

IBSA, BRICS : L'INTÉGRATION DES PAYS ÉMERGENTS PAR LES CLUBS ?

Folashadé Soulé-Kohndou¹

Le troisième sommet des BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine), qui a eu lieu le 14 avril 2011 en Chine, a été l'occasion d'accueillir l'Afrique du Sud dans ce club regroupant des puissances émergentes. Née en 2009 à l'initiative de la Russie, l'idée première de ce nouveau club est de tenter d'institutionnaliser et de politiser l'acronyme « BRIC », créé par Goldman Sachs en 2001 et, au cours de ce troisième sommet, d'officialiser l'adhésion de ce nouveau membre par l'ajout à l'acronyme du « S » de South Africa. En dépit de résultats économiques moins bons que ceux des pays susmentionnés, l'Afrique du Sud, avec « seulement » 3 % de croissance en 2010, a donc réussi à se faire reconnaître, au niveau international, comme principale puissance émergente africaine. Comparée à ses concurrentes qui affichent une taille, une démographie et une économie très florissantes, l'Afrique du Sud fait cependant figure de benjamine : 10,3 % de croissance pour la Chine, 8,3 % pour l'Inde et 7,5% pour le Brésil. Ce troisième sommet s'inscrit également dans le cadre d'une série de réunions (Russie en 2009, Brésil en 2010) qui fonctionnent comme des plateformes de consultation et de coordination et visent à approfondir la coopération entre États membres.

Le forum de dialogue IBSA qui regroupe l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud se réunit depuis 2003. Il organise une série de sommets annuels de haut niveau entre présidents et chefs de gouvernement et anime des groupes de travail ministériels qui portent sur des thèmes tels que l'agriculture, la santé, la science ou les technologies. Ce sont autant de clubs sélectifs fonctionnant comme des communautés d'intérêts. Ces forums *ad hoc*, créés en complément du G20, viennent compléter ceux qui existent déjà, mais ont également pour effet de

¹ Doctorante en science politique, spécialité relations internationales à Sciences Po, rattachée au CERI-Sciences Po/CNRS. Sa thèse porte sur la coopération multilatérale entre puissances émergentes avec comme étude de cas le forum IBSA. Elle est l'auteur de l'ouvrage *Puissances émergentes et multilatéralisme : le cas de l'Afrique du Sud (1999-2008)*, Paris, l'Harmattan, 2010.

fragmenter davantage le système de gouvernance globale. En dépit de régimes politiques différents, d'économies qui ne sont pas toutes aussi développées et dynamiques les unes que les autres, mais aussi de différences linguistiques et culturelles, le rapprochement des nations émergentes lors de ces sommets répond à une volonté d'intégration accélérée dans les processus décisionnels internationaux. Afin de comprendre l'intérêt de ces clubs au niveau international, il est utile d'adopter une approche de type fonctionnaliste et de s'interroger sur les usages qu'en font ces puissances émergentes.

Dans le cas de l'IBSA, l'initiative est surtout politique. Le contexte et la naissance de ce forum résultent principalement d'une frustration. Les premières motivations pour lancer cette forme de discussion semi-formelle, ont été, en effet, les négociations à l'issue incertaine du cycle de Doha à l'OMC et la difficile réforme des Nations unies, en particulier celle de son Conseil de sécurité. Symboliquement, ces groupements entre puissances émergentes jouent le rôle de plateformes d'expression d'une insatisfaction vis-à-vis du système multilatéral tel qu'il est organisé actuellement. Malgré l'invitation, à partir de 2005, du Brésil, de l'Inde, de l'Afrique du Sud et de la Chine² aux réunions du G8 (afin d'associer les pays émergents en transformant de fait le G8 en réunions du G8+5), ou de leur intégration, à partir de 2008, dans le G20, ces puissances émergentes ne voient pas, dans cette association, une forme d'assimilation. Elles y perçoivent plutôt une cooptation par les grandes puissances. Pour les pays de l'IBSA, l'agenda du G20 résulte, pour l'essentiel, des réunions du G8 dont les sommets ont généralement lieu avant ceux du G20. Cette planification de l'agenda laisse donc peu de marge de manœuvre aux puissances émergentes pour influencer sur les thèmes de discussion. Bien que le G20 demeure un forum important pour les pays émergents qui en ont revendiqué, eux aussi, la création, des groupements comme l'IBSA et le BRICS constituent des moyens de développer leur agenda propre et de peser ensuite davantage sur la gouvernance globale.

CONSULTATIONS PRIVÉES ET PRÉ-COORDINATION

Les sommets de l'IBSA et des BRICS, dont les réunions sont très confidentielles, sont l'occasion de se consulter et d'opérer une pré-coordination sur bon nombre de thèmes :

² Ces émergents ont formé le groupe Outreach 5 qui se réunissait en marge du G8.

pendant ceux de l'IBSA, la réforme de l'ONU, les questions liées, entre autres, à la propriété intellectuelle et à la problématique du développement ; pendant ceux des BRICS, la réforme de la gouvernance économique, notamment le système des quotes-parts au FMI et la mise en concurrence du dollar comme unique monnaie de réserve et d'échange. Pour autant, il ne s'agit pas de substituer ou d'opposer ces forums aux organisations plus formelles et inclusives que constituent les Nations unies. Comme l'affirme l'ancien ministre des Affaires étrangères du Brésil, Celso Amorim : *«Our strategy was twofold: to try to work within the United Nations, but at the same time to push for reform from the outside. We drew lessons from another big example of recent change to the multilateral system: IMF reform. There would never have been change in the quota system if pressure had come only from within the IMF; it was really the G 20's pushing that provoked the change. Likewise with the United Nations, we can begin some kinds of reforms from the outside, for example by also holding G 20 meetings for foreign rather than just finance ministers. (Now that I am no longer foreign minister, I can say this because I am not pleading on own behalf!). Building these informal groups will help push along change to formal institutions within the United Nations. »*.³

La première fonction collective de ces rencontres est donc davantage de servir de forum de consultation ou encore de groupe de pression informelle, afin d'agir plus efficacement dans le cadre des institutions multilatérales formelles. Pour l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud, les forums IBSA et BRICS contribuent à la consolidation de leur profil international et soutiennent leur volonté de se projeter en tant que puissances émergentes, au-delà de leurs statuts respectifs de puissances régionales. Dans le cadre du forum IBSA, la mise en place du IBSA Trust Fund for the Alleviation of Poverty and Hunger reflète, symboliquement, le besoin de ces puissances de ne pas être perçues uniquement comme des États destinataires de l'aide internationale mais comme des nations ayant la possibilité d'accorder une aide aux pays en développement et aux pays les moins avancés. Ce fonds coordonné par le PNUD (Programme des Nations unies pour le développement) finance des projets de développement de petite et moyenne taille et participe également du projet de renforcement de la coopération et des partenariats Sud-Sud entre ces pays et les autres pays en développement. À ce jour, le fonds IBSA a reçu le prix des Nations unies pour le partenariat Sud-Sud en 2006 et celui des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) en 2010.

³ AMORIM, Celso., " Let us in – why Barack Obama should support Brazil's drive for a permanent seat on the UN Security Council" 14 Mars 2011 - http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/03/14/let_us_in?page=0,1

LÉGITIMATION ET AUTONOMISATION

Au sein des institutions internationales et, notamment, des Nations unies, la coopération IBSA poursuit un double objectif de légitimation et d'autonomisation. La légitimation, à la fois collective et individuelle, consiste, pour les pays de l'IBSA, à revendiquer un droit d'association et d'inclusion au sein d'un système dont le processus décisionnel les intégrerait davantage, particulièrement le Conseil de sécurité. Quant à l'autonomisation, elle consiste à exprimer leur volonté de préserver, dans la mesure du possible, leur indépendance et leur autonomie d'action vis-à-vis des grandes puissances, sans pour autant hypothéquer les partenariats stratégiques préalablement établis avec ces dernières. Pour ces pays émergents, le système actuel reflète les réalités telles qu'elles existaient à la sortie de la seconde guerre mondiale. Le statut d'émergent et de puissance régionale confère à ces États une position semi-périphérique sur la scène internationale, dont ils sont conscients et qu'ils entendent utiliser pour se faire reconnaître comme acteurs majeurs dans les affaires internationales, tout en cherchant à préserver une voix indépendante et une certaine capacité à déterminer les actions à mettre en œuvre de manière autonome. L'objectif est donc de contribuer à un rééquilibrage de la gouvernance mondiale.

DES COMMUNAUTÉS D'INTÉRÊTS FRAGILES

Bien que ces communautés d'intérêt prolifèrent, les puissances émergentes sont fragiles et il subsiste entre elles des rivalités. Il est donc plus juste de définir les relations entre les membres des BRICS et de l'IBSA comme des relations à la fois de coopération et de compétition, notamment entre la Chine et l'Inde, qui redoutent chacune, sans l'avouer ouvertement, le renforcement de l'influence de l'autre en Asie. Officieusement, la Chine ne voit pas d'un très bon œil l'éventualité pour l'Inde d'obtenir un siège permanent dans un Conseil de sécurité réformé. Cette rivalité se reflète également dans l'adhésion à ces clubs et dans l'organisation de leur fonctionnement : lorsque le forum IBSA a été mis en place en 2003, la demande chinoise d'adhésion a été rejetée au motif que « l'IBSA ne regroupait que des démocraties », mais ce refus était avant tout le résultat d'un veto indien. L'Inde a également fait la sourde oreille à la proposition chinoise d'organiser un sommet IBSA-BRICS

en avril 2011, proposition dans laquelle elle voyait une tentative de surveiller les consultations et les activités d'un club (l'IBSA) qui l'excluait.

En janvier 2011, en marge des réunions du G20, les présidents des banques centrales brésilienne et indienne se sont également joints à la demande américaine de renforcer la flexibilité du taux de change du yuan, en raison des effets indésirables de la sous-évaluation de la monnaie chinoise sur leurs économies.

L'issue du sommet BRICS d'avril 2011 a également fait l'objet de critiques de la part de certains analystes comme, l'ancien secrétaire aux Affaires étrangères indien, Shyam Saran : « *The BRICS have spelt out common concerns rather than an agenda of common action. This is not surprising given the diversity of the group. (...) In climate change negotiations, Russia is the odd man out. Its interests are not aligned with Brazil, China, India and South Africa, the so-called BASIC countries. For example, while BASIC is adamant that the Kyoto Protocol must be complied with, Russia has announced that it does not consider itself bound by its provisions. (...) On trade BRICS do have a common concern over growing protectionism in Western economies, but Russia is not yet a member of WTO. The opportunity for common action is, therefore, limited.* »⁴

Enfin, la prolifération de ces groupements (notamment l'IBSA) s'inscrit dans le cadre d'une dynamisation de la coopération politique et économique Sud-Sud et d'une diversification des partenaires économiques dans un contexte où les marchés traditionnels de ces émergents, notamment les États-Unis et l'Union européenne, sont affectés par la crise financière. La mise en place de coopérations qui ne concernent que des puissances émergentes est aussi le reflet d'une distinction croissante entre des relations Sud-Sud horizontales (entre puissances émergentes) et des relations verticales (entre les puissances émergentes et les autres pays en développement). Elles participent également à une fragmentation croissante de l'ensemble déjà très hétérogène qu'est le Sud, ce qui a pour effet d'accroître les disparités entre les pays qui le composent.

⁴ « Q & A : Common Concern, not Common Action » - 19 avril 2011, <http://www.ibsanews.com/q-and-a-8216common-concern-not-common-action8217/>