

Les approches des pays BRICS à la sécurité multilatérale

MIKHAIL TROITSKIY, PhD*

Malgré le pessimisme entourant les perspectives économiques du Brésil, de la Russie, de l'Inde, de la Chine et de l'Afrique du Sud (BRICS), le groupement continue d'attirer beaucoup d'attention comme source potentielle de politiques concertées de contrepoids au monde développé. Les membres du BRICS se sont positionnés comme des nations capables de maintenir des niveaux très élevés de croissance économique sans dépendance excessive des pays développés. Ils affirment également incarner la promesse d'une politique étrangère et de stratégies de sécurité indépendantes, basées sur leur compréhension particulière de l'intérêt national, et à chercher à rallier autour d'eux un groupe de pays en voie de développement qui, soi-disant, sont dans le processus de choisir entre une alliance avec l'Occident et des stratégies économiques et diplomatiques largement autonomes. Dans le sillage d'un affrontement majeur avec l'Occident sur l'Ukraine, la Russie peut en profiter pour promouvoir le groupe BRICS comme un véhicule de coordination d'une stratégie internationale. Il est par conséquent important d'établir dans quelle mesure le groupe BRICS peut, en tant qu'institution multilatérale, voir ses moyens renforcés dans le domaine de la politique de sécurité. Cet article examine les perspectives d'une approche concertée du BRICS à la diplomatie multilatérale et à l'action collective dans l'arène internationale.

* L'auteur est directeur adjoint du bureau de Moscou de la Fondation MacArthur, un organisme donateur privé, à but non lucratif, dont le siège social se trouve à Chicago. Il est analyste des affaires politiques et internationales de formation. Il enseigne à l'Institut d'État des relations internationales de Moscou ainsi qu'à l'Université européenne de Saint Pétersbourg. Il a publié en russe et en anglais des études sur les relations américano-européennes, russo-américaines et russo-européennes, sur les problèmes de sécurité en Eurasie et sur la sécurité et les négociations internationales. Le professeur Troitskiy publie fréquemment des commentaires et des tribunes libres dans la presse russe et internationale. De 2006 à 2010, il a été un collaborateur actif à la société de conseil internationale Oxford Analytica. Il est titulaire de diplômes de science politique de l'Université de Saint Pétersbourg et de l'Académie des sciences de Russie. Il a travaillé comme chercheur invité au Woodrow Wilson International Center de Washington et aux Universités d'Oxford et de Cambridge.

L'auteur souligne que les opinions exprimées ici sont uniquement les siens et non ceux de la Fondation MacArthur ou de l'Institut d'État des relations internationales de Moscou.

Les aspirations en politique étrangère des pays BRICS sont fortement concentrées sur leurs régions respectives. En conséquence, les objectifs clés de politique étrangère et de sécurité du groupe sont propres à chaque pays membre ou, comme dans le cas de la Chine et de l'Inde, s'opposent mutuellement. À la veille du sommet d'avril 2013 du BRICS en Afrique du Sud, l'*Hindustan Times* avait déclaré dans son éditorial que « les relations de la politique internationale entre ces pays restent précaires, et la confiance y fait par moment cruellement défaut. La fracture la plus évidente est celle entre l'Inde et la Chine. En revanche, les relations entre, par exemple, l'Inde et le Brésil ou l'Afrique du Sud et la Russie sont si minces, voire absentes. Hormis la Chine,... les membres ont une optique régionale au point d'avoir peu de contacts entre eux¹ ». En outre, les ressources disponibles aux pays BRICS pour une intervention dans des régions géographiques et fonctionnels, qui ne sont pas considérés d'une importance critique pour leur sécurité ou leur développement économique, sont limitées. Dans l'ensemble, on a de bonnes raisons de ne pas s'attendre à ce que les pays BRICS mettent en commun leurs ressources et leur volonté politique à la poursuite d'initiatives mondiales ingénieuses.

Pourtant, en dépit du manque de goût pour l'activisme global concerté, le groupe BRICS peut encore trouver utile d'unir leurs efforts pour faire contrepoids à l'influence des pays développés. En effet, chaque pays du groupe est préoccupé par la prépondérance de l'Ouest dans un certain domaine, de la qualité de la diplomatie jusqu'à la capacité de projection des forces à la technologie militaire de pointe. En d'autres termes, si quelque chose peut stimuler le multilatéralisme de la sécurité entre les membres BRICS, ce serait leur positionnement par rapport aux états économiquement et technologiquement avancés.

Plus précisément, les relations sécuritaires, y compris la coopération et la concurrence, entre les nations du BRICS, sont largement définies par leur approche aux avantages économiques, militaires, technologiques et autres avantages des États-Unis et de leurs alliés. Par exemple, la Russie et la Chine déclarent régulièrement qu'elles coordonnent leurs politiques de sécurité, principalement dans le but de « promouvoir un monde multipolaire » et de s'« opposer à l'hégémonie », un euphémisme pour contrebalancer les États-Unis sur la scène internationale (voir leur Traité d'amitié, de coopération et de bon voisinage de 2001). Le Brésil s'est souvent opposé à la pression des États-Unis en faveur d'une intégration économique panaméricaine, et l'Inde a constamment résisté aux demandes américaines de renoncer à l'arme nucléaire. Une possible exception à cette règle est la dyade Inde-Chine dans laquelle la conduite des deux pays a été principalement dictée par les motifs propres à leur rivalité régionale, qui remonte à au moins plusieurs décennies.

Il arrive parfois qu'un ou plusieurs membres du BRICS développent un intérêt particulièrement marqué pour enrôler le groupe à leur cause anti-occidentale. Dès la mi-2015, la Russie recherche une coopération plus étroite avec ses homologues du BRICS, notamment la Chine, étant donné l'aggravation du conflit avec l'Occident sur l'Ukraine et l'expulsion de la Russie du G8 et, potentiellement, d'autres instances multilatérales².

Cet article procède en trois étapes. Tout d'abord, il classe les réactions typiques des pays du BRICS aux politiques de sécurité de l'Occident et à la tentative de l'Ouest de s'assurer une avance technologique et diplomatique. Ils sont représentés dans cette analyse par les trois plus grands pays ayant les programmes les plus ambitieux en matière de politique étrangère, à savoir la Chine, la Russie et l'Inde. Pour comparer les options russes, chinoises et indiennes, l'article utilise un graphique à deux dimensions. Il introduit ensuite un paramètre permettant d'identifier des tendances dans l'évolution de ces attitudes. Ce paramètre est la direction dans laquelle est perçue l'évolution de l'influence des États-Unis dans le monde. L'article cherche à établir en quoi l'apparition du pessimisme concernant la puissance américaine (et plus généralement occidentale) a affecté les choix stratégiques des pays du BRICS quand il s'agit de formuler des réponses à la supériorité occidentale dans les domaines de la diplomatie et de la technologie militaire. Enfin, il évalue les perspectives multilatérales de sécurité des BRICS sur la base d'une compréhension de la façon dont le « déclin de l'Ouest » a affecté le calcul stratégique des nations BRICS.

Les réponses du groupe BRICS aux politiques de sécurité de l'Ouest

Plusieurs types de capacités et de politiques occidentales ont généré des inquiétudes parmi les pays du BRICS depuis le début du XXI^e siècle. Cet article examine ces trois types : 1) la technologie de pointe de l'armement et la stratégie militaire connexe, 2) les stratégies de gestion des conflits, et 3) l'innovation dans la doctrine de politique étrangère. Parmi les points controversés de la *technologie militaire* figurent les projets américains et alliés de déploiement de moyens de défense antimissile ; les progrès dans le domaine des armes conventionnelles de haute précision, y compris celles qui sont potentiellement déployables dans l'espace ; et la tentative des États-Unis et de leurs alliés de rendre plus strict le régime de non-prolifération nucléaire tout en insistant sur des réductions importantes dans les principaux arsenaux nucléaires du monde. Les dimensions des *stratégies de gestion des conflits internationaux* défendues par l'Occident et soulevant des inquiétudes parmi les BRICS comprennent l'intervention armée pour mettre fin à

un conflit violent, par exemple, une guerre civile ; les menaces d'isolement politique, de sanctions économiques ou de punition par la force de l'une des parties dans un conflit intérieur (ce qui fait généralement pencher la balance en faveur des autres) ; les interprétations libres du mandat du Conseil de sécurité de l'ONU d'intervenir dans des conflits (selon une opinion répandue à Moscou et à Beijing, l'OTAN avait pris la liberté d'élargir son mandat de protection des populations civiles pendant la guerre civile en Libye en 2011 pour y inclure la poursuite et la défaite des forces du régime) ; et la reconnaissance officielle d'un régime sécessionniste (le Kosovo en 2008). Enfin, parmi les *changements doctrinaux* occidentaux survenus au cours des deux dernières décennies et troublant la plupart des membres du BRICS, figurent les notions réinventées de solidarité avec les peuples souffrant de l'abus des gouvernants au pouvoir dans des pays étrangers ; les interprétations activistes proactives de la responsabilité de protéger (R2P) ; les affirmations sur le caractère universel des droits de l'homme ; et le soutien apporté par des gouvernements occidentaux à des mouvements d'opposition et à des militants politiques dans les pays en voie de développement.

Dans l'ensemble, les trois domaines technologique, stratégique et doctrinal dans lesquels l'Occident mène les innovations, sont étroitement liés et irritent la Russie, la Chine et, dans une certaine mesure, l'Inde. Les préoccupations du BRICS comprennent l'utilisation potentielle d'armes de haute précision à la pointe de la technologie contre des forces gouvernementales « sous prétexte » de mettre fin à des conflits armés intérieurs ou de sanctionner un gouvernement ciblé pour une violation massive des droits de l'homme. Les analystes classiques des affaires internationales à Moscou, Beijing et New Delhi considèrent les préoccupations humanitaires comme un écran de fumée masquant des actions visant à acquérir des « avantages géopolitiques », à sécuriser un accès aux « ressources stratégiques » ou à installer des « gouvernements fantoches » dans des pays « d'importance stratégique ». Les réactions du BRICS aux développements inquiétants de la technologie, la stratégie et la doctrine enregistrés en Occident sont quatre catégories principales.

Les mesures asymétriques

Les « trois grands » membres du BRICS ont tout d'abord essayé de compenser l'avantage de l'Ouest en prenant des mesures asymétriques. La Russie a commandé un nouveau missile balistique lourd à combustible liquide considéré comme très efficace pour pénétrer les défenses de missiles. Les dirigeants russes ont également promis de déployer des missiles à courte portée dans l'enclave Kaliningrad, la plus à l'ouest du pays, l'un des objectifs de ces missiles étant de cibler des sites potentiels de défense antimissile en Pologne. Selon Washington, au cours des

dernières années, la Russie a aussi procédé à des tests, lors des années récentes, apparemment en violation de l'*US-Russian Intermediate Nuclear Forces Treaty* de 1987, un missile de croisière à moyenne portée. S'il était déployé, de tels missiles pourrait faire monter les enjeux pour les membres européens de l'OTAN dans une confrontation avec la Russie et, éventuellement, de les dissuader de permettre le déploiement d'éléments du dispositif américain de défense antimissile sur leur territoire. La Chine a également excellé dans l'élaboration de réponses asymétriques à la supériorité technologique des États-Unis dans un certain nombre de domaines d'importance pour la Chine. Pékin a développé des moyens efficaces de lutte contre la domination par l'*US Navy* des eaux océaniques adjacentes à la Chine tels que des missiles balistiques antinavires de haute précision. La Chine a également prouvé en 2007 qu'elle était capable de détruire des satellites américains en orbite en atteignant un satellite désaffecté avec un missile.

Il est tout aussi facile de trouver des exemples de réponses asymétriques à l'interventionnisme armé. On peut citer le soutien diplomatique et les approvisionnements fournis par la Russie au gouvernement de Bachar al-Assad en Syrie et les tentatives russes et chinoises pour protéger l'Iran du durcissement des sanctions extra-ONU proposées par les États-Unis et leurs alliés. Depuis le renversement du colonel Mouammar Kadhafi en Libye en 2011, la Russie et, dans une moindre mesure la Chine, n'ont perdu aucune occasion dans les forums multilatéraux d'attribuer le blâme d'une situation sécuritaire loin d'être parfaite en Libye, sur les pays de l'OTAN qui avaient sans doute poussé les limites de leur mandat, basé sur la résolution 1973 du Conseil de sécurité de l'ONU, et ont bombardé les forces de Kadhafi jusqu'à l'anéantissement total.

Les innovations doctrinales occidentales de solidarisme, d'universalité des droits de l'homme et de responsabilité de protéger de l'Occident, même en l'absence d'une autorisation du Conseil de sécurité de l'ONU, ont également indiqué une réaction asymétrique distincte. Les autorités chinoises, indiennes et russes ont, à différents moments, pris soin de limiter la liberté de manœuvre des organisations non gouvernementales locales et transnationales, communément vues dans ces pays comme des agents de l'influence hostile de l'Occident déguisées en promotion de droits et de valeurs universels. Pékin impose des restrictions à l'accréditation des ONG nationales et étrangères poursuivant des objectifs considérés comme politiquement sensibles. Il est, par exemple, impossible en Chine d'incorporer une ONG qui n'a pas obtenu un financement initial des programmes du gouvernement chinois³. Pékin exige également la certification par les ambassades chinoises de tous les accords de subvention entre les donateurs dans le pays respectif et l'ONG chinoise bénéficiaire⁴. En outre, le gouvernement chinois cherche

à détourner les fonds étrangers des ONG relativement indépendantes à celles largement fidèles ou agissant au nom des autorités⁵.

Dans le même ordre d'idées, Moscou a durci la réglementation pour les ONG à capitaux étrangers en 2012, mis fin à la présence en Russie de l'Agence américaine pour le développement international (USAID) et interrompu le Programme de coopération Nunn-Lugar pour la réduction des menaces financé par les États-Unis, dont l'objet est de désactiver et détruire les ogives nucléaires retirées du service en Russie⁶. Le climat général dans lequel opèrent les ONG en Russie s'est détérioré, avec de nombreuses voix appelant à une nouvelle vague de répression sur les bénéficiaires de l'aide financière étrangère, même dans le domaine de l'enseignement et de la recherche. Même en Inde, un pays ayant la réputation justifiée d'organiser des élections libres et honnêtes ainsi que de maintenir un niveau satisfaisant de transparence de la part du gouvernement, les autorités adoptèrent des mesures restrictives à l'encontre des ONG financées par l'étranger. Cette mesure a été prise en 2013 à la suite d'une vague d'activisme écologique opposé à la construction d'une centrale nucléaire à Kudankulam. Cependant, la suspension générale du droit de recevoir des fonds de l'étranger a affecté plus de 700 ONG indiennes dont la plupart ne s'étaient jamais engagés dans la militance antinucléaire⁷.

Les contraintes juridiques ou éthiques

La deuxième stratégie russe et chinoise pour neutraliser la perception de la prépondérance technologique ainsi que l'innovation stratégique et doctrinale importune de l'Occident est d'imposer des restrictions juridiques ou éthiques au comportement occidental grâce à des conventions multilatérales, bilatérales ou diplomatiques. La Russie a répliqué, par exemple, aux progrès réalisés par les États-Unis dans le domaine des armes stratégiques conventionnelles de haute précision en insistant, lors des négociations sur le nouveau Traité de réduction des armes stratégiques en 2009-10 (START), que les missiles balistiques intercontinentaux (ICBM) armés d'ogives conventionnelles doivent être comptés dans la détermination des limites générales de ces missiles ainsi que les vecteurs à ogive nucléaire. Avec la Chine, la Russie a introduit à la Conférence du désarmement de 2008 un projet de traité sur la prévention du placement d'armes dans l'espace extra-atmosphérique. Le projet n'a pour l'instant donné lieu qu'à une réaction peu enthousiaste de la part des États-Unis alors que la Russie a essayé de faire monter la mise en s'engageant à respecter unilatéralement le principe de « ne pas être le premier à placer » des armes dans l'espace⁸ ». Moscou continue aussi d'insister sur un accord contraignant avec les États-Unis qui imposerait des restrictions au développement d'armes conventionnelles de haute précision et de systèmes de dé-

fense antimissile. Alternativement, la Russie a tenté de convaincre, en 2010-2011, le Congrès américain de publier une déclaration attestant que les défenses antimissiles américaines ne seraient jamais dirigées contre la Russie. Aucune de ces initiatives n'a suscité un grand intérêt aux États-Unis parce que Washington ne voulait pas freiner ses progrès dans les domaines prometteurs de la technologie militaire, ni limiter sa liberté d'action quant aux applications potentielles de cette technologie.

L'Inde, à son tour, cherche à légitimer sa possession d'armes nucléaires en dehors du cadre du Traité de non-prolifération (TNP), en appelant à l'abolition des armes nucléaires qui serait la condition de sa renonciation à son propre arsenal nucléaire. Sinon, l'Inde insiste pour être acceptée dans le TNP sur la base « non discriminatoire », c'est-à-dire en tant qu'État doté d'armes nucléaires.

La Chine et la Russie ont depuis longtemps résisté à l'interventionnisme occidental par la voie de la diplomatie multilatérale. Les deux parties ont soit opposé leur veto, ou menacé de le faire, à des résolutions ouvrant la voie à l'intervention dans l'ex-Yougoslavie, l'Irak et la Syrie. Moscou et Pékin ont affirmé sans relâche le caractère indispensable d'un mandat du Conseil de sécurité de l'ONU pour intervenir dans des états souverains, même dans des situations où un veto par un membre permanent de ce conseil pourrait empêcher la communauté internationale de mettre un terme immédiat à un conflit armé afin de sauver des milliers de vies. Dans une tentative de retarder l'expansion de l'OTAN en Europe, la Russie proposa en 2008, et par la suite a promu par des voies diplomatiques, un projet de traité sur la sécurité en Europe qui exigerait des consultations parmi les parties prenantes en cas d'aggravation d'un conflit en Europe et interdirait l'élargissement des alliances militaires en l'absence d'un consensus parmi les signataires du traité. La Russie, la Chine et l'Inde ont également refusé de reconnaître le Kosovo comme un État indépendant. Dans cette décision, la Chine et l'Inde ont été motivées surtout par la réticence de créer un précédent d'une sécession réussie tandis que la Russie a été principalement motivée par ses sympathies pour la Serbie et l'inclinaison de contrebalancer les États-Unis et leurs alliés. Moscou s'est servi ensuite de l'indépendance du Kosovo comme un argument pour justifier sa propre reconnaissance des républiques séparatistes de la Géorgie, ainsi que la sécession de la Crimée de l'Ukraine et son admission dans la Fédération de Russie.

La Russie, la Chine, et parfois l'Inde, ont compensé les innovations doctrinales occidentales en développant et promouvant leurs propres concepts. Elles ont soutenu que la souveraineté est l'un des rares stabilisateurs puissants dans la politique mondiale, ainsi que l'équilibre des forces, c'est-à-dire, la prévention de l'« hégémonie » par un seul état. Depuis 2004, l'année de la première vague des révolutions « de couleur » en Eurasie postsoviétique, Moscou a aussi activement

promu la narration de l'inévitable implication hostile de forces extérieures dans les manifestations de masse antigouvernementale ou d'autres activités par des mouvements d'opposition radicale. La Russie a maintenu qu'il n'y a aucun moyen pour une manifestation de masse radicale de s'assurer un soutien humain et matériel sans l'aide d'un pays étranger qui vise sournoisement à miner le gouvernement dans le pays où la manifestation se déroule. Les deux récits se sont avérés des ripostes vigoureuses à la rhétorique de solidarisme transnational de l'Ouest, et ont suscité l'intérêt d'un certain nombre de pays en voie de développement dotés de régimes vulnérables, préoccupés par une possible ingérence occidentale.

En effet, employer la stratégie des contraintes juridiques, un acteur doit maintenir un degré de participation globale. Un état ne peut exploiter aucune contrainte par le truchement des Nations Unies ou même d'un groupe plus restreint de ses alliés, si cet état n'est pas engagé avec le monde. Bien qu'un acteur isolé internationalement (ou auto-isolé) sera toujours capable de fournir une réponse asymétrique à ses rivaux, la stratégie des contraintes juridiques est impossible à appliquer ou inefficace pour un tel acteur. Si un pays se déplace vers l'(auto-)isolement, il perd l'option des contraintes juridiques.

Les stratégies symétriques ou de contreparties

Au fur et à mesure que les trois principaux pays BRICS se renforçaient économiquement et militairement au cours de la dernière décennie, ils ont essayé un certain nombre de stratégies symétriques ou de contrepartie, qu'ils essayèrent de déployer contre l'Occident, des images miroir des politiques de l'Ouest. Par exemple, comme l'un des moyens de compenser l'impact potentiel des systèmes naissants de défense antimissile des États-Unis sur la stabilité stratégique nucléaire entre les États-Unis et la Russie, Moscou a annoncé, en 2011, la formation des Forces de défense de l'espace aérien (*Sily Voenno-kosmicheskoi oborony – VKO*) et a affecté des dizaines de milliards de dollars à leur financement au cours de la prochaine décennie. Les États-Unis n'ont pas soulevé la question de savoir si ces forces allaient avoir un effet négatif sur la stabilité stratégique tant vantée et Moscou s'abstint de tout commentaire. L'Inde continue à son tour de développer des armes nucléaires tout en restant en dehors du cadre du TNP, en prétendant que l'adhésion et la non-appartenance au TNP sont en effet deux choix tout aussi acceptables et aucun n'est plus éthique que l'autre.

La Russie a imité l'interventionnisme occidental en s'engageant en Abkhazie, en Ossétie du Sud et en Crimée, et les a reconnu à l'issue de conflits dont Moscou a pris part. Moscou a également utilisé la doctrine du solidarisme pour justifier la projection de ses forces en Crimée et menacer leur utilisation contre l'Ukraine dans le sillage de la révolution de février 2014 à Kiev. La Chine continue

en effet de revendiquer Taiwan et d'élargir sa propre interprétation du droit maritime international aux mers contiguës, et ses propres zones d'intervention possible dans certaines circonstances.

La Russie a rendu la pareille aux innovations doctrinales de l'Occident en servant de la R2P pour justifier ses prétentions sur la Crimée et, potentiellement, sur certaines régions dans certaines parties de l'est de l'Ukraine. Selon Moscou, les « compatriotes » de Crimée et de l'Est de l'Ukraine ont été mis en danger par les politiques des nouvelles autorités ukrainiennes qui avaient prétendument pratiquer une discrimination à l'encontre des Russes de souche et de la langue russe en Ukraine. Le Kremlin a également justifié ses actions en Ukraine en citant le cas du Kosovo que les États-Unis ont soutenu d'après le principe de l'autodétermination des Albanais du Kosovo, tant avant qu'après la déclaration d'indépendance par Priština en 2008⁹.

La coopération avec l'Occident

La dernière option pour les « trois grands » du BRICS est de répondre à la prépondérance de l'Occident par la coopération avec l'Occident. Cette coopération n'a jamais pris la forme d'un suivisme mais sur une base *ad hoc*. À son entrée dans le « club nucléaire », l'Inde a choisi de coopérer, jusqu'à un certain point, avec les États-Unis en signant un accord sur le nucléaire civil en 2005. À la suite de cet accord, New Delhi a obtenu l'engagement de Washington dans le développement de l'énergie nucléaire civile en Inde, un marché lucratif pour les États-Unis. Tout en restant en dehors du cadre du TNP, l'Inde a toujours soutenu le programme de désarmement nucléaire de l'administration d'Obama¹⁰.

La Russie coopéra à son tour avec les États-Unis et leurs alliés dans le domaine du désarmement chimique de la Syrie, ce qui a contribué à désamorcer partiellement le conflit dans et autour de la Syrie. La Chine, avec quelques autres pays en voie de développement, ont pris part à des patrouilles contre la piraterie dans les eaux de la Corne de l'Afrique, une mission qui s'est avérée être un succès incontestable de la coopération multilatérale. Enfin, Moscou a décidé en mars 2011 de ne pas opposer son veto à la résolution 1973 du Conseil de sécurité de l'ONU, qui a reconnu la nécessité de protéger la population civile de la ville libyenne de Benghazi menacée d'épuration par les forces du colonel Kadhafi. Le tableau ci-dessous résume les trois défis et les exemples des quatre options de réponse des « trois grands » du BRICS.

Tableau 1. Les réponses des pays BRICS aux innovations technologiques, stratégiques et doctrinales de l'Occident

<i>Réponse Défi</i>	<i>asymétrique</i>	<i>Contraintes juridiques</i>	<i>Stratégies de contrepartie</i>	<i>Coopération</i>
<i>Technologie militaire avancée : défense antimissile / armes de haute précision / « armes spatiales », armes nucléaires ; régime de non-prolifération pour l'Inde</i>	Missiles mobiles, armes antisatellites, nouveaux missiles de croisière, essai antisatellite de la Chine (2007), missiles antinavires de haute précision	Inclusion des armes conventionnelles dans la limitation des armements stratégiques, proposition d'un traité sur la non-militarisation de l'espace ; appels de l'Inde à l'élimination des armes nucléaires ou demande d'admission au TNP sans discrimination (comme EDAN)	Établissement de forces de défense de l'espace aérien en Russie, Modernisation par la Russie de ses propres armes conventionnelles, développement par l'Inde d'armes nucléaires sans être signataire du TNP	Signature par l'Inde de l'accord nucléaire de 2005 avec les États-Unis, soutien apporté aux initiatives de désarmement nucléaire mondial
<i>Gestion des conflits : Syrie, Libye, Géorgie, Kosovo</i>	Armement du régime au pouvoir en Syrie, résistance au durcissement des sanctions contre l'Iran, rejet sur l'OTAN de la responsabilité du chaos ayant suivi l'intervention en Libye	Veto opposé aux résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU à propos de l'intervention ou de l'aide à l'opposition au gouvernement dans les conflits intérieurs, affirmation de la nécessité d'une autorisation d'intervention du Conseil de sécurité, propositions de traités multilatéraux contraignants interdisant l'élargissement des blocs rivaux (Charte sur la sécurité européenne), tentative de prévention de la reconnaissance du Kosovo et application de règles strictes de rétablissement de la paix	Intervention russe dans les conflits en Géorgie et en Ukraine, revendication de Taïwan par la Chine	Désarmement chimique de la Syrie négocié sous l'égide de la Russie, participation de la Chine à la mission de lutte contre la piraterie dans le Golfe d'Aden
<i>Innovations doctrinales : notions de solidarisme, approches transnationales des droits de l'homme et R2P, coopération avec les mouvements et militants d'opposition</i>	Limitation de l'activité des ONG (Russie), restrictions apportées au financement étranger des ONG (Chine, Inde)	Mise en avant d'expressions rivales de respect inconditionnel de la souveraineté comme seul stabilisateur dans le système international et d'ingérence étrangère dans toute contestation antigouvernementale.	Démonstration de solidarité de la Russie avec ses « compatriotes » d'Ukraine et maintien du principe d'autodétermination	Soutien de la Russie à la résolution 1973 du Conseil de sécurité de l'ONU en mars 2011 pour protéger les populations civiles en Libye

Découvrir les tendances dans les approches chinoises, russes et indiennes

Une systématisation des défis de l'Occident, et des réponses que leur apporte le groupe BRICS, permet de comprendre l'éventail d'options disponibles à la Chine, la Russie et l'Inde pour la coordination multilatérale vis-à-vis des États-Unis et de leurs alliés. Le tableau ci-dessus ne montre toutefois pas un aperçu de l'évolution des manières dont la Chine, la Russie et l'Inde approchent une telle coordination. Afin de suivre cette évolution et de déterminer comment ces trois pays du BRICS peuvent coordonner leurs politiques à l'égard de l'Occident, nous examinons comment le concept d'un déclin imminent de l'Ouest en tant que grande puissance économique et diplomatique peut les influencer. Cela nous permettra de comprendre la direction dans laquelle l'attitude préférée de chacun des trois pays BRICS évolue et la distance qui les séparera dans un avenir prévisible. Une telle analyse mettra également en évidence le choix critique qui se dégage entre compenser et coopérer avec l'Occident dans un contexte d'anticipations du prochain déclin irréversible de l'Ouest.

En Occident même, ce pessimisme a largement diminué après avoir culminé en 2009-2010. Cependant, de nombreux décideurs en Russie, en Chine et en Inde semblent partir du principe que le déclin de l'Occident va se poursuivre. Il est par exemple difficile d'imaginer comment les décideurs russes auraient convenu d'incorporer la Crimée à la Russie, une action n'ayant aucune chance d'être reconnue comme légitime par les nations occidentales dans un avenir prévisible. On ne peut envisager de ne pas tenir compte de l'opinion des États-Unis et de leurs alliés que si l'on est convaincu que les conséquences matérielles d'un tel désaccord diminueront avec le temps.

Une analyse des tendances de l'évolution des réponses de la Chine, de la Russie et de l'Inde aux politiques de l'Ouest depuis le début de la crise économique mondiale en 2009 montre que chacun des trois acteurs a choisi sa voie distincte dans ses rapports avec l'Occident. La préoccupation de l'Inde avec les défis émanant des États-Unis et de ses politiques est limitée. New Delhi ne considère pas Washington comme un « rival stratégique » et préfère répondre aux menaces régionales en développant ses propres capacités symétriques. Ces capacités ne sont toutefois pas dirigées contre les États-Unis ni leurs alliés européens ou asiatiques ; elles sont conçues pour dissuader deux rivaux différents, la Chine et le Pakistan. Ces capacités sont de plus en plus prisées des décideurs politiques indiens dans un monde où les États-Unis sont perçus comme de moins en moins capables de garantir la stabilité dans des régions clés et la sécurité de leurs alliés. L'Inde n'est certainement pas prête à exercer son autorité et chercher querelle non

seulement aux États-Unis mais aussi à sa rivale régionale, la Chine. Comme indiqué par les auteurs d'un ouvrage de référence sur les visions du monde des « pouvoirs en puissance »,

La politique étrangère postindépendance de l'Inde a été largement dominée par Nehru en termes d'élaboration et de mise en pratique des concepts. La pensée de Nehru était marquée par son caractère éclectique et étendu, comprenant que le pouvoir importe dans les relations internationales, mais peu disposés à laisser l'Inde se retrouver empêtrée dans des conflits extérieurs qui mèneraient à des sacrifices de sang et d'argent et, ce qui était peut-être encore plus important, éroderaient l'autonomie de l'Inde et limiteraient ses options... L'Inde semble toujours faire grand cas de son « pouvoir par l'exemple » comme moyen d'accéder au statut mondial¹¹.

Ce « pouvoir par l'exemple » n'est pas tant un exercice d'équilibre, mais une démonstration de la volonté de coopérer avec la communauté internationale (y compris l'Occident) et de contribuer, tant bien que mal, à certaines causes communes qui n'ont pas été entièrement définies par l'Inde et, comme diraient de nombreux décideurs politiques russes ou chinois, ont été « imposées » par l'Occident.

L'Inde est réticente à participer à des efforts multilatéraux visant à contraindre les progrès accomplis par les pays développés, par exemple dans la technologie de la défense antimissile, et en matière d'innovations stratégiques/doctrinales telles que l'intervention humanitaire basée sur le principe de la R2P. Dans l'ensemble, « en matière de politique mondiale, l'Inde est susceptible de continuer à aller vers des approches multilatérales mais, étant donné que les alliances et l'utilisation de la force sont perçus comme pratiquement tabous dans tous les cas, l'activisme indien sur la scène internationale va être loin de ce que les autres principales puissances, les États-Unis en particulier, pourraient attendre de l'Inde¹² ». La pensée indienne est en outre influencée par un courant pessimiste quant à la viabilité du groupe BRICS comme un véhicule pour l'action multilatérale. Ruchir Sharma, un cadre supérieur d'origine indienne à Morgan Stanley, a observé en 2013 que « les intérêts économiques de l'Inde sont étroitement alignés avec les États-Unis qu'avec les autres pays du BRICS [*sic*]. Un grand importateur de pétrole et matières premières, l'Inde profiterait, comme les États-Unis, des chutes des prix de ces produits, au détriment des principaux exportateurs de produits de base comme la Russie, le Brésil et l'Afrique du Sud¹³ ».

Les observateurs indiens ont, en effet, loué la Russie et le président Vladimir Poutine pour sa solution ingénieuse et constructive à l'impasse sur les armes chimiques syriennes. Alors que l'accord impliquant le président syrien Bachar al-Assad, Poutine et le président américain Obama était en voie de conclusion, les

éditeurs hindous étaient d'avis que « l'initiative [de Poutine] marque l'un des gestes les plus politiquement avertis par un chef d'État pour tendre la main à un public étranger au cours des dernières années ». Dans le même temps, les commentateurs ont noté, comme par hasard que : « la lutte d'influence entre les États-Unis et la Russie sur cette question se poursuivra de plus belle¹⁴ ». Alors que la crise de la Crimée se déroulait en mars 2014, les commentateurs indiens s'inquiétaient du fait que, si l'Occident laissait la Russie employer la manière forte lors de la crise ukrainienne, la Chine pourrait s'enhardir à « élargir unilatéralement sa sphère d'influence¹⁵ ». Les préoccupations de l'Inde étaient d'une nature ostensiblement régionale, non pas avec la possibilité d'une confrontation entre les grandes puissances mondiales, mais avec les opportunités que la crise pourrait offrir à sa rivale en matière de sécurité régionale, la Chine, qui avait déjà annexé des parties du territoire indien à la suite de la guerre de 1962. Pendant et immédiatement après la crise de la Crimée, New Delhi continuait de réitérer le principe de l'intégrité territoriale qui devait être appliqué à l'échelle mondiale.

Depuis le début de la crise financière mondiale de 2008-2009, la Chine est passée à une politique plus proactive, cherchant des moyens de faire contrepoids à la puissance américaine dans le Pacifique occidental, l'espace extra-atmosphérique et le cyberspace. Dans le domaine du discours sur la politique étrangère chinoise, cette position a été reflétée par l'influence croissante de l'école de pensée réaliste qui met l'accent sur la négociation entre grandes puissances et le pragmatisme en matière de relations internationales¹⁶. Les réalistes

se méfient des appels à la coopération des États-Unis et de l'Union européenne, qu'ils considèrent comme des ruses pour piégeage. Ils rejettent les concepts et les politiques de mondialisation, les défis transnationaux et la gouvernance mondiale. Ils soutiennent que les tentatives américaines et européennes d'enrôler un plus grand concours de la Chine dans la gestion et la gouvernance mondiale comme un piège dangereux visant à immobiliser la Chine, à gaspiller ses ressources et à retarder sa croissance¹⁷.

Pour la Chine, le multilatéralisme sert à « camoufler l'imposition de la volonté de quelqu'un d'autre à la Chine ». Pékin préfère le bilatéralisme, ou se sert du multilatéralisme pour promouvoir ses propres objectifs bilatéraux, en légitimant les décisions bilatérales dans le cadre d'un mécanisme multilatéral. Le revers de cette approche est que la Chine est laissée avec seulement une capacité limitée de poursuivre la stratégie des contraintes juridiques en utilisant la puissance des institutions internationales pour prévenir la politique indésirables des pays développés en matière de politique ou de technologie. Pourtant, Pékin bénéficie parfois de la diplomatie multilatérale aux Nations Unies et dans l'Organisation de coopération de Shanghai, principalement sous une forme non contraignante et quand le

soutien de pays ayant des vues similaires est assuré, tout en évitant les cadres multilatéraux dont les décisions peuvent être appliquées en dépit de la volonté de la Chine où Pékin peut être tenu pour responsable de certaines de ses actions¹⁸.

Cette approche a eu lieu alors que les décideurs chinois étaient de plus en plus convaincus du déclin de la puissance américaine alors qu'elle était en hausse constante. La Chine a été préoccupée d'assurer des changements progressifs dans le *statu quo* régional en sa faveur et a été suffisamment prudente pour ne pas franchir certaines « lignes rouges ». La Chine a également évité d'attaquer de front les États-Unis, préférant plutôt tester les limites du droit maritime international dans la mer de Chine méridionale ou déployer des armes défensives telles que des missiles balistiques antinavires ou des missiles de croisière visant à interdire à la marine américaine l'accès aux mers bordant la Chine. Contrairement à la Russie, Pékin n'a pas tenté de manœuvres dangereuses en matière de politique étrangère en simulant un comportement irrationnel afin de renforcer la crédibilité de son engagement de vaincre l'ennemi. En effet, les réponses asymétriques de la Chine ont jusqu'ici impliqué une volonté d'escalade ne dépassant pas un certain niveau, généralement prévisible.

À son tour, la Russie a été déchirée depuis 2009 entre une coopération sporadique avec l'Occident (par exemple, sur le désarmement chimique de la Syrie en 2013) et un affrontement direct avec l'Occident (en premier lieu en Ukraine en 2014-2015). Depuis 2010, Moscou s'est également vanté d'avoir perdu tout intérêt pour une poursuite du dialogue sur les questions de sécurité avec l'« Union européenne affaiblie » et de sa conviction d'une disparition imminente de l'influence mondiale des États-Unis. Comme le prouve le discours officiel pendant la crise de la Crimée, la Russie n'aspire à rien de moins qu'à une révision du *modus operandi* de l'ordre international de l'après-Guerre froide. Prenant des risques exceptionnellement élevés, la Russie exige désormais la reconnaissance de sa propre « sphère d'influence », délimitée par la présence de « compatriotes », les personnes qui utilisent le russe comme l'une des principales langues de communication et ressentent une affinité pour la culture russe. Le président Poutine a assimilé le refus d'accorder une telle « sphère » à la Russie comme une pression implacable exercée sur son pays ainsi que des tentatives de l'Occident visant à acculer Moscou¹⁹. L'offensive directe menée par la Russie contre les positions américaines dans l'Eurasie postsoviétique n'a pas jusqu'ici reçu l'approbation totale de la Chine ni de l'Inde, même si Pékin et New Delhi ont fait preuve de prudence et reconnu que les enjeux sont beaucoup plus importants pour Moscou que pour Washington et que le Kremlin a quelques arguments valables (bien qu'insuffisants) pour justifier ses actions.

Conclusion

Les perspectives d'une ambitieuse coopération multilatérale en matière de sécurité entre les trois principaux membres du BRICS visant à faire contrepoids à la puissance de l'Occident apparaissent limitées. L'Inde a semblé réticente et incapable de défier systématiquement les pays développés alors que la Chine et la Russie ont parfois conjugué leurs efforts pour s'opposer à la politique des États-Unis sur l'Iran, la Syrie, la défense antimissile ou l'intervention humanitaire. En même temps, pour la Chine, chacun de ces exemples n'a pas été autant une « question de principe » comme il l'a été pour la Russie. Au cours des dernières années, la Chine n'a été prête à envenimer la situation que jusqu'à un point auquel la dynamique générale de ses relations avec les États-Unis ne serait pas menacée. À son tour, la Russie s'est de plus en plus préparée à une confrontation directe avec les États-Unis et leurs alliés, et a essayé de tester la détermination de Washington sur les questions de principe, apparemment convaincue que la Maison Blanche finirait par céder. Les crises en Géorgie en 2008 et l'Ukraine en 2014-2015 illustrent parfaitement cette tendance. La Russie a en même temps essayé plusieurs tentatives de coopération avec les États-Unis, à la fois *ad hoc* et de façon plus large (le « renouveau » des relations américano-russes d'une manière générale, le transit à destination et en provenance de l'Afghanistan et les sanctions contre l'Iran en tant que questions indépendantes). Dans les moments de coopération, le renforcement des liens avec une Amérique déclinante était perçu par Moscou comme un bon moyen de se prémunir contre un possible expansionnisme chinois. Pourtant, à la mi-2015, un tel renforcement semblait représenter une option abandonnée. La Chine et la Russie continueront probablement de coopérer sur la promotion de contraintes juridiques à la puissance et au leadership de l'Occident dans les forums multilatéraux, d'abord et avant tout à l'ONU et ses agences. Toutefois, cela n'impliquera pas un front uni pour s'opposer aux États-Unis et à leurs alliés à tous les niveaux.

Notes

1. « The Foundation Is a Bit Shaky », *Hindustan Times*, 28 mars 2013, www.hindustantimes.com/comment/editorials/the-foundation-is-a-bit-shaky/article1-1033876.aspx#sthash.nYQz1xGK.dpuf.

2. Voir par exemple, TRENIN, Dmitri, « Welcome to Cold War II: This Is What It Will Look Like », *Foreign Policy Blog*, 4 mars 2014, www.foreignpolicy.com/articles/2014/03/04/welcome_to_cold_war_ii.

3. Voir DAVIS, Meg, « China's New Nonprofit Regulations: Season of Instability », *Asia Catalyst*, 14 juin 2010, <http://asiacatalyst.org/blog/2010/06/chinas-new-nonprofit-regulations-season-of-instability.html>.

4. FORD, Peter, « Law Chokes Chinese NGOs' Foreign Funding », *Christian Science Monitor*, 20 mai 2010, www.csmonitor.com/World/Asia-Pacific/2010/0520/Law-chokes-Chinese-NGOs-foreign-funding.

5. SPIRES, Anthony J., « US Foundations Boost Chinese Government, Not NGOs », *YaleGlobal*, 28 mars 2012, <http://yaleglobal.yale.edu/content/us-foundations-boost-chinese-government-not-ngos>.

6. « Russia: 'Foreign Agents' Law Hits Hundreds of NGOs », *Human Rights Watch*, 15 mai 2014, www.refworld.org/docid/537a016d4.html ; et BRESOLIN, Justin (révisé par GAUTAM, Brenna), « Fact Sheet: The Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Program », Center for Arms Control and Non-Proliferation, juin 2014, http://armscontrolcenter.org/publications/factsheets/fact_sheet_the_cooperative_threat_reduction_program/.

7. Voir par exemple, LAKSHMI, Rama, « Activists Bristle As India Cracks Down on Foreign Funding of NGOs », *Washington Post*, 19 mai 2013, www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/activists-bristle-as-india-cracks-down-on-foreign-funding-of-ngos/2013/05/19/a647ff80-bcaf-11e2-b537-ab47f0325f7c_story.html.

8. « Statement by H. E. Mr. Vitaly Churkin, Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations, at the 2013 Substantive Session of the Disarmament Commission », Permanent Mission of the Russian Federation to the United Nations, 1 avril 2013, p. 3, www.un.org/disarmament/content/news/disarmament_commission_2013/statements/20130401/10Russia.pdf.

9. Voir « Address by the President of the Russian Federation Vladimir Putin to the Federal Assembly », 18 mars 2014, <http://eng.kremlin.ru/news/6889>.

10. OLLAPALLY, Deepa M. et RAJAGOPALAN, Rajesh, « India: Foreign Policy Perspectives of an Ambiguous Power », in *Worldviews of Aspiring Powers: Domestic Foreign Policy Debates in China, India, Iran, Japan, and Russia*, éd. NAU, Henry R. et OLLAPALLY, Deepa M., New York : Oxford University Press, 2012, p. 85.

11. *Id.*, p. 79.

12. *Id.*, p. 108.

13. SHARMA, Ruchir, « BRICS Summits Are So Last Decade: All Members Are Slowing Down, with Conflicting Interests Leaving Them Less Willing to Cut Deals », *Times of India*, 1 avril 2013, <http://timesofindia.indiatimes.com/home/opinion/edit-page/BRICS-summits-are-so-last-decade-All-members-are-slowing-down-with-conflicting-interests-leaving-them-less-willing-to-cut-deals/articleshow/19310863.cms?referral=PM>.

14. « Diplomacy Works », *Hindu*, 17 septembre 2013, www.thehindu.com/opinion/editorial/diplomacy-works/article5131836.ece.

15. Editorial Comment, « Crimean Spring: As Russia Enters Ukraine, Global Inaction Has Grave Implications », *Business Standard*, 4 mars 2014, www.business-standard.com/article/opinion/crimean-spring-114030401215_1.html.

16. SHAMBAUGH, David et XIAO, Ren, « China: The Conflicted Rising Power », in NAU et OLLAPALLY, *Worldviews of Aspiring Powers*, p. 54.

17. *Id.*

18. *Id.*, pp. 44-45.

19. « Address by the President of the Russian Federation ».