par rapport au pouvoir politique) etc. A partir de 2011, les villes (dont les représentants sont, dans certains des pays concernés, nommés par le pouvoir central) devraient disposer d'un cadre de discussion, les ministres de la santé devraient aussi se réunir et un «BRICS-UNESCO » devrait prendre corps au sein de 'organisation onusienne basée à Paris.

De façon plus concrète, les chefs d'Etat et de gouvernement réunis à Sanya se sont engagés à ce que leurs banques centrales octroient des prêts croisés en devises locales. Ils se disent aussi favorables à une redéfinition du panier de devises sur lequel sont assis les DTS. Comme l'indique le communiqué final de Sanya, les BRICS se sont concertés au sein de l'ONU sur le dossier libyen avant de voter la résolution 1973 et s'engagent à le faire encore, ce qui augure d'une cohésion croissante de ces puissances émergentes au sein d'instances multilatérales où sont aussi représentés d'autres types de pays.

### **Les émergents dans les instances multilatérales: comment faire contrepoids aux Etats-Unis et à l'UE ?**

Les pays émergents réaffirment volontiers leur foi dans le système onusien qu'ils souhaitent simplement « démocratiser » en y acquérant un poids accru. Pour peser davantage contre l'Occident dans ce cadre multilatéral, ils agissent de plus en plus souvent de concert, tant à l'OMC que dans le cycle de négociation sur le climat.

## *Les émergents à l'OMC, porte-parole des pauvres*

Les ressorts anti-occidentaux de la solidarité dont les pays émergents font preuve depuis une dizaine d'années sont particulièrement évidents dans le cas de leur stratégie à l'OMC. Après avoir souffert de leurs divisions dans une instance où, rappelons-le, chaque membre (Etat ou zone douanière) dispose d'une voix, les émergents ont fait cause commune en réaction à la Déclaration sur l'agriculture signée le 13 août 2003 par les Etats-Unis et l'Union européenne en vue de la réunion de Cancun. Aussitôt, le Brésil et l'Inde rédige une contre-proposition exigeant des pays riches qu'ils réduisent les soutiens internes dont bénéficient leurs agricultures et qu'ils ouvrent davantage leurs marchés aux produits agricoles des pays en développement. La signature de ce texte par 20 pays – dont la Chine qui fut l'une des premières à s'y rallier - donne naissance à un G 20<sup>7</sup>. Ce groupe qui compte dans ses rangs des pays de niveaux de développement bien différents<sup>8</sup> s'est constitué non seulement contre l'Occident mais contre les riches au nom des pauvres. Les émergents qui y dominent les débats savent en effet jouer de leur statut intermédiaire pour se dire encore en développement et être les porte-parole crédible de la masse des pays pauvres – notamment de ceux du Groupe des 77. En outre, une des clés du succès du G 20 de l'OMC « est la flexibilité des alliances qui permet aux pays membres de se tourner vers des pays extérieurs au groupe quand il s'agit de traiter de problèmes qui échappent à l'agenda commun »<sup>9</sup>.

Les pays émergents ont obtenu de beaux succès à l'OMC, ne serait-ce qu'en bloquant des initiatives occidentales telles que celles prises en 1996 lors de la réunion de l'OMC à Singapour où des groupes de travail avaient été initiés pour examiner la politique de la concurrence, l'investissement, la transparence des marchés publics et la facilitation des échanges. De nombreux pays émergents, jaloux de leur souveraineté nationale en la matière, rejetaient l'essentiel de ce que l'on a fini par appeler « les questions de Singapour ».

L'enlisement du cycle de Doha est aussi en partie dû au poids croissant de pays émergents qui refusent les projets occidentaux, l'Inde et le Brésil se révélant des interlocuteurs particulièrement coriaces. Les négociations ont d'abord achoppé dans le volet agricole où, par exemple, l'Inde et la Chine, trouvent trop élevé pour protéger efficacement leurs paysans le seuil que les Américains souhaitent appliquer pour la mise en œuvre d'un mécanisme de sauvegarde autorisant un pays à remonter ses tarifs douaniers sur un produit en cas d'importations excessives ou de chute des cours. Mais le volet industriel est encore davantage dans l'impasse. Le compromis difficilement élaboré sous la houlette de Pascal Lamy, aux termes duquel les pays développés réduiraient leurs droits de douanes sur les produits industriels de 50% et les pays émergents de 40% a finalement été impossible à acter en avril 2011, les Etats-Unis, qui veulent avoir un plus large accès aux marchés des émergents, le jugeant trop défavorable.

Si à l'OMC, les Etats-Unis sont devenus l'adversaire principal des émergents, dans le cadre des négociations sur le changement climatique, les Européens sont davantage dans leur ligne de mire.

---

<sup>7</sup> Cornelia Woll, « Les stratégies des pays émergents au sein de l'Organisation mondiale du commerce », in Christophe Jaffrelot (dir.), *Les pays émergents*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 281.

<sup>8</sup> Ce G 20 est en fait à géométrie variable. Si ses membres fondateurs sont l'Inde, la Chine, le Pakistan, les Philippines, la Thaïlande, l'Argentine, le Paraguay, le Brésil, le Chili, le Pérou, la Bolivie, le Mexique, l'Equateur et Cuba, on y trouve aussi l'Egypte, le Nigeria, le Zimbabwe, la Tanzanie, le Salvador, le Costa Rica, la Colombie et le Kenya.

<sup>9</sup> Cornelia Woll, « Les stratégies des pays émergents au sein de l'Organisation mondiale du commerce », *op. cit.*, p. 283.

### *Copenhague et après, quand les émergents supplantent les Européens*

En 2009, le sommet de Copenhague sur le changement climatique a marqué un tournant dans l'affirmation du poids des émergents sur la scène internationale. Le Brésil, l'Afrique du sud, l'Inde et la Chine s'y sont associées, formant ainsi le groupe dit « BASIC » pour ne pas avoir à prendre les mesures en faveur de l'environnement que préconisaient (principalement) les Européens. Celles-ci sont perçues par les émergents comme un frein à leur croissance et devraient selon eux, au minimum, être prises en charge financièrement par les pays dits « développés », qu'ils tiennent pour responsables de l'accumulation de gaz à effet de serre dans l'atmosphère – même si aujourd'hui le premier émetteur de CO<sub>2</sub> est chinois. Certains pays, comme l'Inde, souhaite aussi s'en tenir à un calcul des émissions par tête qui leur laisse une énorme marge de progression.

Copenhague a été un tournant au plan diplomatique, non seulement sur le fond, du fait de l'isolement sans précédent dans lequel se sont retrouvés les Européens - les Etats-Unis faisant largement cause commune avec le groupe dit «BASIC» -, mais aussi sur la forme en raison des mauvaises manières chinoises. Un diplomate britannique rapportera dans un télégramme révélé par Wikileaks que l'attitude des dirigeants chinois présents à Copenhague était « rude », « arrogante » et même « vraiment choquante »<sup>10</sup>. Copenhague s'acheva sur une déclaration d'intention appelant tous les pays à réduire leurs émissions de CO<sub>2</sub> de manière à ce que la hausse des températures n'excède pas 2° C. par rapport au début de l'époque industrielle, les pays riches étant appelés à produire l'effort maximal.

Après le sommet de Copenhague les pays émergents se sont concertés dans le cadre du groupe de contact « BASIC » regroupant les ministres de l'environnement des quatre pays. La réunion de New Delhi en janvier 2010 a d'ailleurs donné l'occasion au représentant chinois de remettre en cause l'idée même d'un réchauffement climatique lié aux activités humaines, devant ses homologues indien, sud-africain et brésilien. Lors des trois réunions de Bonn organisées pour préparer la seizième conférence des Nations unies sur le changement climatique de Cancún du 29 novembre au 10 décembre 2010, les membres du quartet nommé BASIC sont revenus sur certains engagements qu'ils avaient pris à Copenhague en termes de réduction des gaz à effet de serre. Lors de la dernière réunion préparatoire à Cancun, Tianjin (Chine), les Etats-Unis et la Chine développèrent une relation des plus tendues.

A Cancun, les pays émergents ont pris la main, face à des Européens échaudés et désunis. Jairam Ramesh, le ministre indien de l'environnement a joué un rôle clé, aux côtés de la ministre mexicaine des affaires étrangères, Patricia Espinosa, représentant la puissance invitante, transformant en demi-succès l'échec annoncé. En fait, les résultats obtenus furent bien minces, chaque groupe campant sur ses positions. La réalité du réchauffement climatique fut reconnue, l'objectif d'une hausse des températures inférieures à 2° C. et la reconduction du protocole de Kyoto (qui court jusqu'en 2012) furent considérés et un Green Climate Fund de 100 milliards de dollars par an jusqu'en 2020 fut envisagé pour aider les pays pauvres à réduire leurs émissions de CO<sub>2</sub>, mais sur les deux derniers points, aucun plan d'action ne fut mis sur pied.

---

<sup>10</sup> Frédéric Bobin, « L'affirmation de puissance de la Chine s'appuie sur le nationalisme. Les télégrammes décrivent l'altération du rapport de Pékin avec le monde et sa condescendance, notamment envers l'Europe », *Le Monde*, 7 décembre 2010. « En réaction, Paris et Londres demandent à leur ambassade respective à Pékin d'émettre une plainte auprès du ministère chinois des affaires étrangères sur la manière dont leurs 'dirigeants ont été traités par les Chinois' à Copenhague, relate un câble américain daté du 12 février 2010. Aucune réponse ne leur sera fournie » (*ibid.*).

Tout se passe comme si, tant à l'OMC que dans les négociations sur le climat, les émergents pesaient d'un poids tel qu'ils soient en mesure d'empêcher les compromis ou qu'ils soient seuls à pouvoir en faire émerger – a minima. En somme, les seules règles qu'ils sont prêts à accepter sont celles qu'ils élaborent eux-mêmes. Cette analyse vaut aussi dans le cas des normes du Bureau International du Travail qu'un pays comme l'Inde refuse au simple motif qu'elles ont été codifiées pour et par des pays industrialisés alors que les pays émergents ont à gérer un large secteur informel<sup>11</sup>.

### **Contradictions diplomatiques**

En dépit des instances de concertation qu'ils ont mis en place, les pays émergents ont une activité diplomatique assez désordonnée, voire lourde de contradiction lorsqu'ils poursuivent des stratégies unilatérales contraires aux intérêts de leurs pairs, une démarche dont la Chine est devenue spécialiste.

#### *L'initiative turco-brésilienne à propos du nucléaire iranien*

Si la question du nucléaire iranien a été évoquée dans le cadre de l'IBSA et au sommet des BRIC en avril 2010, aucun plan d'action n'y avait été échafaudé quand la Turquie et le Brésil ont pris une initiative en la matière.

Le président iranien Mahmoud Ahmadinejad, son homologue brésilien Lula et le Premier ministre turc Recep Tayyip Erdogan ont en effet signé, le 17 mai 2010 un accord aux termes duquel l'Iran s'engageait à mettre en dépôt, en Turquie, 1 200 kg d'uranium faiblement enrichi en échange de la livraison de 120 kg de combustible enrichi à 20% pour son réacteur de recherche. Cet accord reflétait l'activisme diplomatique du Brésil et de la Turquie – deux membres non permanents du Conseil de sécurité de l'ONU.

Cet accord avait le soutien de nombreux autres pays émergents puisqu'il a été paraphé en marge du sommet du G15<sup>12</sup> tenu à Téhéran en mai 2010. Ce « succès diplomatique » – selon le président Lula – visait à sortir l'Iran de l'isolement auquel cherchent à l'acculer les Américains et les Européens pour le forcer à abandonner son programme d'enrichissement nucléaire. Mais cette initiative ne fut pas du goût de la Russie et de la Chine, deux membres permanents du Conseil de sécurité qui pouvaient ne pas considérer un Iran nucléaire comme étant dans leur intérêt, et qui, surtout, pouvaient s'inquiéter des initiatives intempestives d'émergents de rang, à leurs yeux, secondaire.

La réprobation russe et chinoise, qui s'est traduite par le vote des sanctions proposées par les autres membres permanents du Conseil de sécurité<sup>13</sup> a nourri, chez certains Occidentaux, l'espoir d'une attitude plus « responsable » de la Chine, principale cause de préoccupation.

#### *La Chine n'inquiète pas qu'en Occident*

Si l'impact de l'initiative turco-brésilienne a été limité, la politique étrangère du plus puissant des émergents, la Chine, constitue un facteur de déstabilisation potentiellement bien plus grand. Non seulement Taiwan demeure un point de fixation pour la République populaire de

---

<sup>11</sup> Les règles de lutte contre la corruption de l'OCDE risquent d'être aussi rejetées pour les mêmes raisons.

<sup>12</sup> Ce groupe a été créé en 1989 au sein du Mouvement des non-alignés pour promouvoir la coopération Sud-Sud. Il compte en fait 18 pays et non des moindres: Algeria, Argentine, Brazil, Chile, Egypt, India, Indonesia, Iran, Jamaica, Kenya, Malaysia, Mexico, Nigeria, Peru, Senegal, Sri Lanka, Venezuela and Zimbabwe.

<sup>13</sup> En mai 2010 la Russie et la Chine se sont associées à un projet de résolution de l'ONU interdisant, notamment, à l'Iran tout investissement à l'étranger dans les mines d'uranium et à ses éventuels fournisseurs d'armes, la vente de certains matériels militaires comme les chars. Le texte prévoyait aussi l'inspection des navires iraniens en haute mer.

Chine au moment où Taipei poursuit sa coopération – notamment militaire – avec les Occidentaux, mais Beijing cultive en outre de bonnes relations avec des partenaires souvent au ban des Nations. Elle continue ainsi de protéger la Corée du Nord, y compris au sein même du Conseil de sécurité des Nations unies. En mai 2010, une enquête internationale a conclu que le navire sud-coréen coulé deux mois plus tôt, avec quarante-six personnes à bord, avait bien été victime d'une torpille nord-coréenne. Mais en dépit des appels répétés de la communauté internationale, Pékin a refusé de voter une résolution au Conseil de sécurité de l'ONU visant à condamner cet acte. De la même manière, la Chine avait mis son veto en 2007 à un projet de résolution américaine concernant la répression au Myanmar et, surtout, elle a continué à protéger la junte de toute interférence extérieure en mai 2008 alors que Rangoon refusait une aide humanitaire d'urgence suite à un terrible cyclone.

Au-delà, la Chine entretient des relations difficiles avec certains de ses partenaires au sein des BRICS. Non seulement le Brésil et l'Inde s'inquiètent de sa force de frappe économique (et des déficits commerciaux qu'elle engendre – 25 milliards de dollars dans le cas de l'Inde, près de 14 dans le cas du Brésil), mais en outre la Chine prend des positions géostratégiques propres à indisposer son grand voisin indien. A son alliance traditionnelle avec l'ennemi de l'Inde qu'est le Pakistan – qui débouche aujourd'hui sur des coproductions militaires – s'ajoute une coulée chinoise dans l'Océan indien. La Chine y est présente à travers sa force navale et développe des ports en eau profonde au Pakistan, au Myanmar et au Sri Lanka. L'Inde y voit une menace maritime de plus alors que les litiges territoriaux – hérités notamment de la guerre sino-indienne de 1962 - sont loin d'être réglés.

Les pays émergents, en particulier les BRICS sont devenus des acteurs majeurs de la scène diplomatique globale. Leur solidarité s'est construite tant au sein d'instances qui leurs sont propres comme les sommets des BRICS que dans des enceintes multilatérales, mais chaque fois contre l'Occident: la vieille formule, *The West versus the Rest* restant de mise, avec un parfum de revanche post-coloniale dans certains cas<sup>14</sup>. Au demeurant, la crise de 2007/2009 a accéléré ce processus, non seulement en raison des fragilités de l'Occident qu'elle a révélées, mais aussi parce qu'elle a mis à mal le modèle qui s'était imposé au monde comme seul garant de la prospérité depuis la chute du mur de Berlin. Les piliers du fameux « consensus de Washington », libéralisme économique et démocratie ont perdu leur lustre comme recettes du succès. La Chine et la Russie, avec le soutien d'autres pays émergents sont davantage en mesure d'avancer des modes de développement et de gouvernement alternatifs – ce que d'aucun commence à appeler le « consensus de Beijing » - combinant capitalisme et autoritarisme<sup>15</sup>. En un sens, l'Occident s'est mis en mauvaise passe dans la bataille du « soft power » et du « hard power ». Au total, le rapport de force économique et diplomatique pourrait singulièrement compliquer les efforts des Occidentaux pour faire adopter au reste du monde les règles d'un système international qu'ils ont dominé durant plus de deux siècles, sans qu'on sache encore clairement si les émergents souhaitent désormais revoir ces règles, voire en édicter de nouvelles ou seulement occuper plus de places au sein du système existant.

---

<sup>14</sup> La notion de *West and the Rest* a été utilisée dans deux acceptions différentes dans les sciences sociales. Les économistes l'ont employée pour montrer combien l'Occident restait privilégié en termes de développement (voir Angus Maddison, «The West and the Rest in the international Economic Order », in B. de Macedo, C. Foy et C.P. Oman (dir.), *Development is back*, Paris, OCDE, 2002, pp. 31-46). Les internationalistes, eux, ont désigné ainsi une *summa divisio* (largement due à la précédente) dans la diplomatie mondiale (voir Karoline Postel-Vinay, « L'Occident et le reste », *Les Carnets du CAP*, n° 13, 2011).

<sup>15</sup> Stefan Halper, *The Beijing Consensus. How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-First Century*, Basic Book, 2010



Ce constate mérite toutefois d'être nuancé en raison, d'abord, des divisions internes aux émergents. D'une part, leur unité face à l'Occident risque de se fissurer à mesure que leurs intérêts divergeront – et, notamment, que la Chine inquiétera ses partenaires des BRICS et de la région Asie, sauf, bien sûr, si elle sait dissimuler ou, mieux, modérer ses ardeurs expansionnistes. D'autre part, certains pays émergents ont acquis des affinités électives fortes avec l'Occident. L'Inde, à nouveau, est un cas d'école, puisque ce pays a construit une démocratie et un Etat de droit sur les bases de son héritage colonial. Certains observateurs y voient même un *bridge power* entre le Nord et le Sud, une formule à laquelle son rapprochement avec les Etats-Unis donne du crédit. Il n'y a donc pas une, mais plusieurs diplomaties des pays émergents.

Leur évolution dépendra en grande partie de l'attitude des Occidentaux dont le manque de solidarité peut jouer en faveur des émergents. D'une part les Etats-Unis paraissent prendre leurs distances vis-à-vis d'Européens à leurs yeux trop embourgeoisés (notamment pour faire la guerre) et trop assistés (notamment pour ce qui est de leur sécurité et celle de leur région). Washington mise de plus en plus sur des pays émergents comme l'Inde, la Corée du Sud et l'Indonésie – trois pays que Barack Obama a visité en 2010 dans une tournée asiatique de 10 jours alors qu'il ne trouve pas le temps de venir aux sommets UE/Etats-Unis. D'autre part les Européens se divisent eux-mêmes, leurs dirigeants jouant la carte nationale à l'heure où l'Union Européenne est la seule entité d'un poids suffisant pour forcer le respect des émergents<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> L'erreur d'appréciation des enjeux est particulièrement frappante en France. Au lendemain du sommet des BRICS de 2011, Jean-Pierre Raffarin offrait ainsi un commentaire en contradiction avec le titre, prometteur, de sa tribune: la « stratégie des BRICS ne devrait pas poser de problèmes à la diplomatie française qui s'est engagée, avec crédibilité, pour la réforme de la gouvernance mondiale. Nous entretenons avec chacun de ces pays d'excellentes relations. Comme la Chine, la France se place à l'intérieur de nombreux cercles à l'intérieur desquels elle recherche les positions favorables à ses convictions et à ses intérêts » (J.-P. Raffarin, « Attention à l'autre gouvernance mondiale. L'Occident sous-estime les pays émergents », *Le Monde*, 22 avril 2011, p. 17). Outre l'absence de toute référence à l'UE (sans doute le premier des « cercles » évoqué par l'ancien Premier ministre) et l'accent corrélatif sur le fait que la France à individuellement de bonnes relations avec les émergents, la comparaison France-Chine (« Comme la Chine... ») est parfaitement hors de propos - sans compter que nombre de pays émergents verraient bien la France renoncer à son siège au Conseil de sécurité de l'ONU au profit d'un siège européen, ce qui n'est pas (encore?) au programme de la réforme de l'ONU que la France appelle apparemment de ses voeux.