



L'ENJEU MONDIAL

Les pays émergents

sous la direction de Christophe Jaffrelot



SciencesPo.
Les Presses

L'EXPRESS

L'ENJEU MONDIAL

L'ENJEU MONDIAL

Les pays émergents

sous la direction de Christophe Jaffrelot



SciencesPo.
Les Presses

L'EXPRESS

Catalogage Électre-Bibliographie (avec le concours de la Bibliothèque de Sciences Po)

L'Enjeu mondial. Les pays émergents / sous la direction de Christophe Jaffrelot – Paris : Presses de Sciences Po-L'Express, 2008.

ISBN 978-2-7246-1087-1

RAMEAU :

- Nouveaux pays industrialisés : Relations économiques extérieures : 1990-....
- Nouveaux pays industrialisés : Conditions économiques : 1990-....

DEWEY :

- 337 : Économie internationale

Public concerné : public intéressé

Crédits photos couverture

Rencontre entre le Premier ministre indien Singh, le président sud-africain Mbeki et le président brésilien Lula da Silva au sommet de l'IBSA, Pretoria (octobre 2007) ©Reuters/Stringer – Des élèves s'initient à l'informatique dans le *township* d'Alexandra, Johannesburg (août 2002) ©Reuters/Mike Hutchings – Contingent chinois de l'Unamid, Darfour (juillet 2008) ©AFP – Mercantile and Futures Exchange (BM&F), São Paulo (mai 2008) ©AFP/Nelson Almeida.

La loi de 1957 sur la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit (seule la photocopie à usage privé du copiste est autorisée).

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

© 2008, PRESSES DE LA FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES

Sommaire

Remerciements	9
Avant-propos	11
Introduction	13
Christophe Jaffrelot	

● PARTIE 1

GÉNÉALOGIE D'UNE CATÉGORIE

• La fabrique en trompe-l'œil de l'émergence	25
Jean-Jacques Gabas et Bruno Losch	
• Qu'est-ce qu'un pays émergent ?	41
Jérôme Sgard	
• Les formes du capitalisme en pays émergents	55
Entretien avec Robert Boyer	

● PARTIE 2

UNE ÉMERGENCE À GÉOMÉTRIE VARIABLE

Les trajectoires de l'émergence	69
• Un essai de typologie	69
Jean Coussy	
• Peut-on parler d'émergence chinoise ?	81
Jean-Luc Domenach	
• L'Inde, puissance émergente, jusqu'où ?	91
Christophe Jaffrelot	

- Le Brésil, un État sud-américain parmi les grands ? 105
Alain Rouquié
- Le Mexique, un émergent dans l'ombre de la superpuissance 117
David Recondo
- La Turquie : un dynamisme économique
mais des incertitudes politiques 129
Ahmet Insel
- L'Afrique du Sud : une puissance au seul regard des autres ? 137
Dominique Darbon
- La Russie : émergente ou réémergente ? 147
Débat entre Geoff Barnard, Gilles Favarel-Garrigues,
Jérôme Guillet, Christophe Jaffrelot et Anne de Tinguy

Dynamiques régionales 163

- Un vol d'oies sauvages
Intégration régionale et émergence des économies asiatiques 163
Françoise Lemoine
- Une Europe centrale et orientale adossée à l'Union européenne 173
François Bafoil
- Amérique latine, un régionalisme sans effet 187
Olivier Dabène

● PARTIE 3

UNE NOUVELLE DONNE MONDIALE

Des économies occidentales sur la défensive 199

- Quels seront les changements pour l'Europe ? 199
Jean-Marc Siroën
- Les multinationales chinoises et indiennes
à la conquête du monde 209
Jean-François Huchet et Joël Ruet

L'Afrique et l'Amérique latine comme nouveaux terrains de jeu ? 221

- Les pays émergents et la coopération internationale 221
Jean-Jacques Gabas
- La Chine et l'Afrique : des retrouvailles aux faux-semblants 235
Roland Marchal

- L'impact commercial de la Chine et de l'Inde sur l'Amérique latine 249
Rolando Avendaño et Javier Santiso

Les émergents au cœur du système onusien 259

- La place des pays émergents aux Nations unies 259
Alexandra Novosseloff
- Les stratégies des pays émergents au sein de l'Organisation mondiale du commerce 273
Cornelia Woll

Vers un rapport de force inédit ? 287

- Les droits de l'homme à l'épreuve des pays émergents 287
Guy Hermet
- Le « grand jeu » asiatique. Une perspective de temps long 297
François Godement
- Un train peut en cacher un autre 311
Pierre Hassner

● PARTIE 4

PERSPECTIVES

- Les marchés émergents sont-ils désormais à l'abri des crises financières ? 323
Imène Rahmouni-Rousseau
- Les limites environnementales de l'émergence 337
Emmanuel Guérin et Laurence Tubiana
- Globalisation et inégalités dans les pays émergents 351
Les cas de l'Inde et de la Chine
Pierre-Noël Giraud, Jean-François Huchet et Joël Ruet

Conclusion 367
Christophe Jaffrelot

Les contributeurs 371
Liste des sigles 377

Remerciements

Ce livre n'aurait pu voir le jour sans le concours et l'enthousiasme de nombreuses personnes à Sciences Po et ailleurs. Notre gratitude va en premier lieu aux auteurs qui ont accepté de participer à ce projet alors qu'il était encore dans les limbes : ils nous ont apporté des textes à la mesure de nos ambitions. Je souhaite aussi remercier Corinne Deloy qui a été la cheville ouvrière de cet ouvrage et Judith Burko qui a apporté ses conseils avisés tout au long de sa réalisation.

L'Atelier de cartographie de Sciences Po – Marie-Françoise Durand, Benoît Martin, Patrice Mitrano et Aurore Colombani – et Dorian Ryser au CERI ont su combiner rigueur et imagination dans la réalisation des graphiques et des cartes.

La Délégation aux affaires stratégiques et, en son sein, Marie André ont permis que cet ouvrage soit traduit rapidement de manière à être publié simultanément en français et en anglais.

Christian Makarian et Marc Epstein ont accompagné les premiers pas de cet *Enjeu mondial* et permis que *L'Express* s'engage dans l'aventure d'une co-édition.

Cette liste ne serait pas complète sans l'équipe des Presses de Sciences Po qui, derrière Marie-Geneviève Vandesande, nous a apporté son savoir-faire. Un grand merci, donc, à Graziella Niang, François Capelani et Fabien Crespin.

Rien de tout cela n'aurait été bien sûr possible sans le soutien constant que Richard Descoings, directeur de Sciences Po, apporte au CERI, tant dans le domaine scientifique que sur le plan éditorial, ce qui nous a permis de bénéficier des conditions et des moyens nécessaires à la réalisation d'un tel projet ; sans oublier l'aide précieuse de Gérard Grunberg et de Michel Gardette qui furent à l'origine de cette entreprise.

Last but not least, la conception du présent ouvrage doit beaucoup à Serge Cordellier. Qu'il en soit aussi remercié.

Christophe Jaffrelot

Avant-propos

Ce livre inaugure une nouvelle série, *L'Enjeu mondial*, sous la responsabilité du CERI, Centre d'études et de recherches internationales de Sciences Po. L'objectif de ce projet n'est pas d'ajouter un titre à la longue liste des livres d'actualité internationale mais de se concentrer, une à deux fois par an tout au plus, sur un des grands enjeux mondiaux contemporains, d'en explorer les fondements, d'en définir et d'en analyser les articulations, les implications et les acteurs.

Pourquoi ouvrir cette série avec les pays émergents ?

Nouveaux venus sur l'écran radar de nos médias, ces pays jouent un rôle croissant sur la scène internationale sans qu'on mesure encore la portée de leur essor, ni même que l'on fasse toujours l'effort de les identifier précisément. En effet, qu'ont-ils d'autre en commun que de susciter l'appréhension des pays riches qui voient arriver sur la scène mondiale des concurrents économiques et de nouvelles puissances régionales, voire globales ? Catégorie inédite du jeu international, ils méritent pleinement que les chercheurs en prennent la mesure et décryptent leur impact.

Pouvant se lire au gré de l'intérêt de chacun, *L'Enjeu mondial*, pour plus de clarté, a été organisé en quatre parties. La première reconstitue les origines d'une catégorie de pays qui procèdent des anciens « pays en développement » sans coïncider tout à fait avec eux. La deuxième dessine une typologie des trajectoires de l'émergence à partir du chemin parcouru par sept nations et trois régions. La troisième s'intéresse aux changements suscités par l'essor des pays émergents dans l'ordre économique, politique et militaire du monde d'aujourd'hui et de demain. La dernière se concentre sur les limites du phénomène, tant en raison des tensions suscitées dans chaque pays par une croissance fort déséquilibrée que par ses incidences sur l'environnement et les ressources naturelles de la planète.

Éclairer cet enjeu mondial par l'analyse approfondie des meilleurs spécialistes, par des données statistiques parfois difficilement disponibles, ainsi que par une cartographie inédite, tel est l'objectif poursuivi ici. Cela pour permettre à chacun de mieux comprendre un monde qui change vite et profondément.

Introduction

Christophe Jaffrelot

Les pays émergents font régulièrement la « une » des journaux. Pour certains observateurs, il s'agirait tout simplement d'une catégorie inventée par les médias. Le devoir du chercheur est donc de déconstruire l'objet du délit. Il s'agit, en l'occurrence, de s'interroger sur la part de réalité que recouvre la notion de pays émergents et sur la nouvelle configuration internationale à laquelle elle est susceptible de donner naissance. Car si « leur seul point commun est d'être vastes, peuplés, et de compter chaque jour davantage au plan économique, commercial, diplomatique et militaire¹ », comme l'écrit Hervé Gaymard dans son rapport *Un nouvel usage du monde*, ces pays sont bel et bien en train de modifier la donne internationale en profondeur.

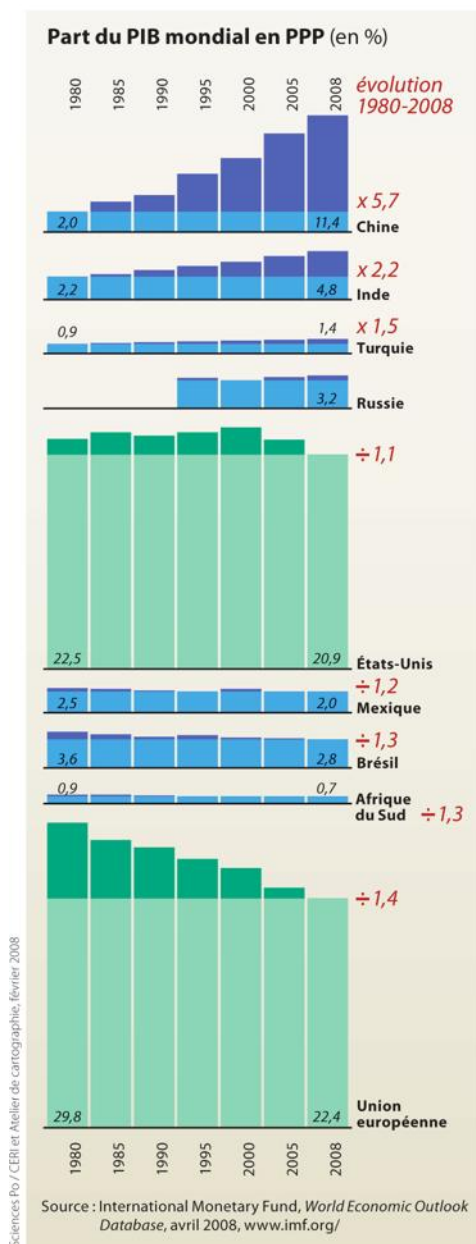
L'expression « pays émergent »² nous vient de l'économie et même du monde de la finance puisqu'on a d'abord parlé, dès les années 1980, d'économies à *marché émergent* pour désigner des pays à la croissance rapide et présentant des opportunités d'investissements (et/ou de placements) pour les firmes des pays riches. Vingt ans plus tard, le seul label officiel dont jouissent les pays émergents est toujours décerné par les organismes financiers internationaux, qu'il s'agisse du FMI – qui parle de marchés émergents – ou des instances de notation auxquels on doit à cet égard des listes de pays à géométrie variable.

De fait, les pays émergents se définissent d'abord par leur décollage économique comme en témoigne le poids croissant de certains d'entre eux dans l'économie mondiale. Celui de la Chine a été par exemple multiplié par 5,7 entre

1 Hervé Gaymard, *Un nouvel usage du monde. Rapport au gouvernement pour une France plus active dans les pays émergents*, Paris, novembre 2006, p. 31.

2 Cette introduction présente les enjeux dont il est question dans ce livre dans l'ordre où ils sont abordés par les auteurs des différents chapitres.

figure 1 : **Répartition
du PIB mondial, 1980-2008**



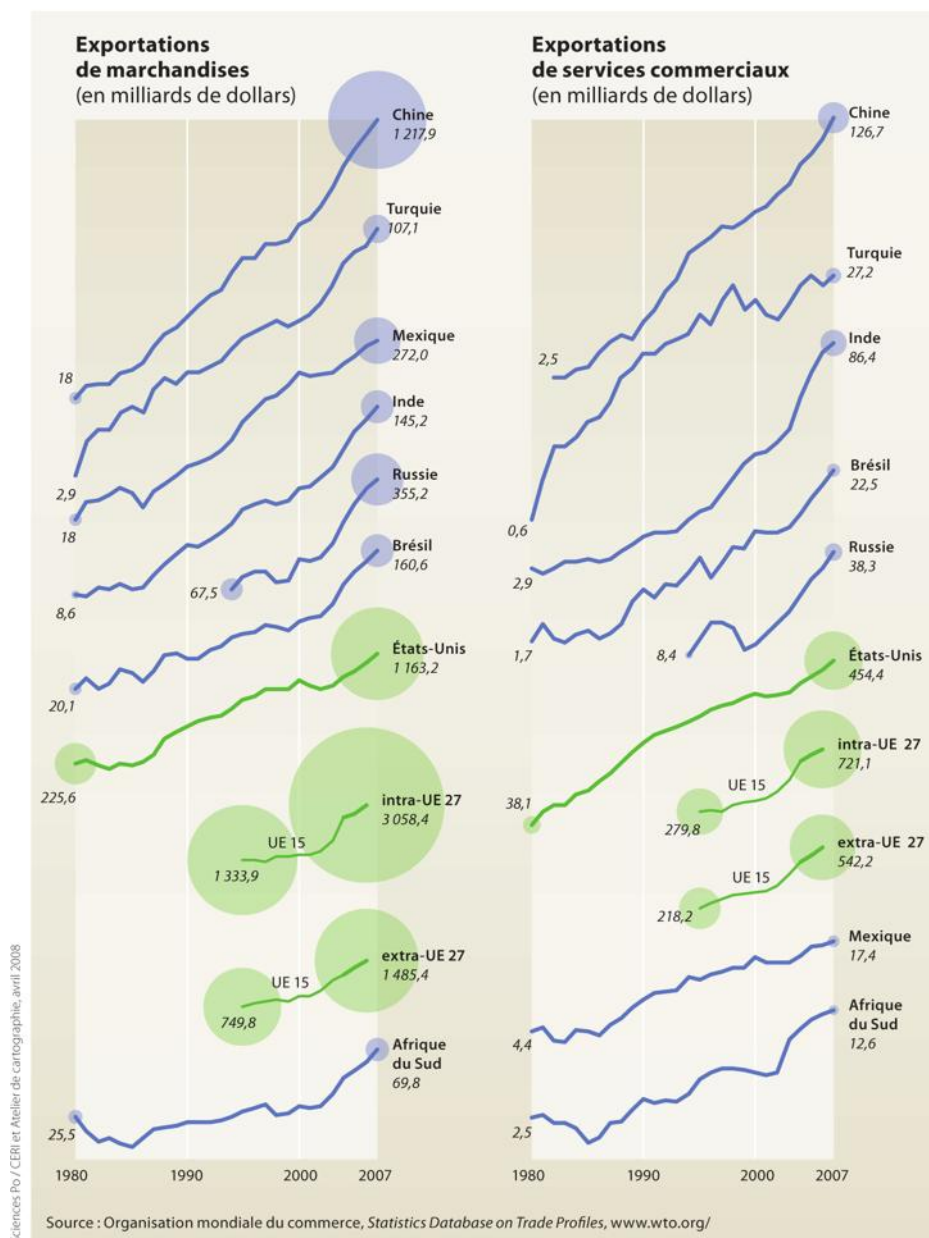
1980 et 2008 et celui de l'Inde par 2,2. Ce sont pour l'essentiel d'anciens « pays en développement », pour reprendre une formule qui paraît aujourd'hui bien datée – précisément parce que l'essor des émergents l'a singulièrement démodée. Leur insertion accélérée dans l'économie mondiale, attestée par l'augmentation de leurs exportations (de marchandises comme de services) et par l'attrait – certes inégal suivant les pays – qu'ils exercent sur les investisseurs étrangers depuis les années 1990, est aussi l'une de leurs caractéristiques.

Ajoutons que les pays émergents ont en commun une relative stabilité institutionnelle. Ils se sont par exemple dotés d'instances de régulation des marchés performantes. Enfants de la globalisation, ils ont su construire des États qui ont rendu durable la croissance dont ils jouissent depuis plusieurs années – un signe de plus que la mondialisation a besoin d'État ! Mais tous n'en ont pas moins opté pour une forme de libéralisation économique et ont donné naissance à des variantes du capitalisme dont Robert Boyer fait l'analyse dans l'entretien qu'il nous a accordé.

Certains ont pris leur essor avant les autres ; il s'agit de ces pays asiatiques qu'on appelait nouveaux pays industrialisés (NPI) dans les années 1970-1980. Ces précurseurs, aussi connus sous le nom de « Tigres » ou de « Dragons » en vertu de leur appartenance géographique, ont bénéficié d'une aide occidentale massive dans le cadre de la guerre froide, d'un État fort à l'origine de réformes structurelles – notamment agraires – et d'une insertion croissante dans le commerce mondial grâce à de faibles coûts de main-d'œuvre et à l'accueil qu'ils réservaient aux

multinationales. Beaucoup sont maintenant arrivés à bon port et ce n'est donc pas à eux que nous nous intéressons dans ce livre mais à leurs successeurs dont le nombre et le poids sont bien plus grands.

figure 2 : Évolution des exportations de marchandises
et de biens commerciaux, 1980-2007



Les ressorts de l'émergence

À la différence des NPI d'hier, les pays émergents sont, pour la plupart, de grands pays dont la population augmente vite – à l'exception de la Russie – et qui affichent

figure 3 : Investissements directs étrangers entrants, 1980-2006



une ambition politique nouvelle, parfois encore tâtonnante, fondée sur leur montée en puissance économique. Celle-ci a suivi la trajectoire des Tigres et des Dragons dans le cas de la Chine qui a toutefois donné à ce modèle une ampleur incomparable. « Atelier du monde », Pékin a construit son essor sur une capacité exportatrice exceptionnelle largement liée à l'attrait du coût de sa main-d'œuvre sur des multinationales en mal de délocalisation et auxquelles le pays a largement ouvert ses portes après les réformes de 1978. La Chine combine aujourd'hui libéralisation économique et régime à parti unique et invente corrélativement un capitalisme sans entrepreneurs. L'autre géant asiatique, l'Inde, qu'on qualifie volontiers de « bureau du monde », a davantage tiré parti des compétences de sa classe moyenne – des employés de centres d'appels aux ingénieurs informaticiens – tout en étant moins extravertie que la Chine. La croissance indienne est, en outre, portée par des milieux d'affaires libres de leurs mouvements depuis les réformes des années 1980-1990 et s'adosse à un État de droit particulièrement robuste. Premières populations du monde, la Chine et l'Inde ont tous deux profité d'un dividende démographique non négligeable et d'un phénomène migratoire à double tranchant : si dans un premier temps l'émigration a privé ces pays d'une partie de leur force de travail, les diasporas chinoise et indienne ont ensuite contribué au développement de leur mère patrie en y investissant et en y revenant à la fois mieux formés et riches en relations d'affaires, d'où le passage d'un *bain drain* à un *brain gain*. Autre point commun entre ces deux empires du milliard, ils vivent leur essor actuel, non pas comme une première, mais comme un retour aux riches heures du XVIII^e siècle lorsqu'ils dominaient l'économie née de la première globalisation commerciale.

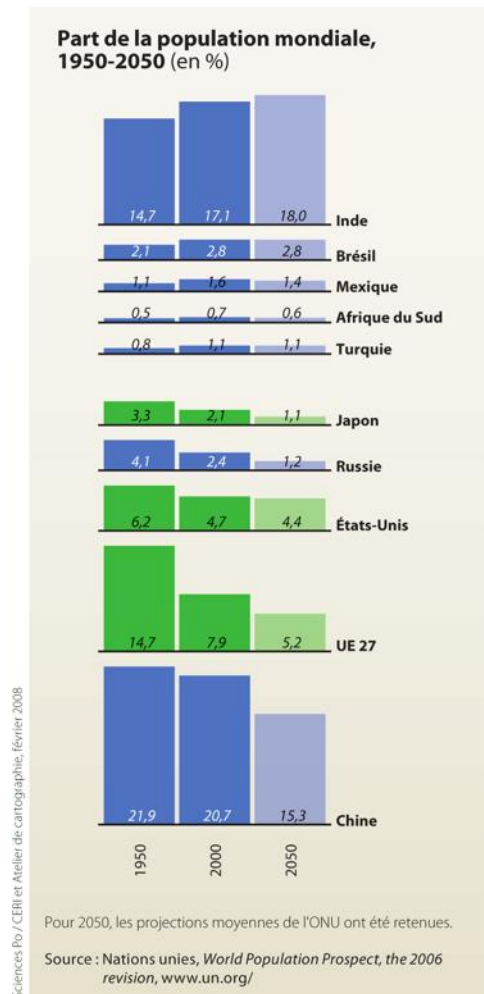
Après l'Asie, l'Amérique latine est le sous-continent qui abrite le plus grand nombre de pays

émergents, comme en témoigne l'entrée récente de plusieurs d'entre eux à l'OCDE. Il s'agit parfois, là aussi, d'un retour aux sources mais sur la base d'un cycle bien plus court puisqu'il suffit de remonter au Brésil des années 1970 et au Mexique des années 1960-1980 pour retrouver les taux de croissance qu'affichent ces deux pays aujourd'hui – et qui sont d'ailleurs moindres que ceux de l'Asie. Tous deux jouissent de riches ressources en matières premières – notamment énergétiques et agricoles. Leur proximité géographique avec les États-Unis continue d'être un moteur important. Le Mexique y a trouvé un marché en expansion, y compris pour sa main-d'œuvre – dont les envois de fonds ont contribué au décollage mexicain au point qu'on a pu parler d'un « développement par l'exil ».

S'adosser ainsi à une entité économiquement développée et politiquement stable – en l'occurrence l'Union européenne – aura aussi permis l'essor de la Turquie, seul pays méditerranéen considéré dans ce livre. L'Union européenne est non seulement son premier partenaire économique mais la perspective de l'adhésion, qui s'est éloignée depuis, a aussi dopé les investissements extérieurs au début des années 2000. La Turquie a en outre bénéficié du sens de l'entreprise de ses milieux d'affaires et d'un fort dividende démographique, la croissance de la population alimentant une immigration qui a certes privé le pays d'une partie de sa jeunesse mais lui a également fourni des fonds utiles à son essor.

L'Afrique du Sud fait quant à elle figure d'isolat tant sa relative prospérité contraste avec la pauvreté persistante de sa région. Sa richesse est plus relative si on la compare au niveau de revenu des autres émergents : géant en Afrique, le pays fait figure d'émergent en herbe, à côté de la Chine par exemple. Et si ce pays était systématiquement qualifié d'émergent pour la simple raison qu'il faut bien inclure un représentant du continent noir dans cette catégorie prometteuse, et qu'en outre la démocratisation d'après l'apartheid ajoute à son aura ? En un sens, si l'Afrique du Sud n'existait pas, la communauté internationale – cette fiction incontournable – ne devrait-elle pas l'inventer ?

figure 4 : Poids démographique de quelques émergents, 1950-2050



Délivrer un certificat de pays émergent à la Russie s'avère compliqué, mais pour d'autres raisons. *A contrario* des autres majoritairement peuplés de jeunes, la démographie russe est en panne ; alors que la croissance économique des autres pays repose sur une industrialisation rapide ou sur le tertiaire moderne, la Russie, tel un pays rentier, tire l'essentiel de sa richesse de ses ressources énergétiques – elle est d'ailleurs moins portée que les autres à l'investissement productif – ; enfin et surtout, la Russie était le cœur de l'une des deux superpuissances de la seconde moitié du ^{xx}^e siècle quand certains émergents doivent au minimum remonter au ^{xviii}^e siècle pour accréditer l'idée qu'ils renouent avec leur passé. Pour toutes ces raisons, son cas fait l'objet non pas d'un chapitre mais d'une table ronde où les débats vont bon train.

On l'a dit, certains pays doivent en partie leur émergence à un environnement régional propice. Si l'Afrique et le monde méditerranéen ne constituent pas aujourd'hui des pôles de l'économie mondiale, il en va tout autrement de l'Europe à vingt-sept et de l'Asie. Celle-ci a été la première à manifester la capacité d'entraînement d'une stratégie d'investissements transnationaux poétiquement appelé « vol d'oies sauvages » qui s'est déclinée en trois temps : des entreprises japonaises se sont d'abord implantés dans les NPI puis en Asie du Sud-Est où la main-d'œuvre était meilleur marché, puis les délocalisations des firmes nippones – et des NPI – les ont amené en Chine, et enfin le phénomène s'est étendu à l'Asie du Sud.

Sur le Vieux Continent, l'essor des pays d'Europe centrale et orientale – zone émergente par excellence – doit beaucoup à l'Union, du fait non seulement de la stabilité politique inhérente aux élargissements de 2004 et 2007 mais aussi des fonds structurels. À cette base se sont bien sûr ajoutés les investissements des entreprises de la Vieille Europe, confortées dans leur stratégie par la programmation des élargissements des années 1990 et dont les délocalisations ont donné lieu à une variante du vol d'oies sauvages asiatique, le cadre institutionnel en plus.

En Amérique latine, la multiplicité des cadres institutionnels masque mal la lenteur de l'intégration régionale. Non seulement certaines de ses organisations entretiennent des rapports de rivalité, mais elles s'avèrent être parfois des coquilles vides. Le Mercosur peine ainsi à gagner en substance à cause de la méfiance que le géant brésilien inspire à ses voisins, Brasília cherchant de toute façon à échapper à sa région pour décrocher un statut global.

Le basculement du monde

Les pays émergents rebattent les cartes du jeu international qui n'avaient sans doute pas été redistribuées ainsi depuis 1945. Jamais encore les dominants d'hier et d'aujourd'hui n'avaient eu à faire une place à des acteurs portés par un tel élan. L'adaptation de l'Europe et des États-Unis est compliquée par la vigueur de la concurrence commerciale des pays émergents. L'Union européenne perd des parts

de marché dans le secteur manufacturier, en raison notamment de délocalisations d'une ampleur nouvelle. Au-delà de la compétition commerciale qui procède parfois d'entreprises occidentales installées dans les pays émergents, les firmes de ces pays elles-mêmes sont de plus en plus offensives sur le Vieux Continent et en Amérique du Nord. Elles y rachètent des entreprises n'ayant rien de canards boiteux grâce aux liquidités générées par des années de croissance à deux chiffres. Les acquisitions réalisées par les multinationales chinoises et indiennes sont aujourd'hui les plus spectaculaires comme en témoignent le rachat de Tetley, Corus, Jaguar et Rover par Tata ou celui de la division PC d'IBM par Lenovo.

D'un point de vue géo-économique, les pays émergents viennent aussi concurrencer les États et les milieux d'affaires occidentaux sur leurs terrains de chasse traditionnels que sont l'Afrique et certains pays d'Amérique latine. Leur démarche relève ici d'une triple stratégie. Premièrement, ils se mettent à distribuer aux pays pauvres une aide au développement dont ils ont longtemps bénéficié, mais dont ils pensent ne plus avoir besoin. Cette aide est d'autant plus appréciée, notamment en Afrique, qu'elle est, contrairement à celle fournie par les Occidentaux, rarement assortie de conditionnalités politique et sociale – notamment en termes de gouvernance. Deuxièmement, les pays émergents (s')investissent de plus en plus en Afrique, où la Chine s'implante principalement pour garantir un accès direct aux matières premières dont elle a besoin, mais aussi pour dissuader certains pays africains de continuer à soutenir Taiwan. L'Inde suit depuis peu la même voie, comme l'a bien montré le premier sommet Inde-Afrique d'avril 2008 à New Delhi. La relation des grands émergents asiatiques et de l'Amérique latine est d'un autre ordre mais pourrait être à l'origine d'une troisième forme de rivalité avec

figure 5 : **Récompenses de quelques pays émergents dans les grands festivals internationaux de cinéma, 1990-2007**

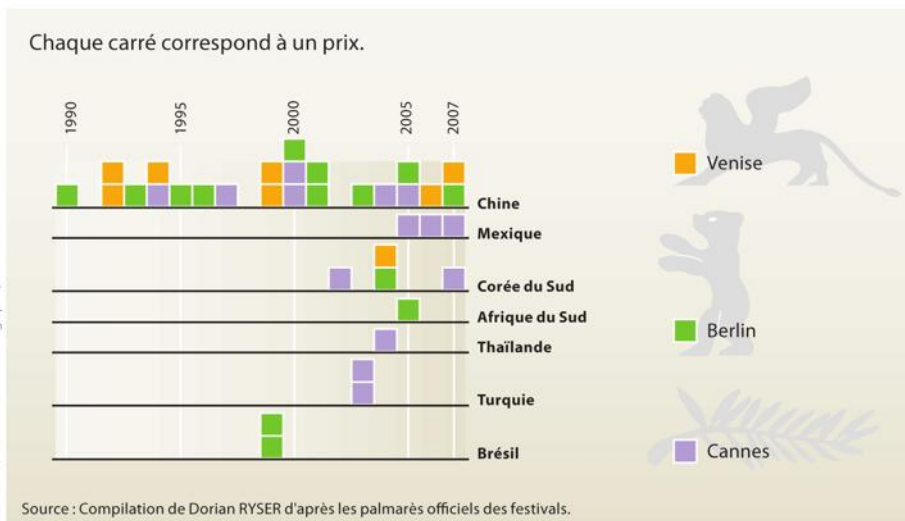
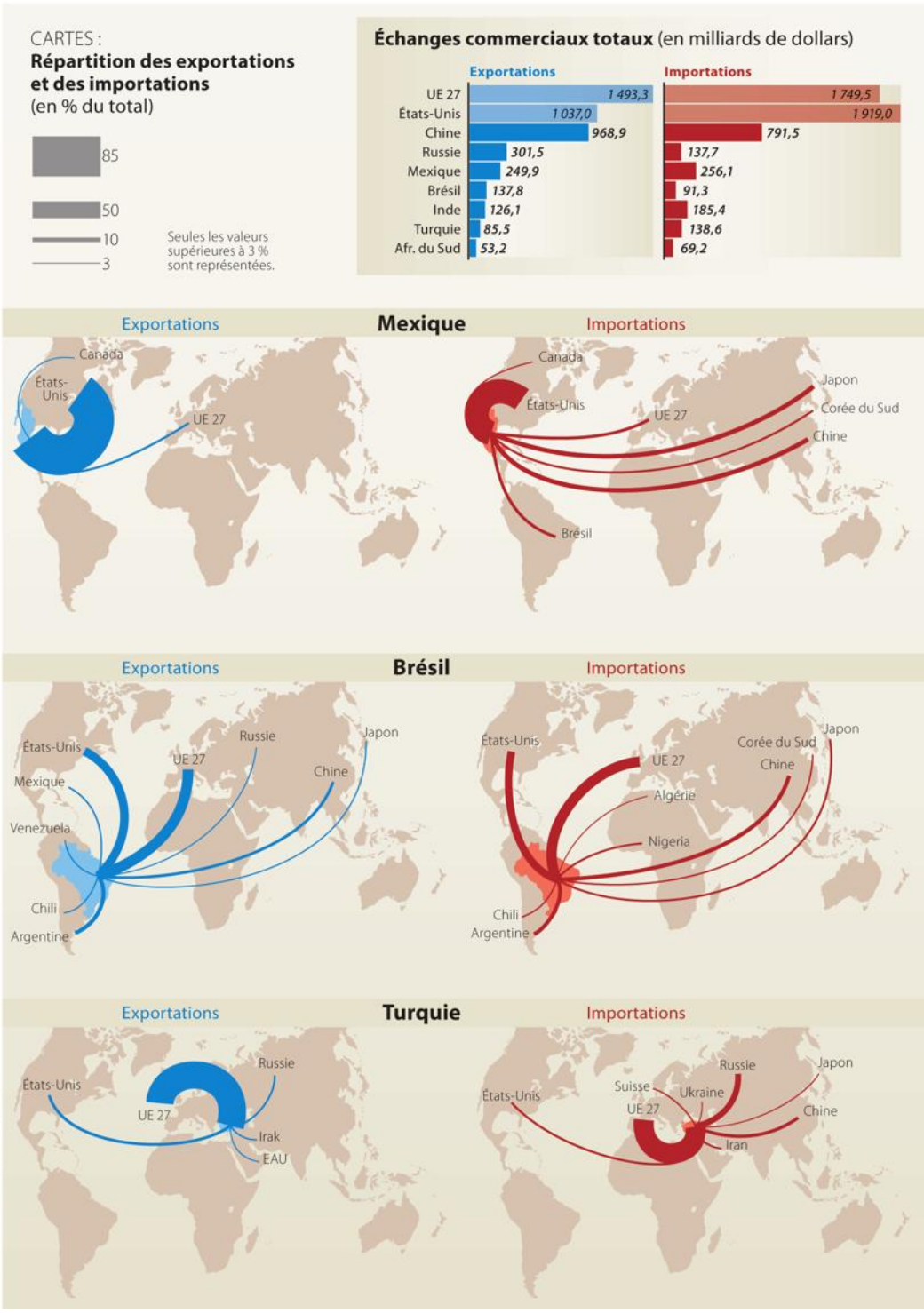
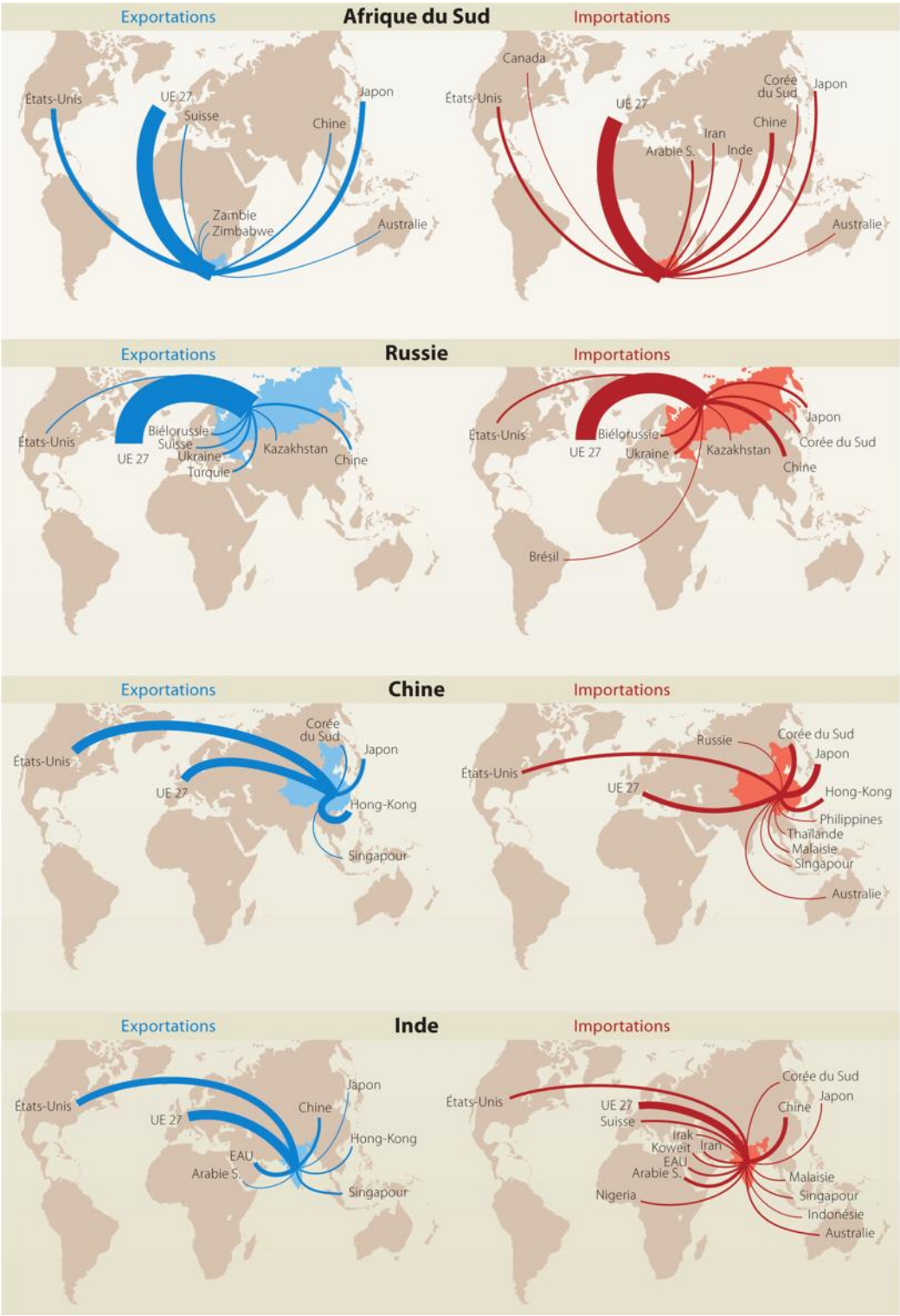


figure 6 : Principaux partenaires commerciaux de quelques émergents, 2006





l'Union européenne et les États-Unis. La Chine et l'Inde ont en effet commencé à investir en Amérique latine, à nouveau pour sécuriser leurs approvisionnements en matières premières, mais les entreprises latino-américaines devraient en tirer parti, car elles sont davantage complémentaires que concurrentes de leurs *alter ego* asiatiques.

Si sur le terrain les pays émergents sont devenus de sérieux rivaux pour l'Europe et les États-Unis, ces deux grands ensembles tardent à leur faire la place qui leur revient dans les instances multilatérales. Seul le FMI et la Banque mondiale ont timidement commencé à transférer des droits de vote et des quotes-parts du Nord vers le Sud. L'élargissement du G 8 et du Conseil de sécurité de l'ONU ne figure pas au premier rang des priorités de leurs membres, alors que les pays émergents sont parmi les premiers pourvoyeurs de casques bleus et qu'ils exercent une influence de plus en plus grande dans le dispositif onusien. Cette tendance est particulièrement nette à l'OMC où les pays émergents ont formé en 2003 un groupe d'une vingtaine de pays, le G 20, qui fait preuve d'une grande résilience en dépit des intérêts contradictoires de certains de ses membres. Fer de lance de l'opposition aux pays riches, le G 20 a su nouer des alliances avec des nations moins développées de manière à peser davantage sur les négociations commerciales du cycle de Doha.

Le rapport de force qui se dessine dans les enceintes multilatérales reflète un déplacement du centre de gravité du monde, tant en termes géopolitiques qu'en termes culturels – le succès croissant de la littérature et du cinéma des émergents en témoigne – ou en termes de valeurs. La référence aux droits de l'homme, qui s'est imposée dans les discours officiels – sinon dans les faits – au cours du xx^e siècle, risque de passer au second plan si le « consensus de Pékin », pour reprendre une expression née en Occident, triomphe en Asie et ailleurs. Ce consensus met en effet l'accent sur la discipline collective nécessaire à la réussite économique, au prix des libertés politiques. Mais la Chine sera-t-elle en mesure d'entraîner l'Asie dans son sillage ? Certains de ses voisins – à commencer par le Japon – ne souscrivent pas au « consensus de Pékin » et craignent de voir la Chine poursuivre son ascension. Les États-Unis misent sur ces pays pour faire contrepoids à l'empire du Milieu. Ils cherchent notamment à s'appuyer sur l'Inde, mais celle-ci ne souhaite visiblement pas choisir son camp trop tôt.

L'avenir du monde se joue en partie dans cette nouvelle variante du « grand jeu asiatique ». En partie seulement car l'analyse de Pierre Hassner relativise de façon fort convaincante l'impact des pays émergents sur les affaires du monde en ce début de xxi^e siècle. Des nations que nul ne classe dans cette catégorie comme la Corée du Nord ou même l'Iran pourraient acquérir les moyens de déstabiliser les relations internationales d'une façon plus déterminante que d'autres, certes plus puissantes, mais plus raisonnables aussi. Mais plutôt que de conclure à l'émergence d'un nouvel ordre mondial, ne vaudrait-il pas mieux admettre que le monde est entré dans une nouvelle ère d'instabilité ?

La fabrique en trompe-l'œil de l'émergence

Jean-Jacques Gabas et Bruno Losch

Comment appréhender une trajectoire « nationale » de développement et affirmer d'un pays qu'il « émerge »¹ ? Que signifie « émerger » ? C'est venir de quelle situation pour aller vers quelle autre, et avec quelle stabilité ? Sur quels critères déterminer la place relative des pays émergents dans un classement inter-national, et les uns par rapport aux autres ?

Quelques questions suffisent pour se rendre compte que cette notion d'« émergence », mouvante et sans définition standard, est enchâssée dans une représentation implicite du monde : elle exprime la reconnaissance d'un statut, celui de nouvel arrivant dans l'antichambre de la « cour des grands », celle des pays les plus « avancés » qui ont réussi leur « développement ». On comprend vite l'ampleur des non-dits, des sous-entendus, et la complexité extrême d'un thème qui s'inscrit dans le champ des jugements de valeur véhiculés par les grands médias internationaux, le monde académique et les experts des grandes banques d'affaires.

L'émergence s'inscrit dans une vision européocentrée de l'histoire du monde², dans laquelle l'évolution suivie par les pays dits aujourd'hui « développés » servirait de mètre étalon à l'aune de laquelle les changements des économies et des sociétés humaines seraient jaugés. La discussion se situe d'emblée au cœur d'une problématique : celle de l'économie dite du développement, historiquement située entre l'achèvement de la Seconde Guerre mondiale et le début de la nouvelle ère de mondialisation de la fin des années 1970. Il ne s'agit bien sûr pas ici de dresser le

1 Les opinions exprimées dans ce chapitre sont propres aux auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues du groupe de la Banque mondiale.

2 Gilbert Rist, *Le Développement. Histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

tableau des différentes « théories du développement » qui se sont affrontées à cette époque relativement proche mais de rappeler de façon stylisée, en guise de toile de fond, l'existence de deux filiations majeures : un courant dit « moderniste », d'inspiration libérale, marqué par les théories évolutionnistes de Walt Rostow et celles dualistes de Arthur Lewis et Gunnar Myrdal ; un courant dit « structuraliste », intégrant les déséquilibres économiques et sociaux et proposant des interventions volontaristes d'essence keynésienne (travaux de François Perroux, de Michal Kalecki et d'Albert Hirschman), qui inspirera l'école « dépendantiste » latino-américaine (travaux de la Cepal, de Raúl Prebisch et de Celso Furtado).

Comment la notion de pays émergents est-elle sortie d'une telle histoire marquée par la dilution du « développementalisme » dans la globalisation ? Pour répondre à cette question, commençons par en poser une autre : « qui émerge ? » Des marchés, des entreprises, des monnaies, des pays dans leur ensemble ? Sans s'attarder longuement, on repérera les principales réponses apportées à cette question qui varie suivant les critères utilisés ; la catégorie des émergents n'a en effet pas d'homologation internationale mais des contours en pointillés et des définitions flottantes.

La genèse des pays émergents, contrairement à ce que voudrait faire croire le référentiel évolutionniste dominant, est loin de suivre un processus standard. Les trajectoires des territoires et des communautés humaines sont multiples. Elles sont irréductibles les unes aux autres et reflètent une grande diversité de processus historiques et de combinaisons de facteurs et d'actifs. Comprendre quels sont les facteurs en jeu, les points dits de bifurcations ou « moments critiques » qui déterminent les sentiers du développement, tout comme les jeux d'influence croisés entre le « national » et l'international, l'interne et l'externe, est essentiel pour dépasser les seules explications endogènes.

Enfin, quelles sont les limites du processus d'émergence dans un monde globalisé ? La confrontation des niveaux de compétitivité par l'interconnexion des espaces laisse en effet peu de marge de manœuvre aux pays et régions qui n'avaient pas amorcé leur mutation avant la période d'ouverture actuelle, tandis que les pays émergents eux-mêmes sont confrontés à des défis structurels majeurs.

À la recherche des émergents

Si l'expression de pays émergent ne semble pas poser de difficulté dans son usage courant vu la fréquence de son emploi, les institutions internationales, le monde académique ou celui de la finance utilisent des critères différents pour qualifier un pays d'émergent.

D'où vient-on lorsqu'on « émerge » ? En règle générale, la classe de départ est ce grand fourre-tout des « pays en développement » (PED). Version la plus diplomatique de la catégorie « sous-développée » de l'après-Seconde Guerre mondiale, ce

label fut suivi par celui de Tiers Monde – posture d'affirmation et de revendication politique à l'époque du monde bipolaire de la guerre froide –, puis par celui de Sud, politiquement plus neutre et proposant une illusoire unité géographique.

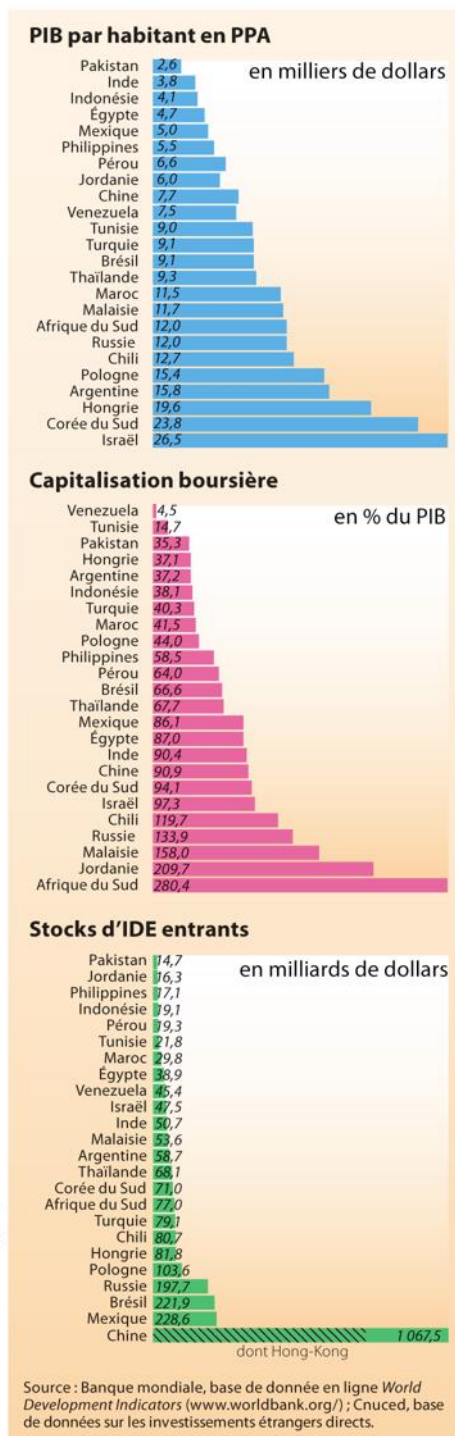
L'érosion des cadres d'analyse et des modèles politiques ainsi que la grande diversité des résultats économiques ont fait prendre conscience de la multiplicité des trajectoires nationales de plus en plus difficiles à réunir au sein d'un ensemble homogène³. Elles ont accéléré l'effritement des représentations du monde dont témoignent l'explosion des labels disponibles et l'apparition des nouveaux pays industriels (NPI), des pays à économie de marché exportateurs de pétrole (Pemep), des pays les moins avancés (PMA) et autres *Low Income Countries Under Stress* (Licus), sans parler des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) issus de l'ex-bloc soviétique. Néanmoins, la caractéristique des pays émergents est justement qu'ils ne forment pas un groupement unifié, labellisé, reconnu dans les statistiques internationales (Nations unies, institutions de Bretton Woods ou OCDE). On les retrouve dans les quatre catégories de revenu de la Banque mondiale : les pays à faible revenu (inférieur à 905 dollars par habitant) comme l'Inde ou le Vietnam, les pays à revenu intermédiaire inférieur (entre 905 et 3 595 dollars) comme le Brésil ou la Chine, les pays à revenu intermédiaire supérieur (entre 3 595 et 11 115 dollars) comme le Mexique ou la Russie ou, enfin, les pays à haut revenu (plus de 11 115 dollars) comme la Corée du Sud ou Israël. De quels types de pays s'agit-il donc ?

La notion d'« économie à marché émergent » aurait été forgée au début des années 1980 par des analystes de la Société financière internationale (l'un des organismes du groupe de la Banque mondiale) pour caractériser des pays en transition rapide, en cours d'industrialisation, avec des taux de croissance économique élevés, présentant à la fois des opportunités d'investissements et de placements du fait de leur croissance et du développement de leurs systèmes financiers et des risques (rémunérateurs) liés à leur environnement économique, monétaire, institutionnel et politique. Aujourd'hui, le Fonds monétaire international continue à faire référence – sans qu'il s'agisse d'une catégorie figée – aux « marchés émergents ». Économies, marchés, pays : la sémantique est incertaine et explique la très grande variabilité, selon le point de vue des analystes, du nombre de pays concernés par ce label.

Pour les organismes financiers spécialisés et les fournisseurs d'indices comme la Morgan Stanley Capital International ou encore Standard & Poor's, les marchés émergents sont définis sur la base de plusieurs critères incluant la capitalisation boursière, le PIB par habitant, les conditions de l'environnement macro-économique, la taille du marché et de ses entreprises, le degré de liquidité de l'économie

3 Colin Leys, *The Rise and Fall of Development Theory*, Nairobi, Bloomington (Ind.), Oxford, EAEP-Indiana University Press-James Currey, 1996.

figure 7 : **Hétérogénéité**
de quelques pays émergents, 2006

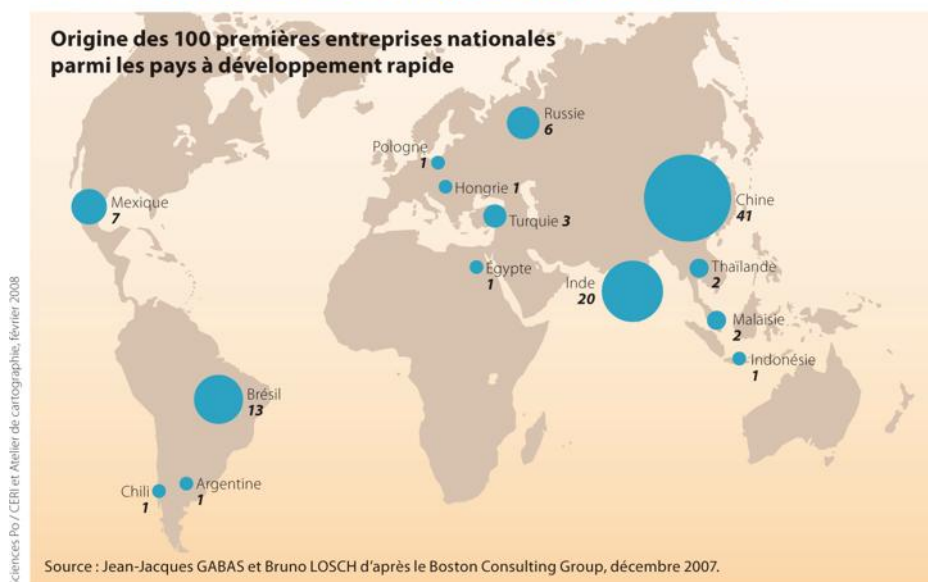


et le niveau de la corruption. Standard & Poor's gère une base de données des trente-trois marchés considérés comme émergents, complétés par vingt *frontier markets* de plus petite taille. De fait, les caractéristiques « nationales » de cette liste d'économies sont extrêmement différentes et confirment la dimension financière des analyses de l'émergence.

Le Boston Consulting Group (BCG)⁴ utilise la notion de « pays à développement rapide » (*Rapidly Developing Economies*, RDEs) dont il propose le repérage en identifiant l'origine nationale des cent plus grosses entreprises (le « BCG 100 ») qui ne sont pas filiales de multinationales de pays développés et qui ont un chiffre d'affaires annuel supérieur à un milliard de dollars en 2006, dont au moins 10 % à l'exportation. Ces critères de sélection sont complétés par d'autres indicateurs liés à la maîtrise technologique, à la R&D, etc. Soixante-neuf de ces entreprises sont asiatiques, principalement chinoises et indiennes, et vingt-deux latino-américaines.

Pour le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), les pays émergents s'imposent d'abord sur la scène internationale grâce à la croissance de leurs agrégats macro-économiques et à l'adoption de politiques favorisant l'ouverture commerciale et financière. Le taux de croissance de leur PIB est supérieur à la moyenne mondiale et à celle des pays les plus riches. Ils s'imposent ensuite par leurs exportations croissantes et diversifiées sur les marchés des pays industrialisés, notamment pour les produits à haute technologie, ce qui ne fait que renforcer les spéculations sur leur place à venir dans le système international. Plus récemment, les réserves en devises sont devenues un nouveau

4 Boston Consulting Group, *The 2008 BCG 100 New Global Challengers. How Top Companies from Rapidly Developing Economies Are Changing the World*, BCG Reports, 2007.

figure 8 : **Entreprises dans les « pays à développement rapide »**

critère de l'émergence : Chine, Taiwan, Corée du Sud, Russie, Inde, Hong-Kong et Singapour posséderaient à eux seuls 42 % des réserves internationales. La dimension dynamique et la rapidité des processus de changements constitueraient ainsi les principales caractéristiques permettant d'identifier les émergents.

Trois grands phénomènes ont fait évoluer le débat sur ces pays. Le premier fut la poussée de l'industrialisation de certains pays en développement qui attira l'attention des investisseurs et des financiers selon une séquence qui vit d'abord apparaître, au cours des années 1970, un premier groupe de quatre nouveaux pays

figure 9 : **Répartitions des réserves de devises internationales, 2005**

industrialisés appelés les « dragons asiatiques » (Hong-Kong, Taiwan, Corée du Sud et Singapour), suivi par un second au tournant des années 1990 dénommé les « bébés dragons » ou parfois les « bébés tigres » comprenant la Malaisie, la Thaïlande, l'Indonésie et les Philippines. Avec moins de succès médiatique, on parla aussi des « jaguars » latino-américains (Brésil et Mexique).

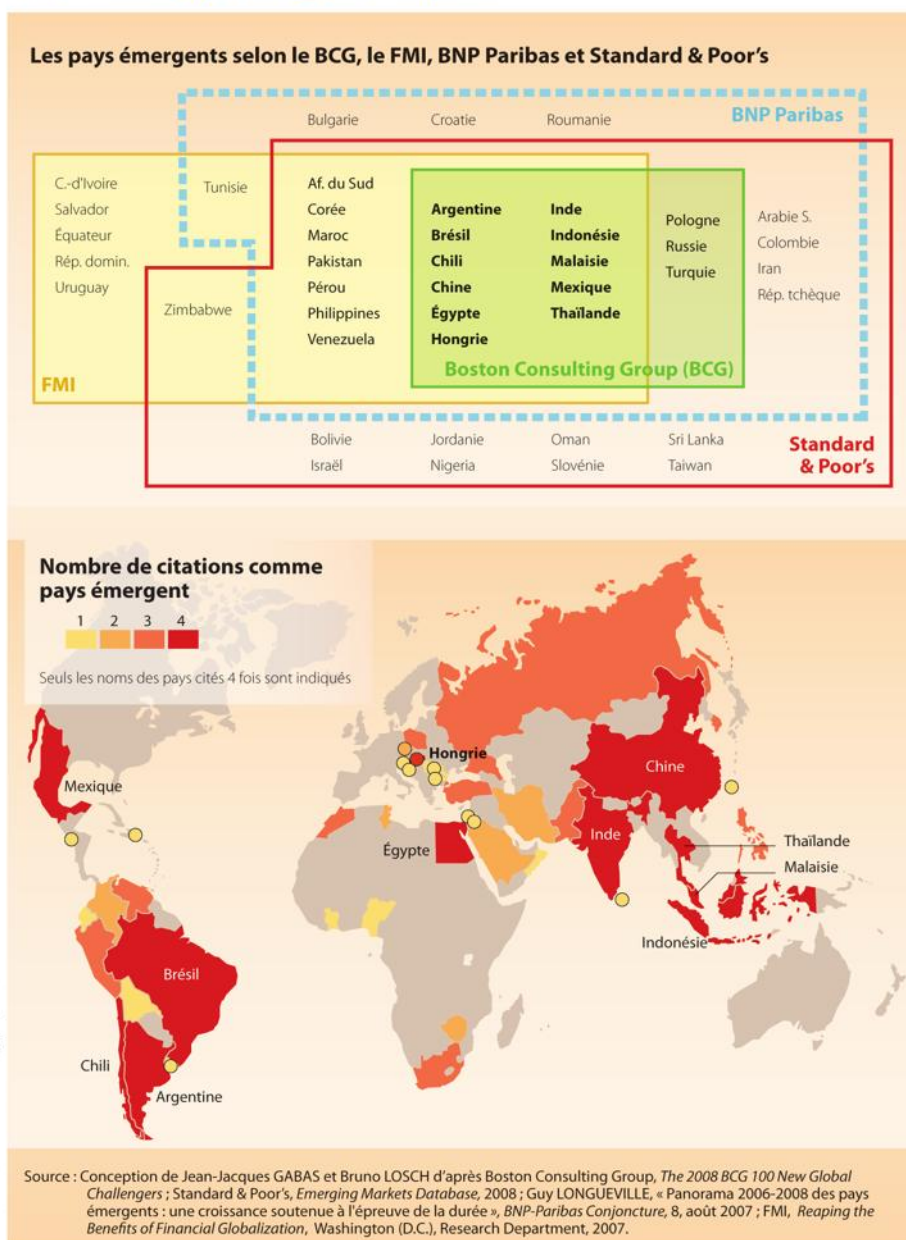
En second, la chute du mur de Berlin puis de l'Union soviétique et l'arrivée des pays d'Europe centrale et orientale dans le jeu international et européen, dont ils étaient auparavant exclus, ont donné une nouvelle dimension au processus de l'émergence avec les réformes politiques et les réformes de politique économique – ici la transition vers l'économie de marché – pour moteur de la croissance. Cette dimension réformatrice est essentielle dans les analyses sur la Chine et le Vietnam, deux pays présentant l'originalité d'avoir déconnecté les réformes politiques des réformes économiques.

Enfin, l'arrivée de la Chine depuis une quinzaine d'années résulte certes de la puissance de son taux de croissance liée à l'ouverture économique et financière et à la rapidité de son industrialisation, mais aussi de sa taille et, surtout, de sa population qui fait du pays un marché intérieur colossal à l'origine d'une demande exponentielle en matières premières et en biens d'équipement. D'ici 2050, l'Union européenne « aura perdu » 40 millions d'habitants, alors que la Chine et l'Inde, qui représentent aujourd'hui à elles seules près de 40 % de la population mondiale, compteront près de 800 millions d'habitants supplémentaires. La croissance de leur niveau de vie va totalement bousculer les rapports de force encore largement marqués par le XIX^e siècle européen.

Cette dernière dimension qui met en avant des macro-agrégats semble aujourd'hui structurer le débat et explique la mise en exergue d'un groupe émergent leader : les BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine). Cet acronyme, développé par la banque d'investissement Goldman Sachs, a connu un réel succès et repose sur la thèse que des réformes fondées sur l'ouverture des marchés, la stabilité macro-économique, la « bonne gouvernance » et l'éducation sont déterminantes dans le processus d'émergence.

In fine, on peut identifier deux grandes approches : une approche plutôt restrictive qui définirait la problématique de l'émergence dans une optique d'opposition au G 7, avec un noyau dur de poids lourds (les BRIC) en mesure de contester l'ordre de la puissance mondiale et éventuellement d'autres pays (Afrique du Sud ou Mexique par exemple) ; une approche plus englobante et plus classique, dans la logique du rattrapage de développement, où les émergents seraient constitués de l'ensemble des pays en développement à l'exclusion des pays les moins avancés, enfermés dans des pièges à pauvreté (c'est-à-dire pris dans le cercle vicieux de la pauvreté dont ils ne peuvent sortir) et faisant figure d'exception dans le mouvement de convergence globale. Cette seconde définition permet aux différents types d'analystes de dresser leur liste en fonction de leurs propres critères stratégiques.

figure 10: Les pays émergents vus par ...



Comme le montre la figure 10, il existe un noyau dur peu contesté mais les autres contours sont incertains.

Ce sont les investissements directs à l'étranger (IDE) liés aux délocalisations en périphérie immédiate de l'Union européenne qui font apparaître la Turquie, le Maroc et la Tunisie mais aussi la Jordanie ou Israël dans le groupe des émergents.

La spécialisation bancaire est déterminante dans le cas de l'Uruguay ou du Salvador. Le boom des matières premières tire la croissance et offre des opportunités de marché à la Bolivie, au Venezuela, à l'Arabie Saoudite, à l'Iran ou au Nigeria, seul pays d'Afrique subsaharienne régulièrement mentionné, avec l'Afrique du Sud. Cette dernière s'affirme par son secteur minier et industriel et par son dynamisme boursier. En Asie, les analystes considèrent souvent les « dragons » comme sortis de l'émergence, alors que le statut des « bébés dragons » des années 1990 apparaît plus contrasté : généralement incontesté dans le cas de l'Indonésie, de la Thaïlande, de la Malaisie, il est plus ambigu et nuancé pour les Philippines, voire encore à confirmer dans le cas du Vietnam.

Diversité des trajectoires d'émergence

Ce premier tour d'horizon sur la définition du groupe de pays émergents montre combien la référence à la question de la croissance et des moteurs du développement reste centrale dans la généalogie de l'émergence. On retrouve les thèmes favoris de l'économie du développement de l'après-Seconde Guerre mondiale, où l'idée du rattrapage privilégiait celle d'un *big push* pour sortir des trappes à pauvreté du sous-développement.

Un pays émergent serait d'abord un pays ayant « décollé ». Cette représentation de l'évolution économique, sociale et politique s'est construite à partir, notamment, des travaux de Walt Rostow, qui a fondé son analyse du décollage sur l'exemple de l'Angleterre du XIX^e siècle, ou de Paul Rosenstein-Rodan qui considéraient que les pays devaient passer par des « stades obligés », le décollage étant le moment à partir duquel la croissance de l'investissement en capital physique permettait à l'économie d'enclencher un processus de croissance.

Pourtant, la plupart des historiens économiques considèrent plutôt les processus de croissance comme graduels et inscrits dans la longue période. L'histoire de la Chine ne commence pas avec les réformes de Deng Xiaoping en 1978, tout comme la croissance indienne ne démarre pas avec les réformes de 1991, même si ces dates demeurent importantes. Il faut prendre en considération les décennies antérieures pour expliquer les succès ou échecs actuels. Les analyses historiques d'Angus Maddison, de Fernand Braudel, de Jared Diamond, de Paul Kennedy et de David Landes n'ont pas recours à la notion d'émergence. Elles investissent le temps long des puissances économiques ou militaires, leurs caractéristiques, leurs succès et leurs retournements, et mettent en avant, avec beaucoup de précaution, plusieurs facteurs comme le rôle des valeurs, le niveau d'éducation, l'innovation technique, l'amélioration du système de santé ou encore les systèmes de crédit. Mais ces hypothèses ne hiérarchisent généralement pas les causes du succès d'un pays à un moment donné. Selon Karl Polanyi, elles privilégient plutôt l'enchâssement

dans l'historicité de chaque contexte et condamnent une représentation simpliste des processus de croissance.

Les questions du « pourquoi » et du « comment » structurent le débat sur le développement : « pourquoi l'ensemble du monde n'est-il pas développé ? » demandait Richard Easterlin en 1981, et « comment les pays deviennent-ils riches ? » nous demande Peter Timmer aujourd'hui⁵. De nombreux mécanismes, internes aux pays eux-mêmes, ont été et sont toujours mis en exergue pour démêler les processus vertueux menant à l'émergence et à la sortie du « cercle vicieux de la pauvreté⁶ ». En plus des facteurs précédemment cités, l'achèvement de la transition démographique, le développement du capital humain et, plus récemment, la mise en place d'institutions efficaces constituent des critères essentiels. Parmi ces faisceaux de facteurs, le rôle de l'État et les politiques publiques, d'une part, la gouvernance et les institutions, d'autre part, méritent une attention particulière.

De nombreuses recherches⁷ ont analysé ces processus de développement en Asie de l'Est et du Sud-Est soulignant la place spécifique et fondamentale de l'État, se démarquant ainsi de la vision *market friendly* mise en exergue par la Banque mondiale dans son analyse du « miracle asiatique ». Le rôle des institutions et de la gouvernance avait déjà suscité l'attention des précurseurs de l'économie du développement⁸. Néanmoins, les travaux institutionnalistes et néo-institutionnalistes de Douglas North et Oliver Williamson ont mis en évidence l'existence des coûts de transaction et le rôle central des institutions et des organisations dans la réduction de ces coûts. Ces institutions et organisations sont multiples par leurs fonctions de régulation et par leur nature : interprofessionnelle, associative, privée, publique. Dès lors, la question centrale devient celle de leur qualité. Existe-t-il des institutions favorables à la croissance et d'autres qui freineraient le processus de développement ?

Cette question délicate et éminemment politique a été largement traitée de façon normative dans la mouvance du consensus de Washington. Repris par William Easterly et Paul Collier, les travaux sur la gouvernance ont cherché à montrer que les pays qui étaient dotés de « bonnes » institutions enregistraient de meilleurs résultats économiques, et que la qualité des institutions favorables au marché expliquait davantage les progrès observés que les taux d'investissement. Récemment, plusieurs travaux se sont efforcés de démontrer la diversité des systèmes institutionnels dans les pays en développement et les pays émergents⁹ ;

5 Richard A. Easterlin, « Why Isn't the Whole World Developed ? », *Journal of Economic History*, 12 (1), mars 1981, p. 1-19, et C. Peter Timmer, *How Countries Get Rich*, CGD Brief, Washington (D. C.), Center for Global Development, février 2006.

6 Ragnar Nurske, *Problems of Capital-Formation in Underdeveloped Countries*, Londres, Blackwell, 1953.

7 Michel Vernières et al., *États, politiques publiques et développement en Asie de l'Est*, Paris, Karthala-GEMDEV, 1997.

8 W. Arthur Lewis, *La Théorie de la croissance économique*, Paris, Payot, 1967.

9 Jacques Ould Aoudia et Nicolas Meisel, « La bonne gouvernance est-elle une bonne stratégie de développement ? », *Document de travail*, 11, Paris, ministère de l'Économie et des Finances, DGTPE, 2007.

les « profils institutionnels » qui se dessinent ne fournissent pourtant pas un modèle institutionnel optimal unique pouvant expliquer l'émergence.

Une grande partie de l'effort d'analyse sur les moteurs du développement et les modalités de l'émergence a porté sur les facteurs internes, enchâssés dans le tissu économique et social de chaque pays. La reconnexion de ces processus internes avec les conditions du « reste du monde » s'avère cependant nécessaire. L'environnement international a été et reste déterminant dans les dynamiques de changement, et il s'impose de plus en plus comme une des clés de compréhension des formes actuelles de la mondialisation¹⁰. Le « moment » auquel s'effectue le changement n'est pas anodin : les modalités du régime économique et politique international, tout comme l'état des rapports de force entre le national et l'international, déterminent la nature et l'amplitude des marges de manœuvre qui pèsent dès lors sur les trajectoires de développement de chacun des États.

Le référentiel international reste aujourd'hui marqué par les changements structurels qui ont caractérisé les pays de l'Europe de l'Ouest au cours du XIX^e siècle et de la première moitié du XX^e. L'histoire des révolutions agricoles et industrielles appartient au panthéon du développement qui nous rappelle cet enchaînement vertueux où les gains de productivité autorisés par le changement technique ont permis à la fois d'accumuler du capital et de libérer de la main-d'œuvre, et de rendre ainsi possibles la transformation structurelle des économies et des sociétés et le passage d'une polarisation primaire à la tertiarisation.

Cette vision évolutionniste, au cœur de l'idéologie du développement, postulant la reproductibilité de ce processus historique, conserve toute sa vitalité dans le discours actuel. Le dernier rapport sur le développement dans le monde de la Banque mondiale (2007), consacré au rôle de l'agriculture dans le développement, rappelle avec force que le chemin de référence est bien celui de l'Europe occidentale du XIX^e siècle (avec toujours l'Angleterre comme précurseur). Il a été suivi avec succès par les États-Unis, le Japon puis, plus récemment, par les principaux émergents – Taiwan, Corée du Sud, Chine et Inde, même si la situation de ces deux derniers pays mérite d'être nuancée puisqu'ils comptent encore 65 % et 60 % de ruraux. Cette perspective a-historique limite bien sûr la compréhension des processus et des moments fondateurs qui pèsent dans la configuration finale. Les modalités de l'émergence européenne sont évidemment totalement particulières. Elles s'inscrivent dans la longue durée qui est celle du développement du capitalisme marchand, conceptualisé par Fernand Braudel et Immanuel Wallerstein, et reposent sur un ensemble de configurations et de circonstances – dont la « capture de l'Amérique¹¹ » n'est pas la moindre.

10 Charles Gore, « Globalization, the International Poverty Trap and Chronic Poverty in the Least Developed Countries », *CPRC Working Paper*, 30, Genève, UNCTAD, 2003.

11 Christian Grataloup, *Géohistoire de la mondialisation. Le temps long du monde*, Paris, Armand Colin, 2007.

Deux facteurs déterminants de la révolution industrielle et de la transition européenne sont les grands oubliés du débat sur l'émergence. D'abord, la nature de l'ordre géopolitique mondial a accompagné le processus de changement structurel en Europe : le XIX^e est un siècle impérial, celui de la consolidation de la domination européenne et de celle des États issus de l'expansion européenne (les États-Unis) sur le reste du monde. Cette domination a offert à l'Occident des marchés captifs pour approvisionner et asseoir ses industries naissantes. On ne doit pas oublier que la conversion de la Grande-Bretagne au libre-échange et sa mise en application précoce de la théorie des avantages comparatifs ont bénéficié du concours de l'armée et de la marine britannique. Le contrôle des mers, l'expansion territoriale et la coercition sont venus en renfort des innovations technologiques pour briser l'avance manufacturière de l'Asie et permettre de consolider l'industrialisation européenne¹².

Il s'agit ensuite des ajustements démographiques qui ont accompagné la transition économique des pays européens. Les surplus de main-d'œuvre générés par la modernisation agricole, la révolution des transports et l'amélioration relative des conditions de vie ont suscité un exode rural massif, stimulé par l'attraction de la demande d'emploi des industries naissantes, sans que celles-ci soient en mesure d'absorber le « trop-plein » de main-d'œuvre des pauvres ruraux. Aussi la gestion de la transition s'est-elle très largement réalisée au travers de migrations internationales de grande ampleur¹³. Entre 1850 et 1930 – année du tarissement des flux –, les « migrations blanches¹⁴ » vers les « nouveaux mondes » ont concerné environ soixante millions d'Européens. Ces ajustements par transfert de population font partie intégrante des marges de manœuvre offertes par ce moment historique de domination européenne. Ils permettent de comprendre à la fois l'émergence de l'Europe au cours du XIX^e siècle et la façon dont se sont consolidés les rapports de pouvoir jusqu'aujourd'hui.

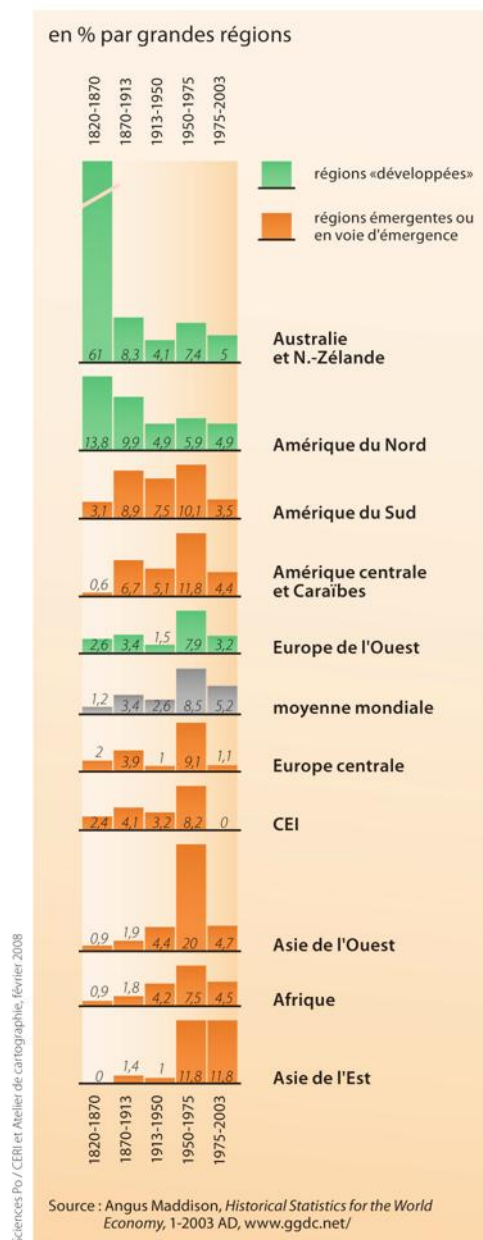
C'est pourquoi il est essentiel de regarder l'émergence actuelle dans une perspective de temps long et de rappeler en premier lieu que les pays émergents relèvent de configurations étatiques spécifiques, dont les héritages en termes d'organisation économique, sociale et institutionnelle et de rapports de force internes ont joué un rôle déterminant pour inventer ou réinventer des projets autonomes. Ces pays ont par la suite participé au mouvement nationalo-centré caractéristique de la période s'étalant des années 1930 à la fin des années 1970, où il s'agissait de consolider l'État-nation, de construire et de développer les marchés intérieurs, de renforcer les « effets de liaison intersectoriels » (voir les travaux

12 Paul Bairoch, *Victoires et déboires. Histoire économique et sociale du monde du XVI^e siècle à nos jours*, Paris, Gallimard, 1997.

13 Timothy Hatton et Jeffrey Williamson, *Global Migration and the World Economy. Two Centuries of Policy and Performance*, Cambridge (Mass.), The MIT Press, 2005.

14 Philippe Rygiel, *Le Temps des migrations blanches. Migrer en Occident (1850-1950)*, Paris, Aux lieux d'être, 2007.

figure 11 : **Croissance moyenne annuelle du PIB, 1820-2003**



de François Perroux et d'Albert Hirschman). Ces projets nationaux volontaristes d'industrialisation, à base d'import-substitution, ont caractérisé plusieurs pays d'Amérique latine dès l'entre-deux-guerres, et ils ont été adoptés par les pays asiatiques à partir des années 1950. Partout, la clé de voûte a été la mise en œuvre de politiques publiques reposant sur un interventionnisme étatique, des infrastructures efficaces et des entreprises nationales compétitives. Ces stratégies ont généralement été déployées par des régimes autoritaires – l'Inde faisant figure d'exception –, parfois au prix de violences politiques majeures. Les résultats en ont été inégaux : inefficacité, rentes et corruption, manque de rentabilité, mais aussi création d'un tissu économique et institutionnel, routines organisationnelles, renforcement des compétences de la main-d'œuvre, développement de l'entreprise privée, apparition de champions nationaux, etc.

Cette dynamique a été renforcée par des soutiens externes liés au contexte de la guerre froide sous la forme de programmes d'aide aux pays, considérés comme stratégiques face à la poussée communiste (Corée du Sud, Taiwan, Singapour mais aussi Inde). Lorsqu'on replace, en s'appuyant sur les travaux d'Angus Maddison, ce moment particulier de l'après-Seconde Guerre mondiale dans le temps long, le constat est frappant : les vingt-cinq années précédant la vague de libéralisation actuelle (1950-1975) apparaissent sans équivoque comme celles de la plus forte croissance économique pour toutes les régions du « monde en développement », notamment pour les pays asiatiques.

La capacité d'adaptation des pays d'Asie de l'Est et du Sud-Est à la rapidité du revirement du régime de croissance de la fin des années 1970 a été spectaculaire. Ce revirement, directement motivé par la fin des Trente Glorieuses dans les pays développés – à savoir l'épuisement du modèle de consommation de masse qui avait tiré la croissance antérieure – et par le besoin des firmes d'aller chercher sur les marchés extérieurs de nouvelles sources

de profit, a été facilité par les progrès techniques en matière de transport et de communication. Il a été consolidé par la diffusion d'un nouveau référentiel international, oublieux de la période antérieure, basé sur le libre-échange, le retrait de l'État et les privatisations, qui a permis une profonde reconfiguration des formes de la production et des échanges.

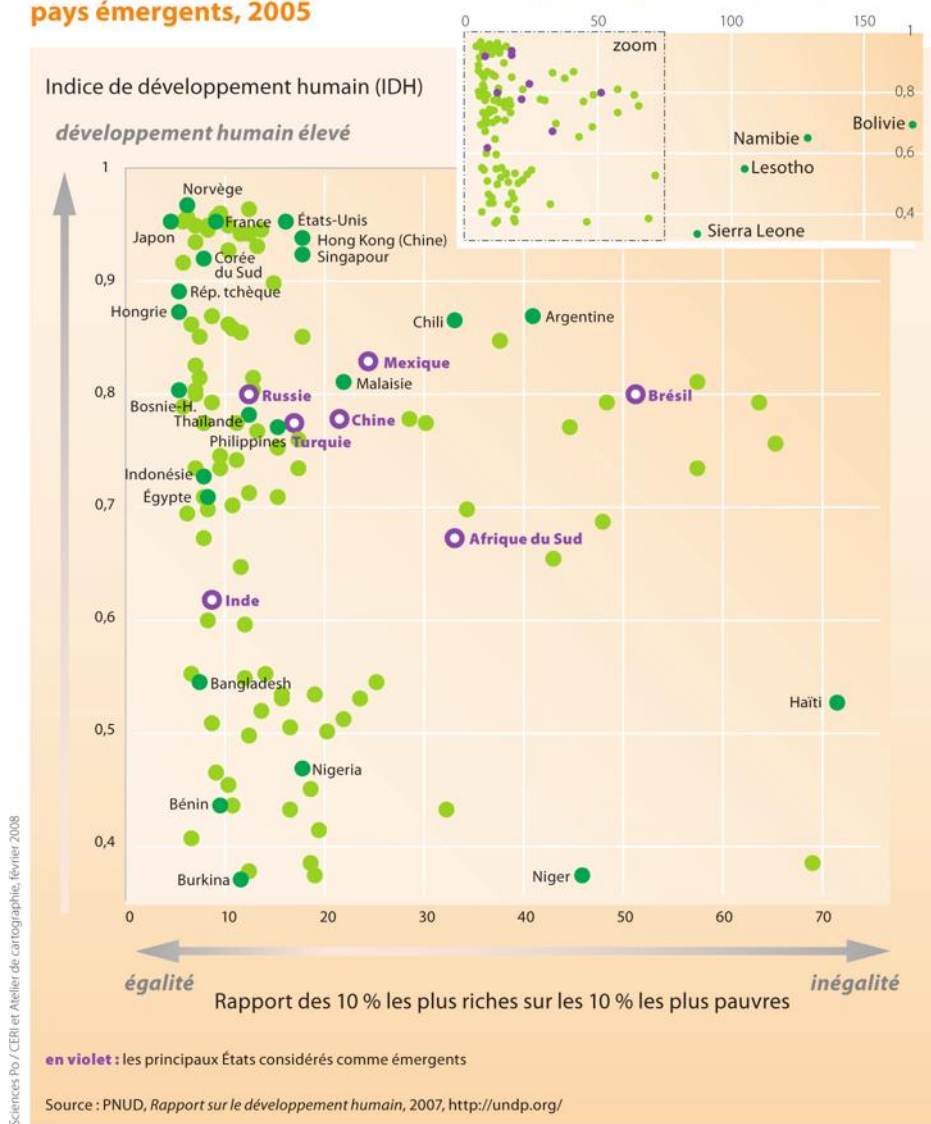
Dans cette histoire récente, référence des nouvelles émergences, les facteurs explicatifs sont à rechercher sur des durées autrement plus longues que les trente dernières années marquées par l'essor des politiques de libéralisation. La situation particulière de l'Afrique subsaharienne nous offre à cet égard une mise en perspective utile. Son cas doit être analysé en référence à une donnée essentielle, totalement absente des analyses habituelles qui ignorent les enjeux de la reconnexion des processus internes au temps du monde : les États africains postcoloniaux issus des indépendances des années 1960 ont été « rattrapés » par le mouvement de libéralisation alors qu'ils n'avaient que vingt années – au plus – d'existence, durée bien trop brève pour fonder les bases d'une économie charpentée et d'un projet autonome à même « d'affronter la globalisation ».

Émergences et divergences dans la globalisation

En ce début de XXI^e siècle, le panorama des nouveaux rapports de force mondiaux fait apparaître des émergences en mesure de bousculer l'ordre ancien issu de plusieurs siècles d'hégémonie européenne. Il révèle également de nombreuses divergences structurelles entre les pays mais aussi au sein du groupe des émergents, en particulier des plus grands, qui sont soumis à des tensions internes, économiques, sociales et territoriales, lourdes de menaces.

Premier risque, la croissance des écarts de compétitivité dans un monde globalisé peut conduire certains pays à une impasse. La plupart des PMA, et en particulier les pays d'Afrique subsaharienne, sont toujours caractérisés en ce début de XXI^e siècle par leur spécialisation agricole, avec 60 à 80 % des actifs travaillant dans le secteur primaire. Du fait des écarts de productivité et des nouvelles règles du jeu commercial impulsées par les processus d'intégration promus par les firmes multinationales, les risques de marginalisation sont évidents pour une grande partie d'entre eux. L'Afrique va connaître la plus forte poussée démographique mondiale des prochaines décennies (un milliard d'habitants supplémentaires d'ici 2050) alors que ses capacités d'absorption sont à la fois limitées et compromises. Les tensions économiques, sociales et politiques inhérentes à un tel contexte vont se traduire par une forte pression migratoire. La différence des trajectoires de développement à l'heure de la globalisation met en évidence un approfondissement des inégalités qui interroge de nouveau la notion de « piège à pauvreté », qui faisait partie du référentiel originel de l'économie du développement. Entre 1820 et 1998, le PIB par habitant a été multiplié par vingt aux États-Unis, par trente au Japon,

figure 12 : Développement humain et inégalités parmi les principaux pays émergents, 2005



par quinze en Europe de l'Ouest, mais seulement par cinq en Asie et par trois en Afrique¹⁵.

Le second risque provient des déséquilibres internes de nombreux pays émergents liés aux modalités mêmes de leur émergence qui s'est le plus souvent effectuée selon un modèle partiel et segmenté. Leur croissance polarisée ne concerne

15 Angus Maddison, *L'Économie mondiale. Une perspective millénaire*, Paris, Centre de développement de l'OCDE, 2002.

qu'une partie de leurs territoires et de leur population. Les principaux émergents possèdent les indices de Gini les plus élevés révélant une forte concentration des richesses dans le décile supérieur. Les situations les plus critiques se situent en Amérique latine, notamment au Brésil. Les inégalités se sont creusées dans la plupart des pays d'Asie au cours des dix dernières années et traduisent une réelle faiblesse du pacte social. La Russie renaît de l'effondrement soviétique, tout en étant confrontée à des déséquilibres structurels majeurs et à un vieillissement de sa population. L'Inde connaît toujours une poussée démographique et va devoir intégrer 700 millions de personnes supplémentaires dans les quarante prochaines années. Enfin, la Chine des 10 % de croissance annuelle est avant tout celle de la côte, confrontée au poids écrasant de son *hinterland* et de ses 500 millions de paysans ; sans oublier qu'elle sera d'ici vingt ans en décélération démographique et devra assurer le coût colossal d'une population vieillissante.

Ces constats renforcent le sentiment d'inachèvement de nombreux processus récents d'émergence dont les modalités de la croissance économique, tirée par des investissements étrangers délocalisés dans des zones spéciales d'exportation, accentuent les disparités territoriales. Plus que face à des pays émergents ou à des économies intégrées, on est plutôt devant des territoires spécifiques – zones d'interface, côtes, carrefours – dont les déséquilibres questionnent les capacités de redistribution des États. Ce qui fait dire à Sunanda Sen que la notion d'économie émergente est un *misnomer*¹⁶.

L'image du « pays émergent », héritée de la vision des États nationaux qui a structuré les cinq derniers siècles, est-elle la plus pertinente ? La perspective actuelle ne serait-elle pas plutôt celle d'une constellation de territoires, grandes métropoles ou zones spéciales, reliés entre eux par des réseaux d'information et de communication ? On se rapprocherait alors de la configuration historique originelle de « l'économie-monde » braudélienne : celle des réseaux de cités – États des Flandres, de l'Italie du Nord et des principautés rhénanes des XIII^e-XV^e siècles. Mais une économie-monde planétaire, « dopée » par les avancées technologiques qui permettent de vivre dans un espace-temps réduit dans lequel, grâce aux nouvelles technologies, les mouvements d'information et de capitaux se font en temps réel. Cette représentation nous rapprocherait ainsi de la figure de l'archipel planétaire constitué d'îlots de richesse et de marges piégées dans une pauvreté durable.

Entre les menaces de pénurie en ressources naturelles et les inégalités de répartition des richesses, la viabilité de cette dernière configuration est loin d'être acquise, dans la mesure où elle peut tout aussi bien déboucher sur des dérives chaotiques que sur des coopérations renforcées¹⁷. *In fine*, les pays dits émergents

16 Sunanda Sen, *Is India Really an Emerging Economy ? An Assessment from the Development Perspective*, communication présentée à Paris, novembre 2007, non publiée.

17 Immanuel Wallerstein, « Entering Global Anarchy », *New Left Review*, mai-juin 2003.

ne pourraient bien être qu'un trompe-l'œil masquant l'ampleur des recompositions du monde.

Pour en savoir plus

BRAUDEL (Fernand), *Civilisation matérielle, économie et capitalisme (XV^e-XVIII^e siècles)*, 3 volumes, Paris, Armand Colin, 1979.

DIAMOND (Jared), *Guns, Germs, and Steel. The Fates of Human Societies*, New York (N. Y.), Norton 1997.

GIRAUD (Pierre-Noël), *L'Inégalité du monde. Économie du monde contemporain*, Paris, Gallimard, 1996.

LANDES (David S.), *The Wealth and Poverty of Nations : Why Some Are so Rich and Some so Poor*, New York (N. Y.), Norton, 1998.

MCMICHAEL (Philip), *Development and Social Change. A Global Perspective*, Thousand Oaks (Calif.), Pine Forge Press, 1996.

SEN (Sunanda), *Globalisation and Development*, New Delhi, National Book Trust, 2007.

STRANGE (Susan), *States and Markets*, Londres, Pinter, 1988.

WALLERSTEIN (Immanuel), *Le Système du monde du XV^e siècle à nos jours*, 2 tomes, Paris, Flammarion, 1984.

Qu'est-ce qu'un pays émergent ?

Jérôme Sgard

La notion d'économie ou de pays émergent est remarquablement mouvante, que ce soit dans le discours public ou dans celui, plus spécialisé, des sciences sociales. S'il est facile d'identifier des économies riches qui ont fini d'émerger et d'autres, par exemple en Afrique, qui n'ont jamais émergé, le partage entre les deux n'est pas aussi clair : la Corée, la Grèce ou le Portugal ont-ils fini d'émerger ? Le Pérou ou le Maroc sont-ils entrés dans ce club envié ?

On pourrait donc mettre en question la pertinence de ce terme, qui semble classer bêtement les pays selon qu'ils sont devant, derrière ou entre les deux. À l'évidence, une variété immense de caractères lui échappe, comme en témoigne la superclasse des BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine) créée en 2003. Pourtant, si le contenu est incertain, le concept se vend bien : des milliards de dollars sont désormais placés dans des fonds d'investissement exclusivement spécialisés dans cet assemblage. Plus généralement, les titres financiers issus des pays émergents sont la classe d'actifs qui a offert ces dernières années les rendements les plus élevés.

La naissance des économies émergentes

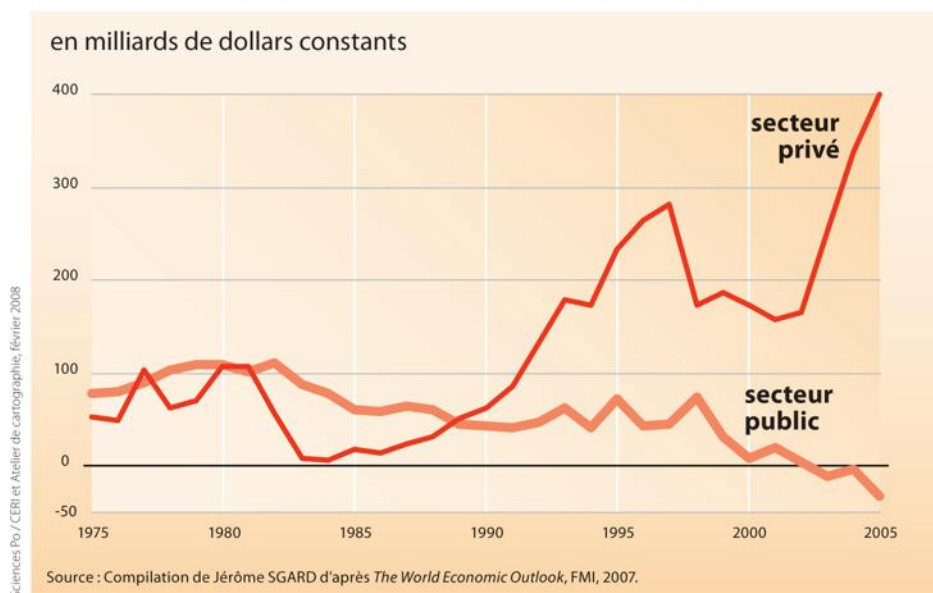
Cette catégorie issue du monde de la finance a une date de naissance qui se situe au tournant des années 1990. Trois facteurs ont joué un rôle déterminant durant cette phase initiale :

- Les pays émergents sont d'abord le produit du tournant libéral des années 1980, né de l'« ajustement structurel » (1985), qui deviendra le cœur du consensus de Washington (ouverture commerciale, privatisations, déréglementation des marchés, libéralisation du système bancaire, flexibilité du marché du travail).

La transition en Europe de l'Est à partir de 1989 a ensuite amplifié et radicalisé ce programme.

- La même année, l'initiative Brady a permis d'accorder des réductions de créances substantielles (35 % en moyenne) aux pays enfermés dans le surendettement depuis 1982¹. L'opération ayant réussi, les réformes et la croissance ont été consolidées : ses principaux bénéficiaires forment encore aujourd'hui le noyau dur des économies émergentes (hors Asie)².
- Enfin, les marchés qui portent les flux de capitaux Nord-Sud ont été entièrement redessinés par ces mêmes plans Brady. Une fois leur valeur réduite, les anciens crédits bancaires ont été échangés contre des obligations en dollars, librement échangeables – les *Brady Bonds*, grandes vedettes des années 1990. On a ainsi créé, du jour au lendemain, de très gros marchés financiers, liquides et actifs, qui ont permis de relancer très vite les flux de capitaux. C'est en quoi les marchés émergents sont sortis tout armés de la crise de la dette.

figure 13 : **Flux de capitaux vers les économies émergentes, 1975-2005**



- 1 En général, on parle de l'« initiative Brady » pour évoquer la stratégie d'ensemble définie en 1989 et des « plans Brady » pour chaque cas concret. Entre 1989 et 1993, dix-huit pays ont bénéficié de tels plans de réduction de créances, pour un total de 190 milliards de dollars, avec une réduction totale de 60 milliards. Voir William R. Cline, *International Debt Crisis Reexamined*, Washington (D. C.), Institute of International Economics, 1994.
- 2 Les plans Brady étaient en effet destinés exclusivement aux pays à revenus intermédiaires, les futurs « émergents », alors que les pays les moins avancés (les PMA selon la nomenclature de la Banque mondiale) ont curieusement bénéficié d'une stratégie beaucoup plus progressive de réduction de dette (l'initiative dite « pays pauvres très endettés » ou PPTE). Celle-ci n'est arrivée à maturité que depuis le début des années 2000 au mieux.

Ces trois éléments résument ce qu'on pourrait appeler le Programme de 1989. La libéralisation complète des flux de capitaux à court et long terme donnera peu après celui de 1992 : d'un côté, les investisseurs internationaux ont pu entrer sur les marchés intérieurs des économies émergentes (Bourse, dette publique, banques) ; de l'autre, les acteurs privés issus de ces pays ont profité progressivement d'un accès beaucoup plus large aux marchés internationaux. C'est à ce moment-là que la libéralisation au plan interne est devenue inextricablement liée à l'ouverture internationale, désormais commerciale et financière.

Le plus frappant ici est que, contrairement aux pays développés qui ont mis vingt à trente ans pour ouvrir leur compte de capital, ce deuxième pas a été franchi en trois ou quatre ans, de manière quasi silencieuse, presque inaperçue. Beaucoup, y compris au FMI, pensaient qu'il ne s'agissait en fait que d'une suite évidente de la libéralisation commerciale – une hypothèse qui s'est très vite révélée trompeuse. Dans le cas du commerce des biens, les coûts de l'ouverture sont immédiats (restructurations, licenciements, etc.) et les bénéfices ultérieurs sont rarement contestés. Mais avec la finance, c'est l'inverse. Dans un premier temps, les capitaux affluent, les conflits redistributifs sont atténués, les ménages consomment, la Bourse monte et l'État se finance à bas taux. Le problème est que, de manière récurrente, ce boom entraîne une baisse de la qualité de l'investissement : des galeries commerciales qui resteront vides, des tours de bureaux inoccupées, des voitures à crédit qui ne seront pas remboursées. Après deux ou trois ans d'abondance, c'est donc au mieux une crise sérieuse (le Crédit lyonnais ou les *Savings and Loans* américaines à la fin des années 1980), sinon la faillite complète du système bancaire (la Suède et la Finlande en 1992, l'Europe de l'Est entre 1992 et 1996) et, au pire, le krach systémique (la Thaïlande et l'Indonésie en 1997).

Dans les économies émergentes, cette séquence a été rendue plus violente par une ouverture financière mal préparée. Des masses de capitaux sont entrées dans ces pays, finançant encore plus de mauvais investissements. Lorsque la rupture est arrivée, le reflux des capitaux a combiné une crise bancaire et une crise de change brutale et parfois contagieuse. La crise mexicaine de 1994-1995 a révélé combien cette conjonction peut être dévastatrice : « première crise du XXI^e siècle » selon l'expression désormais fameuse de Michel Camdessus, alors directeur général du FMI, elle sera suivie par des épisodes qui s'inscrivent dans le même cycle, dont le paroxysme sera atteint à l'automne 1998 : après avoir emporté trois pays d'Asie du Sud-Est, puis la Corée du Sud et la Russie, la dynamique de contagion se déplacera vers Wall Street, avec la quasi-faillite du *hedge fund* LTCM, qui nécessitera l'intervention à chaud de la Réserve fédérale de New York³.

3 L'Asie du Sud-Est (Thaïlande, Malaisie, Indonésie) a été touchée principalement au second semestre 1997, la Corée du Sud dans les deux derniers mois de la même année, la Russie entre juin et août 1998, puis le Brésil entre octobre 1998 et janvier 1999.

C'est à ce moment précis, alors que l'ouragan soufflait sur les côtes américaines, que le président Bill Clinton tint son fameux discours sur la « nouvelle architecture internationale ». Le terme même témoignait du constat alors largement partagé que les marchés de capitaux pouvaient dérailler, qu'ils allaient peut-être bientôt s'autodétruire, emportant éventuellement l'épargne de millions de familles américaines. Face à ce risque pressant, Bill Clinton affirma solennellement que les marchés financiers globalisés avaient besoin de règles du jeu et d'arbitres, peut-être même d'agents de police et de sanctions. Ce radicalisme constructiviste de l'automne 1998 fut très vite oublié : dans les années suivantes, les groupes de travail officiels conclurent régulièrement que les exercices d'architecture sont inutiles, voire dangereux, et que les acteurs privés sauraient trouver en temps voulu les solutions efficaces⁴.

Il est d'autant plus aisé de voir ici une proclamation idéologique que, depuis lors, les comportements des opérateurs financiers n'ont pas vraiment gagné en stabilité : ils montrent toujours une forte propension à la myopie collective et aux prises de risque déraisonnables. Pourtant, force est aussi de reconnaître que depuis le début des années 2000, les crises contagieuses, dans les économies émergentes, ont été (presque) oubliées : les systèmes financiers ont été reconstruits en dur ; la croissance est élevée, les dynamiques de bulles spéculatives sont corrigées plus vite et produisent moins de dégâts ; les phases de correction différencient mieux les pays plus ou moins fragiles ; enfin, le coût macro-économique des chocs de marché est atténué. Après le boom (1989-1996) et la crise (1995, 1997-1999), c'est le troisième temps de l'émergence, la maturité, qui réunit une croissance soutenue, une insertion internationale forte et un savoir-faire économique solide.

La plus grande stabilité de l'économie mondiale, à l'Est et au Sud, n'est donc pas le fait des marchés ou d'un meilleur encadrement international, mais avant tout des États et des régulateurs locaux. Des processus d'apprentissage, la construction d'institutions, une connaissance beaucoup plus fine des dynamiques économiques ont permis de mieux protéger les pays, mais aussi de donner un cadre plus solide à l'investissement et à la croissance. Par une agrégation procédant de bas en haut, de manière décentralisée et différenciée, un ordre global plus stable a pris forme, simplement parce que les parties sont plus solides. C'est exactement l'inverse d'une architecture internationale qui aurait été pensée et construite par des ingénieurs inspirés.

4 Le scandale Enron a eu au total des conséquences considérablement supérieures sur la régulation des marchés américains que les crises des marchés émergents. Parmi les très nombreux rapports officiels sur ces dernières, un des plus marquants est le suivant : Group of Ten, *Financial Stability in Emerging Market Economies*, Bâle, 1997. On peut aussi consulter John Williamson, « The Role of the IMF : A Guide to Reports », *International Economics Policy Briefs*, 5, Institute of International Economics, mai 2000, et également pour une bonne idée du consensus moyen au lendemain de la crise asiatique, Barry Eichengreen, *Toward a New International Financial Architecture*, Washington (D. C.), Institute for International Economics, 1999.

Une plus forte régulation économique

Les économistes, les technocrates du FMI et les banquiers ont déjà avancé une longue liste de facteurs pour expliquer la nouvelle « résilience » des économies émergentes :

- Les politiques macro-économiques sont, de manière générale, devenues beaucoup plus solides, entérinant ici le triomphe du consensus de Washington (rythmes d'inflation bas, politiques budgétaires sous contrôle, dettes publiques maîtrisées, etc.).
- Les excédents courants et l'accumulation massive de réserves de changes permettent de mieux absorber les chocs de marché ; ils représentent de fait une alternative à la police d'assurance du FMI, jugée coûteuse en termes de souveraineté et peu efficace en termes de résultats.
- Enfin, les politiques d'ancrage fixe du change, devenues intenables dans un régime de liberté des mouvements de capitaux, ont été abandonnées, ce qui permet des ajustements beaucoup plus souples que dans le passé.

Le débat de politique économique interprète généralement de tels progrès en termes de « crédibilité », de « réputation » ou encore de « confiance », des mots à tendance circulaire qui, au mieux, renvoient à la description limitative de quelques règles constitutionnelles – par exemple l'indépendance de la Banque centrale ou le pacte fiscal à l'intérieur d'une fédération. Dans la pratique, la meilleure qualité des politiques économiques tient aussi aux institutions publiques, souvent techniques et spécialisées, qui faisaient généralement défaut dans les années 1990. Elles sont le lieu où s'accumulent un savoir collectif, des compétences techniques, des modes opératoires, des règles de coordination sur lesquels repose *in fine* la capacité à réguler les marchés et à obtenir la confiance des agents privés.

Après avoir connu des défaillances majeures dans les années 1990, la supervision bancaire a par exemple été largement reconstruite dans les pays émergents : normes de capitalisation, surveillance des risques, règles de gouvernance privée, publicité des comptes, pouvoirs judiciaires donnés à l'autorité de supervision. Il

figure 14 : Inflation et solde courant des émergents, 1998-2006

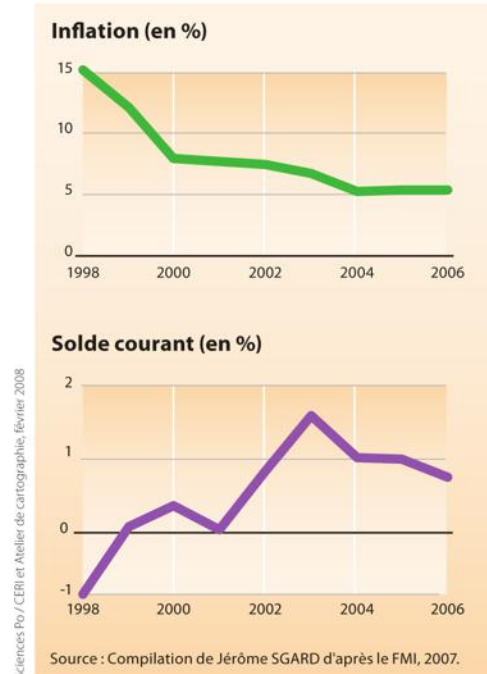


figure 15 : **Déficits budgétaires des économies émergentes, 1998-2005**



ne fait guère de doute que, dans la majorité des pays, la capacité à peser sur le comportement des banques s'est considérablement accrue. En somme, ces institutions de marché sont devenues des « autorités », au sens français et anglais du terme.

La politique monétaire est un autre exemple. Désormais, la majorité de ces pays a adopté un régime dit de « ciblage d'inflation », qui vise prioritairement une hausse des prix à moyen terme – par exemple 2 % ou 4 %. La Banque centrale est jugée sur cette base et non sur les instruments ou les « objectifs intermédiaires » qu'elle se donne. Par rapport aux divers régimes d'ancrage sur le change qui dominaient dans les années 1990, cela témoigne aussi d'un recentrage national des politiques monétaires. Les Banques centrales sont aujourd'hui « à leur compte » quand elles se contentaient souvent dans le passé de suivre la politique monétaire américaine ou allemande, tout en gérant un bureau de change amélioré. Elles ont dû en conséquence acquérir un niveau technique beaucoup plus pointu, ainsi qu'une capacité à interagir de manière très fine avec les acteurs économiques, notamment financiers. Elles conduisent désormais leur politique monétaire « aux instruments », comme diraient les pilotes d'avion, en fonction de leur jugement sur l'évolution de l'économie, de leur connaissance intime des marchés financiers et des modèles macro-économiques de haut niveau. Or ces Banques centrales très professionnelles et technocratiques sont désormais la règle dans les

grandes économies émergentes, qui sont passées au ciblage d'inflation depuis la fin des années 1990 (Mexique, Chili, Brésil, Pologne, Corée du Sud, etc.).

Globalisation, libéralisation et construction des États

La conjonction d'une croissance rapide, d'une insertion solide dans les marchés globalisés et, désormais, d'un savoir-faire institutionnel consolidé suffit-elle pour définir les économies ou les pays émergents ? Doit-on s'en tenir à ces critères

empiriquement satisfaisants mais néanmoins pauvres au plan théorique ? S'en tenir, comme au début des années 1990, à une catégorie pour *golden boys* et non pour *social scientists* aurait quelque chose de paradoxal : replacée dans une perspective historique, l'expérience de ces pays s'inscrit d'emblée parmi les classiques de l'histoire économique. À la fois puissantes, très capitalistes et souvent brutales, ces dynamiques de rattrapage prennent la suite de celles des États-Unis et de l'Allemagne à la fin du XIX^e siècle, du Japon peu après ou de la Corée du Sud dans les années 1960-1970. Le capitalisme, la croissance, les inégalités, le salariat, la division internationale du travail, le rapport du marché à l'État : les économies émergentes posent dans des termes largement inédits des questions fondatrices, qui sont celles notamment de l'économie politique classique. Adam Smith, Karl Marx mais aussi Max Weber travailleraient aujourd'hui forcément sur la Chine, l'Inde ou le Brésil – plus encore qu'ils ne l'ont fait à leur époque.

Mais la globalisation ajoute ici une composante nouvelle, qui appartient exclusivement à l'époque présente. Puissant accélérateur de la croissance, elle implique aussi des contraintes institutionnelles jusque-là inconnues, nouées autour du rapport de l'activité économique à la règle de droit. Supervision des marchés financiers, propriété intellectuelle, droit de la concurrence, protection du consommateur, environnement, investissements directs, etc. : l'insertion internationale et la croissance des économies émergentes dépendent étroitement de leur capacité à intégrer ces corpus de normes au plan interne et, évidemment, à les appliquer. Ici se concentrent les demandes les plus pressantes des entreprises qui s'implantent dans ces pays mais aussi les conflits les plus difficiles au niveau politique, que ce soit dans ces pays (pensons aux droits de propriété foncière ou intellectuelle en Chine) ou au plan international (singulièrement à l'OMC). Cette problématique était beaucoup moins présente lors de la première globalisation, entre 1850 et 1914, ou bien pendant l'« internationalisation » des années 1960 et 1980.

Cette demande externe de normalisation rencontre l'effort interne de normalisation et d'institutionnalisation de la croissance, en particulier sur l'enjeu des politiques publiques. Telle est aujourd'hui la question centrale pour les économies émergentes : ces deux demandes, internes et externes, sont-elles concurrentes ou contradictoires ? Comment peuvent-elles se coordonner ou s'articuler ? Quatre propositions permettent de mieux approcher cette relation constitutive entre la libéralisation, la globalisation et la règle de droit qui, historiquement, semble donner à l'expérience des pays émergents ses traits caractéristiques.

Globalisation et libéralisation ne sont pas la même chose

Le langage commun comme celui de beaucoup de chercheurs confond souvent ces deux termes, alors qu'en fait la libéralisation et la globalisation sont deux phénomènes et deux concepts distincts. La globalisation, en particulier, n'est pas la simple

continuation de la libéralisation par d'autres moyens. Elle se définit avant tout par une ouverture réciproque des marchés nationaux et une intégration poussée, dont les effets sont très puissants : une convergence des échelles de prix relatifs entre pays, une contrainte de liquidité qui s'unifie, une allocation de l'investissement et donc une division du travail qui, dans un nombre croissant de secteurs, se forme d'emblée au plan global. L'idée d'un marché mondial unique est bien le concept régulateur de la globalisation, à ceci près qu'aujourd'hui, les États nationaux imposent toujours un fractionnement social et institutionnel intense, qui donne toute leur acuité aux problèmes de gouvernance. Telle est l'originalité historique de cette seconde globalisation, qu'on observe empiriquement à travers l'enjeu de la norme et du droit.

Le libéralisme, comme programme et comme idéologie, présente quant à lui une dimension universaliste évidente et ancienne. Les « forces de marché » ont une propension presque irrésistible à étendre leur emprise à des pays ou à des secteurs nouveaux, quitte à subir des chocs en retour, comme dans les années 1990. Cela étant, on peut très bien construire le libéralisme dans un seul pays, ou plus simplement libéraliser plus vite au plan interne qu'au plan externe. Le Chili et le Royaume-Uni de la fin des années 1970 sont de bons exemples de réformes financières engagées à un moment où les marchés de capitaux internationaux étaient encore faiblement développés. De même, on l'a vu, le consensus de Washington impliquait de ce point de vue une forme de séquençage abandonnée peu après en libéralisant précipitamment tout le compte de capital. C'est alors que libéralisation et ouverture externe se sont additionnées, chose qui n'était aucunement nécessaire *a priori*.

La libéralisation n'est pas une affaire de clé de répartition entre le privé et le public

Libéraliser ne se résume pas à passer à « moins d'État » et à « plus de marché ». La rupture intellectuelle dans le consensus de Washington découlait de l'idée trompeuse selon laquelle l'ouverture aux marchés impliquait le retrait des États, comme s'il s'agissait de deux quantités mesurables, substituables l'une à l'autre, et que l'on aurait pu doser. Le modèle choisi par chaque pays aurait alors été le fruit d'un arbitrage collectif entre conservatisme social et esprit d'entreprise ou entre sécurité et goût du risque. La pauvreté de cette vulgate des années 1990 est d'autant plus frappante qu'elle devait rendre compte de dynamiques sociales exceptionnellement complexes et nouvelles que les acteurs eux-mêmes avaient du mal à appréhender.

L'enjeu principal de la libéralisation n'est pas de répartir différemment la production d'un nombre donné de biens et de services, entre agents privés ou publics. Il ne se résume pas non plus dans une affirmation ou une souveraineté nouvelle de l'intérêt privé face au bien commun, ou encore dans une dissolution de l'un dans

l'autre. La libéralisation, au contraire, se caractérise par un rapport du public au privé plus contraignant et plus dur socialement, polarisé par le rapport de l'acteur autonome à la règle universelle ou à l'État normalisateur. Des comportements plus individualistes et concurrentiels se déploient dans un espace institué par l'acteur public, dont la capacité à discipliner les comportements doit être d'autant plus puissante que ces acteurs sont formellement plus libres de leurs arbitrages.

L'expérience de la transition en Europe de l'Est a montré que dans la construction d'une économie de marché, le plus difficile n'était pas de libérer le goût de l'entreprise et du profit mais d'établir une autorité et une efficacité de la règle de droit qui s'imposent aux opportunistes, aux oligarques, aux joueurs et aux coalitions de gangsters. *A contrario*, l'échec des réformateurs russes dans les années 1990 renvoie à leur incapacité à garantir le respect des contrats privés, notamment entre les puissants et les petits, entre les *kombinats* et les PME privées, les racketteurs et les innovateurs. Plus généralement, l'expérience libérale, tant au plan économique que politique, se définit non par une interaction entièrement libre et décentralisée entre agents mais, en premier lieu, par le rapport à la règle et à la norme, et donc à l'État. Autre exemple, la plupart des pays en développement sont caractérisés par une situation de « pluralisme légal » qui implique la conjonction d'environnements sociaux plus ou moins individualistes, marchands ou modernes. Comme dans les économies européennes sous l'Ancien Régime, c'est l'État qui selon des stratégies plus ou moins violentes va étendre ces normes qui conditionnent le développement capitaliste et définissent la trajectoire sociale de chaque pays. On pourrait comparer dans ces termes l'expérience du Maroc et de la Tunisie depuis cinquante ans.

Dans les pays émergents, la libéralisation, c'est la construction des États

Si l'enjeu des réformes libérales et de la globalisation est le rapport au droit, alors l'État en est l'objet principal. Il s'agit notamment d'élargir et de protéger l'espace de l'interaction concurrentielle mais en tentant de le normer pour que les résultats obtenus soient, autant que possible, socialement satisfaisants. On va par exemple confirmer la libéralisation financière, tout en faisant en sorte que la concurrence entre les banques ne conduise pas celles-ci à prendre des risques excessifs, porteurs de crises systémiques. Ou bien encourager la concurrence sur les produits laitiers ou les médicaments, mais en évitant d'intoxiquer les consommateurs. Pour cela, la régulation publique devra se déplacer vers les règles du jeu qui gouvernent les comportements en *ex ante*, avant d'« entrer sur le marché », donc à distance, de manière anonyme et universelle. Exercer une activité de banquier ou de dentiste, ne pas faire travailler des enfants de moins de 16 ans, autoriser ou non tel produit chimique sur le marché, limiter les émissions de gaz polluants : ces règles ont pour objet d'infléchir les résultats du marché (les enfants iront à l'école et ne

travailleront pas aux champs, les camions pollueront moins). Mais pour être viables, elles doivent atteindre les agents (les parents ou les camionneurs) avant qu'ils agissent sur la scène sociale, lorsqu'ils considèrent leurs actes futurs et font leur calcul d'optimisation économique (que vais-je faire des enfants ce matin ? quel moteur vais-je acheter ?).

On peut opposer à cette forme d'action publique les interventions dans le marché, qui affectent directement l'interaction des agents et modifient les résultats de la concurrence, par exemple l'encadrement du crédit, une politique de champion national, l'allocation planifiée de certaines ressources, la régulation publique de certains prix, toutes choses à éviter en économie libérale. Alors que l'*ex ante* relève avant tout du droit et donc d'une norme universelle s'appliquant à tous les participants au marché – petits et grands –, l'intervention dans le marché appartient d'abord à l'acte unilatéral de type administratif. Enfin, l'action publique en *ex post* cherche à modifier les résultats du marché après qu'il a été conclu, typiquement dans le sens d'une redistribution des revenus ou d'une couverture des pertes des agents (gestion de crise ou protection sociale). Une politique de libéralisation impliquera au total un déplacement important vers l'*ex ante*, qui préserve ou restaure la liberté des arbitrages privés, tout en visant éventuellement des objectifs publics précis, qui devront être atteints indirectement, à travers l'ajustement décentralisé des agents à l'édiction d'une norme.

Cette redéfinition de l'action publique, conditionnée par le rapport au droit, est en fait très problématique, institutionnellement et politiquement. Plus complexe, plus intensive en compétence collective, à la fois plus distante du social dans sa définition et plus puissante dans sa capacité normative, elle ne se substitue pas aisément aux interventions beaucoup plus directes qui dominaient dans les décennies antérieures. En particulier dans les pays en développement, des administrations peu sophistiquées et dotées de faibles ressources se prêtaient mieux à des politiques d'encadrement direct des agents, de segmentation des marchés ou de mobilisation extensive de ressources. Il est de fait plus facile dans un tel environnement de faire fonctionner un monopole public des voitures et des camions que de réunir toutes les conditions pour que ce secteur se développe sur une base concurrentielle (règles de gouvernance, marché du crédit, politique de concurrence, etc.). Le problème est que vraisemblablement, sur longue période, ce monopole sera moins innovant et porteur de moins de croissance.

Depuis les années 1980, la difficulté à redéfinir ces modes d'action publique fondés sur la règle de droit et la concurrence privée a produit cette sorte d'effacement, voire d'effondrement des politiques publiques, auquel aujourd'hui les gouvernants sont sévèrement confrontés. Les anciennes formes d'action ne fonctionnent plus face aux marchés mais l'acquisition d'instruments nouveaux est difficile : elle suppose un nouveau rapport de l'État à la règle, aux acteurs sociaux ainsi qu'à la connaissance que possède l'État sur ces derniers.

Régulation des marchés et politiques publiques

La globalisation interfère directement avec cette expérience politique interne. Elle demande en effet que cet effort majeur de normalisation procède dans une large mesure par l'importation d'appareils protéiformes de normes techniques, à caractère légal ou réglementaire, jurisprudentiel ou professionnel (normes phytosanitaires, normes alimentaires, protection du consommateur et de l'environnement, etc.), issus des pays développés – principalement les États-Unis et l'Union européenne. Cela rappelle pour une part la « transplantation » de corpus juridiques entiers, telle qu'elle s'observait déjà au XIX^e siècle, par exemple en matière de droit civil, de droit des entreprises ou de législation de la faillite. L'acquis communautaire, que les nouveaux membres de l'Union européenne ont dû transcrire dans leur droit national, relève par excellence de cet enjeu, à la fois interne et externe, de la normalisation économique. Il ouvre, d'une part, l'accès aux marchés et donc aux bénéfices directs du commerce ; il est, de l'autre, un instrument de modernisation interne de l'État et de son rapport avec les agents économiques, dans cette problématique de l'*ex ante*, évoquée ci-dessus.

Pour la Pologne et la Bulgarie aujourd'hui, éventuellement pour la Turquie et l'Ukraine un jour, adhérer à l'Union européenne et intégrer son droit économique, c'est à la fois accéder à un énorme marché, se donner un levier pour réformer l'État et l'adapter à une économie de marché. C'est pourquoi beaucoup de pays ont signé avec Bruxelles des accords commerciaux qui les engagent à adopter une part importante de son appareil normatif, en l'absence même de participation à la décision politique et au partage budgétaire.

Certes, le rapport des acteurs sociaux aux normes publiques s'inscrit dans une expérience politique héritée, tout en pouvant répondre vigoureusement à des pressions externes : les cultures politiques comme les institutions publiques sont plastiques. La perspective de l'adhésion à l'Union européenne a ainsi joué un rôle majeur en Europe centrale, dans les années 1990, et a permis d'ancrer les réformes institutionnelles dans un horizon temporel crédible et de guider les stratégies des agents. Mais, bien souvent, des réformes ambitieuses n'ont été suivies d'aucun effet : soit que les règles sont en contradiction avec le droit existant, que les moyens institutionnels manquent ou encore que les acteurs contournent la règle et choisissent l'informalité si le coût d'ajustement est jugé excessif. La micropolitique de l'État libéral se noue ici avec la construction d'administrations rationnelles et compétentes, en somme d'administrations wébériennes.

L'exemple de la Banque centrale technocratique a montré combien, pour faire fléchir les comportements d'arbitrage et obtenir les résultats de marchés souhaités, le régulateur doit connaître, surveiller, mesurer, garantir et aussi sanctionner les acteurs privés, qui resteront néanmoins libres de leurs arbitrages financiers (acheter ou non un bon du Trésor, vendre ou non ses pesos contre des dollars).

Un autre exemple est celui de l'environnement, beaucoup moins bien gouverné que la monnaie, en dépit des très grosses externalités que produit une forte croissance (détérioration des sols et des eaux, pollution, dégradation de la biosphère, etc.). En règle générale, ces coûts sont reportés sur les générations futures, sur les victimes directes ou sur une intervention compensatrice en *ex post*. Un peu comme dans les crises financières, le tout relève, au mieux, d'une action publique frustrée : mobilisation rare mais massive de moyens, procédures improvisées, faible institutionnalisation, capitalisation limitée de l'expérience. Imagine-t-on pouvoir traiter efficacement l'effet de serre, la congestion urbaine ou la biosphère avec une telle rationalité instrumentale ?

Le cas des inégalités sociales offre une autre illustration. On sait que dans les pays en développement, la protection sociale est généralement partielle, peu redistributive et souvent clientéliste. La recherche d'une plus grande efficacité a conduit certains pays à développer des politiques reposant au contraire sur un ciblage précis des bénéficiaires (les pauvres) et la conditionnalité de l'aide (envoyer les enfants à l'école). Cela a des conséquences profondes sur le fonctionnement des administrations publiques et sur leur rapport à la population : il faut désormais définir les pauvres, les dénombrer, les localiser dans l'espace, mesurer leurs revenus et les rencontrer régulièrement pour vérifier qu'en contrepartie de l'aide monétaire versée, les enfants ont bien été scolarisés ou les contrôles de santé réalisés. Au Brésil, l'extension de ce type de stratégie a demandé la construction, parallèlement à l'ancien ministère des Affaires sociales, d'un nouveau dispositif administratif, inscrit beaucoup plus étroitement dans des critères wébériens de rationalité formelle : énormes bases de données microsociales, traitement anonyme des dossiers, critères abstraits d'accès au programme, transfert électronique des subventions mensuelles, publicité locale des bénéficiaires, règles procédurales de surveillance par les ONG. Cette politique publique, qui a obtenu des résultats majeurs⁵, repose donc sur une connaissance nouvelle bien plus fine de la société et notamment du « secteur informel », cet espace social qui jusque-là échappait à l'œil et à la main de l'État. Il y a bien ainsi une anthropologie des politiques sociales.

Pour conclure : le propre des économies émergentes

Résumons l'histoire que nous venons de raconter. À partir de la fin des années 1980, les règles libérales minimales du consensus de Washington ont eu principalement pour effet de briser les régimes corporatistes et d'ouvrir le champ économique à des régulations très individualistes et concurrentielles. En Europe de l'Est tout particulièrement, on a vu à l'œuvre ce droit révolutionnaire, évoqué dans des termes proches par Marx et Weber, qui, positivement, institue l'agent

5 Entre 2001 et 2005, la proportion des indigents est passée de 15,2 % à 11,4 %, celle des pauvres de 35,1 % à 30,7 %.

économique privé et le dote de droits durs et transférables, comme la propriété ou les contrats financiers. De manière frappante, cette phase est allée de pair avec une contestation radicale des institutions et de l'action publique, à la fois dans les actes et dans le discours. Après les désastres des années 1990 – crises financières et échec des réformes russes –, on a alors observé une réévaluation de la régulation publique, autour de ces institutions élémentaires que sont la monnaie, la supervision bancaire, la concurrence, la propriété intellectuelle ou la procédure de faillite. Dans beaucoup de pays, cette régulation a apporté stabilité financière et croissance. Reste à retrouver, au-delà de cet État régalien, la capacité et la légitimité à produire une large gamme de biens publics, dont l'offre est aujourd'hui limitée, voire absente – lutte contre la pauvreté, éducation, santé, environnement. Comme dans l'Europe du XIX^e siècle, l'augmentation de l'offre de ces biens publics est une condition de la croissance à long terme mais aussi de la consolidation démocratique de pays où la chose publique reste souvent contestée.

Cette économie politique des pays émergents peut se distinguer alors de trois autres modèles. D'abord vient le cas des pays qui n'émergent pas du tout, où généralement l'échec de l'économie et celui de l'État sont étroitement liés – en Afrique notamment. Elle se différencie également des économies rentières où le financement et le gouvernement de l'État ne sont pas articulés à une économie privée et concurrentielle, impliquant en tendance une formalisation juridique des rapports économiques et une constitutionnalisation de la politique. La trajectoire des pays émergents se distingue enfin d'un troisième modèle alternatif, moins bien repéré dans la cartographie politique internationale, celui des pays qui ont pris le tournant libéral des années 1980, mais sans acquérir ensuite la capacité à conduire des politiques publiques efficaces dans une économie concurrentielle. Ces pays sont en somme restés bloqués dans la phase dure de « désinstitutionnalisation », marquée par un affaissement du principe même de l'action publique, et dont la légitimité à long terme est douteuse (Venezuela, Équateur, Argentine, Russie). On observe ici logiquement les critiques les plus virulentes de l'expérience libérale et la propension la plus marquée à renouer avec des formes traditionnelles d'intervention publique, moins rationnelles formellement et donc moins efficaces.

Cette différenciation entre économies politiques a forcément des prolongements directs au plan international, dès lors, a-t-on dit, que l'agrégation des régulations locales l'emporte *in fine* sur les effets d'architecture, ou que la coordination des espaces publics locaux précède la construction d'un espace public international. Dans un tel monde, la capacité collective à gouverner les biens publics globaux – l'environnement, la santé, la sécurité – est tributaire de la capacité à débattre localement des choses publiques et à les produire. C'est pourquoi, par leur progrès ou leur résistance, les pays émergents auront, à l'avenir, un rôle décisif à jouer dans les affaires du monde. Non seulement les plus grands d'entre eux font désormais partie de ceux qui écrivent les règles du jeu, mais leur capacité à

produire légitimement plus de biens publics locaux sera elle aussi déterminante pour accroître la production de ces biens au niveau mondial.

Pour en savoir plus

- ABDELAL (Rawi), *Capital Rules, The Construction of Global Finance*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2007.
- BAYART (Jean-François), *Le Gouvernement du monde, une critique politique de la globalisation*, Paris, Fayard, 2004.
- BERKOWITZ (Daniel), PISTOR (Karina) et RICHARD (Jean-François), « The Transplant Effect », *The American Journal of Comparative Law*, 51 (1), 2003.
- BERNANKE (Ben), LAUBACH (Thomas), MISHKIN (Frederic) et POSEN (Adam), *Inflation Targeting. Lessons from the International Experience*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 2001.
- CLINE (William R.), *International Debt Crisis Reexamined*, Washington (D. C.), Institute of International Economics, 1994.
- EICHENGREEN (Barry), *Toward a New International Financial Architecture*, Washington (D. C.), Institute for International Economics, 1999.
- HELLEINER (Eric), *States and the Reemergence of Global Finance*, Ithaca (N. Y.), Cornell University Press, 1994.
- HO (Corrinne) et MCCAULEY (Robert), « Living with Flexible Exchange Rates : Issues and Recent Experience in Inflation Targeting Emerging Market Economies », *BIS Working Papers*, 130, Bâle, Banque des règlements internationaux, 2003.
- JANVRY (Alain de), FINAN (Frederico) et SADOULET (Elisabeth), « Evaluating Brazil's Bolsa Escola Program : Impact of Schooling and Municipal Roles », *Mimeo*, Berkeley (Calif.), University of California, juin 2006.
- MALONEY (William), « Informality Revisited », *World Development*, 20 (10), 2003.
- SGARD (Jérôme), « Are There Such Things as International Property Rights ? », *The World Economy*, 27 (3), 2004.
- SGARD (Jérôme), *L'Économie de la panique. Faire face aux crises financières*, Paris, La Découverte, 2002.
- VAN DE WALLE (Dominique), « Do Services and Transfers Reach Morocco's Poor ? Evidence from Poverty and Spending Map », *WB Policy Research Working Paper*, 3478, Washington (D. C.), Banque mondiale, 2005.
- WILLIAMSON (John), « The Role of the IMF : A Guide to Reports », *International Economics Policy Briefs*, 5, Institute of International Economics, mai 2000.
- WILLIAMSON (John), « What Washington Means by Policy Reforms », dans John Williamson, *Latin American Adjustment, How Much has Happened ?*, Washington (D. C.), Institute for International Economics, 1990, p. 7-20.

Les formes du capitalisme en pays émergents

Entretien avec Robert Boyer

Presses de Sc. Po. | *Annuels*

2008/1

pages 55 à 66

ISSN

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/l-enjeu-mondial-les-pays-emergents--9782724610871-page-55.htm>

Pour citer cet article :

"Les formes du capitalisme en pays émergents " Entretien avec Robert Boyer, *Annuels*, 2008/1 p. 55-66.

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sc. Po..

© Presses de Sc. Po.. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Les formes du capitalisme en pays émergents

Entretien avec Robert Boyer

Dans l'entretien qu'il nous accorde ici, Robert Boyer situe l'analyse à la croisée de la conjoncture économique et des tendances lourdes d'un monde globalisé où les pays émergents jouent déjà un rôle de premier plan.

Comment définir les pays émergents ?

Cette catégorie est problématique car elle désigne des situations très hétérogènes selon les pays. Certains observateurs regroupent sous ce vocable des pays dont le taux de croissance est plus élevé que dans les pays mûrs mais ce terme n'en prête pas moins à confusion, ne serait-ce que parce qu'il a été inventé par des analystes extérieurs, surtout des financiers, qui connaissaient fort mal les pays concernés : ils ont qualifié d'émergents ceux dans lesquels ils pouvaient réaliser des investissements, certes risqués, mais caractérisés par un taux de rendement élevé du fait d'une forte croissance. Cette catégorie s'inscrit dans le cadre de la multiplication des relations économiques à longue distance et des perspectives qu'elles ouvrent aux investisseurs. Si le commerce au long cours est présent dès l'aube du capitalisme, qu'on songe à la route de la soie reliant la Chine à l'Europe, l'interpénétration est de nos jours beaucoup plus développée et concerne le commerce, la façon de produire et même, dans certains cas, les modes de vie.

Il serait en fait pertinent d'analyser aujourd'hui le duopole que forment les États-Unis d'un côté, la Chine et l'Inde de l'autre. N'est-il pas remarquable que les macro-économistes américains, eux-mêmes, traditionnellement habitués à raisonner en économie fermée, se soient aperçus qu'ils ne pouvaient plus analyser

l'économie américaine sans prendre en compte ses relations avec l'Asie ? Ainsi, le grand changement dans l'économie internationale contemporaine n'est pas seulement l'extrême variété des pays qui enregistrent un décollage économique mais surtout cette bipolarisation, clé de nombre de phénomènes contemporains.

La croissance constituerait-elle le seul point commun des pays qualifiés d'émergents ?

L'histoire économique de longue période montre qu'aux alentours de 1800, tous les pays avaient quasiment le même niveau de vie et de productivité. À partir de cette date, les pays d'Europe et les États-Unis connaissent un décollage alors que le reste du monde continue à stagner. Les pays dits émergents sont ceux qui vivent aujourd'hui un processus équivalent, après s'être libérés de la colonisation. Ce sont les caractéristiques de la colonisation puis de la décolonisation qui expliquent par exemple la forte différenciation entre les trajectoires des pays latino-américains et celle des pays asiatiques.

En Amérique latine, la théorie de la dépendance¹ a d'abord rencontré un certain succès pour justifier un processus d'industrialisation par substitution aux importations, avant de se heurter à une série de crises qui ont débouché sur l'élaboration puis la mise en œuvre du consensus de Washington, qui prône au contraire l'ouverture et la libéralisation économique. Le succès n'a été ni rapide ni évident, au point qu'on associe la trajectoire latino-américaine à une forme d'échec économique. L'introduction de la modernité s'y est en effet accompagnée de nombreux traumatismes et bien des institutions nationales portent encore les traces de la colonisation. L'histoire chinoise développe une tout autre trajectoire : un essor précoce des institutions marchandes suivi de conflits politiques internes puis d'une colonisation prédatrice qui débouche en 1949 sur l'affirmation de la revendication d'une indépendance nationale. De plus, en Chine, mais aussi en Inde, l'élite politique croit en son avenir et en celui du pays, ce qui est rarement le cas en Amérique latine – le cas argentin est emblématique de la défiance extrême à l'égard de l'avenir d'une nation.

Quel est donc le point commun entre les pays émergents d'hier et ceux d'aujourd'hui ?

Le succès des émergents se trouve à la croisée de stratégies politiques nationales – qui résultent souvent d'une prise de conscience née de grandes crises – et de l'affirmation d'une configuration favorable de l'économie mondiale. Des observateurs mal informés sont tentés d'attribuer cette coïncidence, le plus souvent non

1 Théorie selon laquelle la pauvreté, l'instabilité politique, le sous-développement et la dépendance économique des pays du Sud sont causés par un mécanisme d'échange inégal imposé par les pays du Nord.

intentionnelle, aux vertus d'un modèle, qui serait le résultat de stratégies explicites et conscientes. Mais bien souvent, cette synchronisation des forces internes et externes tend à s'enrayer et à déboucher sur une crise plus ou moins grave. Les pays émergents contemporains n'échappent pas à cette séquence paradoxale.

Comment caractériseriez-vous le capitalisme des pays émergents ?

En fait, ils ne suivent pas tous la même trajectoire car l'ouverture internationale a eu pour effet de fortement différencier l'architecture institutionnelle de ces pays, au-delà de la rhétorique qui postulait que la combinaison du marché et de la démocratie n'avait qu'une seule configuration stable, celle que représente le modèle nord-américain. Il suffit par exemple de comparer la Chine avec la Russie et l'Europe centrale et orientale.

En Chine, les relations personnelles continuent à jouer un rôle important dans les provinces côtières comme dans les plus reculées. Contrairement à une interprétation courante, le parti communiste, loin d'être un obstacle à la conversion au capitalisme, en est le catalyseur, voire l'acteur clé. Il ne cesse de tisser des liens entre public et privé et veille à ce que les bénéfices de l'activité économique soient pour partie redistribués en vue d'assurer la stabilité du lien social et, par voie de conséquence, la légitimité du parti communiste lui-même. On est loin de la vision caricaturale qui fait de l'État et du marché des mécanismes de coordination alternatifs : ceux-ci sont essentiellement complémentaires même si, bien sûr, des conflits entre politique et économie peuvent resurgir. On perçoit sans peine l'originalité de ce modèle à nul autre pareil. Au demeurant, la corruption peut s'interpréter comme l'expression des coûts de transaction nécessaires pour convertir une structure qui se déclare communiste en une structure typiquement capitaliste ; elle est parfois le lubrifiant qui permet de convertir des institutions apparemment collectives en instruments du capitalisme. Il est certes des cas flagrants d'enrichissement personnel mais c'est alors l'occasion pour le gouvernement de prendre des décisions spectaculaires montrant à tous qu'il conserve le contrôle en dernière instance. Dans la plupart des autres cas, et spécialement au niveau des provinces, la corruption est un mécanisme de redistribution parafiscale implicite, socialement contrôlé et relativement accepté. Elle n'est donc pas toujours partout défavorable à la croissance et à l'efficacité économique, n'en déplaît aux experts et aux organisations internationales qui en font l'obstacle majeur au développement.

La trajectoire russe est radicalement différente puisque, dans ce pays, la logique du gouvernement tend à supplanter celle des entrepreneurs, comme en témoigne la facilité avec laquelle les droits de propriété dans les secteurs clés de l'énergie ou des médias peuvent être redéfinis d'un jour à l'autre. À nouveau, l'économie tend à être englobée dans l'espace politique, ce qui s'inscrit dans une longue tradition russe, puis soviétique et à nouveau russe. On peut y voir la conséquence du fait

que les luttes portent pour l'essentiel sur l'appropriation des rentes. Il est donc difficile que s'épanouissent de véritables entrepreneurs, à la différence de ce que l'on observe en Chine où, quitte à forcer le trait, le parti communiste est un incubateur de capitalistes en herbe au niveau local. Sans que ces derniers prétendent innover, ils entendent se situer à la frontière technologique, ce qui explique la très vive croissance de la productivité. On n'observe rien de tel en Russie.

Les pays d'Europe centrale et orientale inventent des modèles encore différents. En fonction de la plus ou moins longue durée de leur soumission au régime soviétique et de leur expérience du marché et de la démocratie, chacun d'entre eux développe une stratégie originale. On présente souvent la stratégie des gouvernements comme le fruit du choix entre modèle anglo-saxon et modèle social-démocrate. Il est plus probable que se recréent sous nos yeux de nouvelles formes de capitalisme, mais les sciences sociales n'ont pas encore les outils pour comprendre le point d'aboutissement du processus de destruction/création institutionnelle qui traverse les divers pays d'Europe centrale et orientale.

Les pays émergents ont-ils une notion du bien public international ?

Si l'on prête crédit aux déclarations des officiels chinois, la réponse est positive. Le mot d'ordre du gouvernement est en effet d'organiser la croissance grâce à une innovation autochtone et endogène, dans une société harmonieuse entretenant des relations pacifiques avec le reste du monde. La stabilité internationale serait donc un bien public majeur. Cette position est logique pour un pays dont une partie du dynamisme économique tient à une insertion réussie dans l'économie mondiale dont elle est de plus en plus dépendante en termes de débouchés mais aussi de matières premières et d'énergie. Les Chinois comme les Indiens ont intérêt à ce que les relations internationales soient organisées selon un modèle multipolaire afin d'éviter que la puissance dominante, les États-Unis, ne vienne compromettre leur essor. Ce faisant, ils rejoignent les conceptions de l'Union européenne. De plus, certains observateurs, probablement ironiques, ont avancé l'idée que l'obsolescence du compromis de Washington permettrait l'émergence d'une autre série de normes, tirées de l'expérience chinoise, à défaut d'être proposées par les autorités de ce pays. En effet, la pacification des relations internationales suppose aussi que les relations sociales et politiques soient stabilisées au sein de chaque espace domestique.

C'est précisément à ce sujet que l'observateur extérieur peut nourrir quelques inquiétudes. Les tensions sociales s'accroissent en Chine, tant chez les ruraux que chez les migrants vers les villes et les urbains. Si leurs revendications trouvaient un débouché politique comme ce fut le cas en Corée du Sud en 1985, on pourrait anticiper un rééquilibrage du régime de croissance en direction du marché intérieur, ce qui réduirait la pression concurrentielle exercée sur le reste du monde tout en satisfaisant les besoins domestiques, tout spécialement sociaux (santé, éducation,

retraite, cadre de vie, logement, etc.). Mais la monopolisation de l'expression politique par le Parti communiste chinois rend problématique la satisfaction de ces revendications sociales.

Un autre danger guette la stabilité mondiale : une erreur d'évaluation de la part des autorités américaines concernant le danger que représenterait la Chine. Que se passerait-il, par exemple, si le fonds d'investissement chinois était utilisé pour acquérir, sur le marché boursier du Nasdaq, le fleuron des hautes technologies américaines ? De nécessité les Américains feraient-ils vertu, à l'instar de leur acceptation du renflouement de diverses banques et institutions financières américaines par des fonds souverains ?

tableau 1 : **Du consensus de Washington au consensus de Pékin : quelles conséquences?**

Caractéristiques	Consensus de	
	Washington	Pékin
1. Vision	• Statique : des réformes une fois pour toutes.	• Dynamique : séquence de réformes progressives.
	• Large déterminisme des évolutions.	• Un certain degré d'imprévisibilité.
	• Le but : attirer les capitaux internationaux en s'adressant à la finance.	• Viser à la stabilité sociale et politique.
2. Axiomes	• Adopter les techniques dépassées des économies développées.	• Les techniques les plus modernes atténuent les coûts de transition et innovation autochtone.
	• D'abord la croissance, ensuite les avancées sociales et politiques.	• Un mode de développement soutenable et équitable.
	• Accepter les règles du jeu fixées par les puissances hégémoniques.	• Autodétermination et pouvoir de négociation dans la définition des règles.
		• Essor national sans tensions internationales ou guerres.
3. Diffusion et impact international	• Via les organisations internationales.	• Importations chinoises en provenance des pays les plus avancés et primaires exportateurs.
	• Surtout à l'occasion de crises financières majeures.	• Aides au développement <i>ad hoc</i>.
	• Aides conditionnelles au développement.	

Source : Librement inspiré de Joshua Cooper Ramo, *The Beijing Consensus*, Londres, The Foreign Policy Centre, mars 2004.

L'indifférenciation entre public et privé ne serait-elle pas une autre spécificité du capitalisme chinois ?

Effectivement, l'économie chinoise constitue un remarquable exemple d'une absence d'antagonisme majeur entre public et privé. On ne dénombre pas moins de onze formes de propriété pour les entreprises qui s'échelonnent des vestiges du secteur nationalisé aux multinationales. Dans la plupart des cas cependant, les autorités chinoises gardent des instruments de contrôle qui se sont certes relâchés au cours du temps mais qui demeurent significatifs (autorisations administratives, subventions, accès au crédit, etc.). Lorsque l'on effectue des visites dans les provinces éloignées de Pékin comme je l'ai fait récemment, on découvre que des entreprises considérées comme privées dans les statistiques sont en fait étroitement dépendantes du pouvoir politique à travers le mouvement des personnes, des subventions, l'édiction de normes, les autorisations d'ouverture des établissements, le recrutement du personnel, le soutien en cas de difficultés, etc. En un sens, la Chine contemporaine réhabilite une forme d'économie mixte.

La régulation sociopolitique semble très nettement supérieure à la régulation strictement économique...

En effet, la qualité de la gestion micro-économique compte moins que la pertinence de la régulation sociale. Nul doute que le capital soit très mal alloué en Chine du fait d'un surinvestissement et de permanentes surcapacités, mais l'essentiel est ailleurs, à savoir dans l'amélioration continue de la productivité du travail, source des profits et de l'élévation du niveau de vie. En quelque sorte, les inefficacités statiques sont compensées par la recherche de cette efficacité dynamique. L'une des tâches majeures du pouvoir politique est de préserver la stabilité sociale alors même que le dynamisme de l'accumulation érode les formes socio-économiques antérieures. Pour les responsables politiques chinois, la démocratie n'est pas pour l'instant la solution à ce problème puisque c'est le parti communiste, ouvert à toutes les couches de la société, qui a la charge d'assurer les arbitrages nécessaires, sans grand souci de transparence.

Qui définit l'intérêt général ? Est-ce le Parti communiste chinois ?

L'objectif explicite du parti communiste n'est pas directement la fourniture de biens publics nécessaires à la phase actuelle de transformation de la société chinoise. Il vise essentiellement à conserver le pouvoir le plus longtemps possible grâce à la détection précoce puis à la réduction des déséquilibres sociaux, économiques et financiers les plus criants. Fondamentalement, on le sait, le compromis de base de cette société repose sur un échange entre la reconnaissance du monopole du pouvoir politique du parti communiste et une forme de liberté économique et la

possibilité de s'enrichir laissée au reste de la société. En quelque sorte, la performance économique est la condition de la stabilité politique.

Il faut en outre souligner que le pouvoir central est en concurrence avec celui des provinces, ces dernières favorisant la croissance économique pour mieux résoudre les problèmes d'emploi et de niveau de vie. À nouveau, le dynamisme de la croissance est le résultat de cette concurrence dans la sphère politique.

Est-ce soutenable sur le long terme ?

Pas nécessairement, car ce régime de croissance est soumis à de multiples tensions. En premier lieu, si l'on en croit les statistiques officielles, le taux d'accumulation du capital est passé, au cours des dix dernières années, d'environ 30 % à près de 45 %, ce qui correspond à une suraccumulation notoire : la consommation devrait croître plus rapidement en réduisant l'investissement à un niveau plus raisonnable. En second lieu, l'excédent commercial extérieur contribue à rétablir l'équilibre de la production et de la demande, mais ce n'est pas sans faire problème avec les États-Unis et l'Europe lors des rencontres bilatérales portant sur la réduction des excédents commerciaux chinois. Corrélativement, les tensions sociales montent dans le monde rural et chez les migrants qui ne disposent pas de droits sociaux équivalents à ceux des urbains. Finalement, les limites écologiques à la croissance chinoise que l'on croyait lointaines se sont actualisées à travers la montée du prix des matières premières qui a enclenché un processus inflationniste, en rupture avec la tendance déflationniste antérieure. Sans oublier les problèmes de l'environnement et de l'urbanisation dont la préparation des Jeux olympiques de 2008 a montré l'importance.

Une autre limite pourrait se manifester à un horizon beaucoup plus court et qui tient à l'organisation du système financier chinois. Les autorités ont entrepris de résorber une grande partie des créances douteuses associées au financement d'investissements risqués. Pourtant, on ne peut tabler sur la résilience du système financier chinois, au vu de la volatilité des cours à la Bourse de Shanghai et des risques de spéculation immobilière. Souvenons-nous que les pays asiatiques, qui avaient été de très bons élèves de la modernisation industrielle, ont connu en 1997 une crise majeure du fait de leur fragilité financière. Une crise équivalente n'est pas à exclure, mais les autorités ont sans doute les moyens d'une riposte rapide et efficace en mobilisant les réserves considérables de la Banque centrale ou en mettant en œuvre un plan public de sauvetage de banques et d'institutions financières en détresse. Si une crise financière majeure devait survenir en Chine, un rebond équivalent à celui observé en Corée du Sud est plus probable que la stagnation et la décennie perdue du Japon. Le désir de consommation, les besoins sociaux non satisfaits (éducation, santé, retraite) et le dynamisme des entrepreneurs devraient en effet rapidement relancer un régime de croissance plus équilibré.

Est-ce un modèle d'économie très libertaire ?

Pas exactement, car il ne faut pas confondre l'apparence avec l'essence de ce système économique. Si l'on reste à la surface des phénomènes, on pourrait considérer que l'économie chinoise s'inscrit dans une conception hayekienne : la concurrence de tous contre tous impulse une dynamique vertueuse, sans intervention consciente d'une autorité collective. Il est vrai que la concurrence est au cœur de cette économie. D'une part, on l'a déjà noté, les provinces, les villes, les communes sont rivales en matière de développement des capacités de production et d'attraction des investissements étrangers. D'autre part, le marché chinois est tellement prometteur que toutes les firmes multinationales tiennent à le pénétrer. La conséquence de la conjonction de ces deux stratégies, publiques et privées, n'est autre qu'une tendance permanente à la surcapacité qui ne cesse de relancer la logique concurrentielle. Les marges des entreprises sont relativement faibles ou tendent à s'éroder, comme c'est le cas pour les multinationales. Dans le secteur de l'automobile par exemple, les marges, qui étaient confortables à l'origine, se sont considérablement réduites en dépit de la forte croissance de la demande car les capacités de production ont crû plus vite encore.

Ce primat de la concurrence n'invalidé pas le caractère d'économie mixte de l'économie chinoise car au niveau macro-économique à travers la politique monétaire et fiscale et au niveau local grâce aux réseaux tissés autour du parti communiste, les pouvoirs politiques conservent une capacité d'influence sur la trajectoire de l'économie chinoise. Il se peut, certes, qu'avec le temps, cette capacité de contrôle s'érode, à l'occasion par exemple d'une crise systémique qui résulterait de l'érosion progressive des outils de l'intervention publique, sous l'effet, entre autres, de l'affirmation d'une idéologie libérale portée par les nouvelles générations.

On aurait pu imaginer un fractionnement avec des régions qui se protègent par des taxes ou de toute autre manière alors qu'en fait il y a une unité du marché...

Ce danger est fréquemment mentionné par les spécialistes de la Chine. Il doit sans doute être relativisé. Tout d'abord, cette concurrence entre les régions et les efforts de contrôle par Pékin sont au cœur des évolutions chinoises tant politiques qu'économiques. Ensuite et surtout, les autorités pékinoises ont su au fil des siècles développer toute une série de méthodes pour contrecarrer ces tendances à l'éclatement du pays. Dans la période contemporaine, des transferts importants sont intervenus pour favoriser le décollage des régions périphériques. Enfin, une politique d'infrastructures de transport vise à unifier l'espace économique chinois.

Quid du rôle du droit pour formaliser et réguler les conflits de pouvoir, de propriété, etc. ?

Traditionnellement, dans la société communiste, le droit est une branche du pouvoir politique. Les individus se voient reconnaître des droits formels mais ils ont peu de moyens de les faire respecter en pratique. Avec la libéralisation et l'ouverture économique, le droit de la propriété et celui des affaires se sont affirmés. Par contraste, le droit des personnes reste embryonnaire et il est loin d'être unifié puisque continuent à coexister deux statuts, celui des ruraux limités dans leur accès à la propriété et celui des urbains qui se voient reconnaître des droits de propriété beaucoup plus étendus. Enfin, le droit de la propriété intellectuelle a de grandes chances de se développer dans les années à venir puisqu'il constitue un enjeu important compte tenu des projets de soutien à l'innovation comme vecteur de la future croissance chinoise.

Quelle est la situation en Inde ?

Dans l'analyse des pays émergents, l'Inde est souvent assimilée à la Chine, mais cela est tout à fait discutable car les différences sont majeures. Tout d'abord, le legs de la colonisation britannique a doté l'Inde d'institutions politiques démocratiques et relativement stables. Ensuite, si le régime d'accumulation chinois est fondé sur la recherche des rendements d'échelle grâce à la production de masse, la dynamique économique indienne résulte de la conjonction de trois régulations. Dans le monde paysan prévaut une régulation à l'ancienne dans laquelle l'impératif est celui de la survie face à des aléas climatiques plus ou moins favorables, liés en particulier à la mousson, et c'est la logique qui régit la majorité de la population. À un autre extrême, la région de Bangalore donne l'exemple d'une acclimatation réussie de l'économie de la connaissance dans un contexte de forte internationalisation. Enfin, intermédiaire entre ces deux mondes, se trouve un secteur manufacturier, dominé par des oligopoles longtemps protégés de la concurrence internationale. La dynamique macro-économique indienne résulte de la conjonction de ces trois logiques : elle n'a donc pas la clarté et la vigueur de celle observée en Chine.

La trajectoire indienne se singularise toutefois par deux atouts moins prééminents en Chine. Le premier concerne la rapide montée en régime des multinationales indiennes, ce qui témoigne de l'un des traits essentiels de la « globalisation », à savoir l'émergence de nouveaux acteurs qui entrent en concurrence avec les États-Unis et l'Europe. Le second souligne la complémentarité des spécialisations respectives de l'Inde et de la Chine : les services aux entreprises en matière de technologie pour l'une, la production des équipements et des biens de consommation liés aux TIC pour l'autre.

Qu'a-t-il manqué à la Russie ?

Presque tous les ingrédients pour que le pays devienne une « économie de marché » et une démocratie ! Après une phase de dépression économique et une décennie de tâtonnements, au cours desquelles le pouvoir de l'État n'a cessé de décroître, la réaffirmation du pouvoir politique s'est traduite par un interventionnisme tous azimuts dans l'économie. Le pouvoir politique s'est arrogé le droit de redéfinir, à tout instant et quel que soit le secteur, les droits de propriété qui, certes, avaient été alloués à travers un processus quelque peu obscur et perçu comme injuste par la majorité de la population. Or la séparation de l'espace économique du politique et une certaine stabilité des droits de propriété sont les deux pré-conditions à l'établissement d'une économie capitaliste typique, seule la Chine faisant exception. Contrairement à l'affirmation de nombreux spécialistes américains, la Russie n'est aucunement en transition vers le marché et la démocratie. Cette évolution n'est pas sans lien avec le rôle que joue l'appropriation des rentes dans la dynamique de l'économie russe. Si les ressources financières tiennent pour l'essentiel à l'exploitation de rentes, on comprend, que, d'une part, l'appropriation de celles-ci constitue l'enjeu majeur des luttes tant politiques qu'économiques et que, d'autre part, les entrepreneurs, au sens propre du terme, soient si rares dans ce pays. Pourquoi entreprendre des investissements risqués ne produisant leurs effets favorables qu'à long terme s'il suffit de faire main basse sur une rente transitant par l'appareil d'État ? Bref, la Russie est aux antipodes de la Chine et explore un modèle *sui generis* : une forme d'économie commandée, certes différente de celle qui prévalait sous le régime soviétique mais qui s'inscrit dans une même trajectoire de long terme. Or comme les pays industrialisés, anciens et nouveaux, ont des besoins en énergie et en matières premières, la croissance de ces rentes rend viable ce modèle atypique, et c'est la conséquence directe de la « globalisation » qui n'implique en rien la convergence des modèles organisationnels.

La Pologne a réalisé avec succès une réforme du marché par le haut...

L'évolution polonaise doit être resituée par rapport à celle de trois groupes de pays. À un extrême, les pays continents (États-Unis, Chine, Inde et Russie) ont, du fait de leur taille, la capacité de résoudre en leur sein la plupart de leurs problèmes et éventuellement de reporter les coûts correspondants sur les autres économies. L'approfondissement de l'internationalisation favorise cette dernière stratégie d'extraversion de possibles déséquilibres internes. À un autre extrême, les petites économies ouvertes (Pays-Bas, Danemark, Finlande, Suède) ont dû de tout temps développer des institutions et une spécialisation économique leur permettant de s'insérer durablement et favorablement dans l'économie mondiale. Face à la mondialisation contemporaine, ces pays peuvent aisément adapter leurs formes d'organisation aux nouvelles tendances, par exemple, celles de l'économie de la

connaissance. La position des pays de taille intermédiaire (Japon, France, Italie et, à un moindre degré, l'Allemagne) est plus problématique face à la mondialisation puisque leurs gouvernements avaient antérieurement la possibilité de régler la conjoncture nationale en fonction d'objectifs typiquement domestiques. Avec l'internationalisation et la globalisation financière, leur configuration institutionnelle est prise en défaut et doit être réformée pour s'inscrire dans la nouvelle donne internationale, une entreprise difficile et laborieuse.

Dans ce contexte, le cas de la Pologne est intéressant puisque, *a priori*, ce pays appartient à ce troisième groupe. Or grâce à un vigoureux processus de libéralisation impulsé par les différents gouvernements, la Pologne a fini par trouver un régime de croissance. Selon une première interprétation, les pays d'Europe centrale et orientale ont bénéficié de leur ouverture sur le marché européen et mondial. Une autre souligne combien la stratégie d'adhésion à l'Union économique européenne a facilité la resynchronisation de la plupart des institutions économiques et politiques. L'incertitude radicale qui préside aux ajustements structurels a ainsi été réduite, les procédures européennes ayant permis d'atténuer les conflits intérieurs avant même que le pays bénéficie de l'acquis communautaire et des transferts financiers prévus par les traités européens. L'Union européenne a été un remarquable vecteur d'adaptation à la modernité et à la démocratie. En outre, le processus a été très largement transparent, en comparaison avec les hauts et les bas de la trajectoire russe. L'Europe devrait se féliciter de ces succès, mais elle est trop modeste et s'avère incapable de projeter à l'extérieur son modèle d'organisation et de résolution multilatérale des conflits internationaux.

Y a-t-il un modèle alternatif au consensus de Washington ?

On a déjà souligné l'émergence d'un implicite « consensus de Pékin ». Mais c'est sans doute dans les pays de l'Amérique latine que l'on trouve le retournement le plus significatif. Ce n'est pas surprenant puisque ces derniers ont été aux avant-postes de la contre-révolution libérale, à l'exemple du Chili. Il importait donc de corriger ses excès et les déséquilibres sociaux ainsi créés. Avec la diffusion du mot d'ordre « croissance avec équité » du gouvernement de Luiz Inácio Lula au Brésil et les présidences de Nestor puis Christina Kirchner en Argentine, une nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté et de politiques sociales moins inégalitaires et favorables au développement semble s'ouvrir. Ces politiques doivent innover car il n'est pas possible d'importer le modèle social-démocrate et d'institutionnaliser un droit du travail très protecteur et à visée universaliste dans des pays où le travail informel peut représenter jusqu'à 70 % de l'emploi total. Il faut impérativement emprunter d'autres voies. Par exemple, l'institution de subventions aux familles pour que celles-ci envoient leurs enfants à l'école comme c'est le cas au Brésil. En Argentine, l'informalité a atteint un tel niveau

qu'il a fallu créer des prestations spécifiques en direction des familles les plus pauvres car la couverture sociale n'était plus réservée qu'à un tout petit nombre de salariés.

Ces politiques rejoignent les recommandations d'Armatya Sen qui affirme qu'il est possible de mener simultanément des politiques sociales garantissant l'accès aux biens fondamentaux des plus défavorisés tout en stimulant le développement. La libéralisation économique et financière a été destructrice pour nombre de solidarités antérieures, il s'agit maintenant de procéder aux réformes correctrices afin de rendre viables des sociétés devenues très inégalitaires. Tel est le défi que partagent aujourd'hui la plupart des pays d'Amérique latine, y compris l'Argentine, hier réputée pays de classes moyennes.

Ainsi s'ouvre une nouvelle époque dans laquelle les organisations internationales, tels le FMI et la Banque mondiale, ne sont plus les seuls initiateurs des cadres intellectuels qui régissent le développement. Les Indiens, les Chinois, les Latino-Américains sont en train de concevoir des stratégies adaptées à leur propre contexte, et les expériences nationales se multiplient. Certes, une claire alternative au consensus de Washington ne s'est pas encore dégagée mais l'unilatéralisme en matière de développement a vécu et une conception beaucoup plus ouverte s'impose progressivement dans un contexte de relations internationales multilatérales.

Entretien réalisé par Christophe Jaffrelot et Jérôme Sgard

Un essai de typologie

Jean Coussy

L'analyse des pays émergents montre une opposition entre ceux qui étudient surtout l'évolution des marchés et ceux qui étudient plutôt l'évolution des puissances. Certains, à la suite d'Alice H. Amsden, expliquent les succès historiques des économies asiatiques par l'intervention de l'État et le protectionnisme, d'autres insistent sur les conséquences de la libre circulation des capitaux et s'intéressent surtout à ce que produisent les marchés financiers émergents.

Pour notre part, nous qualifierons d'émergents les pays possédant trois caractéristiques : 1) ce sont des pays venus tardivement au développement (*late-comers*)¹ ; 2) ils enregistrent des taux de croissance élevés (de l'ordre de 10 %) sans que leur décollage ne permette d'affirmer qu'ils rejoindront les pays développés ; 3) leur croissance met en question, voire menace, la situation économique des pays développés.

En 2003, l'agence Goldman Sachs montre que le PIB de quatre pays qu'elle appelle les BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine), qui représentent en 2003 moins de 15 % du total des PIB des pays du G 6, dépassera ce total en 2050. Ces prévisions, qui insistent, dans ce rattrapage, sur le poids de la croissance démographique, confirment les craintes des pays développés face à la croissance des économies émergentes. Les auteurs de l'étude ne trouvent cependant pas dans leurs résultats

1 Ils ont été ainsi définis par Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1962 ; Yasusuke Murakami, *An Anticlassical Political Analysis*, Stanford (Calif.), Stanford University Press, 1996 ; Alice H. Amsden, *The Rise of "the Rest". Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2001 ; etc.

de raisons de redouter – et encore moins de critiquer – la vitesse de croisière des pays émergents, catégorie évanescence dont on va tenter de définir une typologie dans les pages qui suivent.

Tigres et dragons asiatiques : avantages comparatifs et progrès de la régulation financière

La Corée du Sud, Hong-Kong, Singapour et Taiwan, un temps désignés comme les nouveaux pays industriels ou encore comme les « dragons », ont été les quatre premiers pays émergents. S'inspirant de l'exemple japonais, leur stratégie de développement, alliant politique industrielle et promotion des exportations, a été suffisamment efficace pour qu'ils deviennent des pays développés. Loin de reposer sur des dynamiques internes et de respecter les acquis (et le libéralisme) des pays développés, ces trajectoires sont nées de la volonté de remettre en cause les rapports de force internationaux en s'appuyant sur l'État. Ce modèle, repris un peu plus tard par quatre pays du Sud-Est asiatique (l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines et la Thaïlande), les « tigres », influencera la Chine puis l'Inde.

Il s'agissait alors de s'insérer dans l'économie mondiale sans respecter la logique des avantages comparatifs censée la réguler. Les petits pays asiatiques en ont construit de nouveaux tout en protégeant leurs activités naissantes. Tous les pays tardivement venus au développement ont peu ou prou agi de la sorte et développé une politique de subvention aux exportations. Ils ont par ailleurs su profiter d'aides extérieures pour réaliser des réformes agraires qui sont en partie à l'origine du décollage de la Corée du Sud et de Taiwan. Ils sont parvenus en définitive à intégrer l'économie mondiale en s'appuyant sur l'État, en développant un système bancaire réglementé et en renforçant leur cohésion sociale mais sans respecter, dans la première période de leur développement, les normes sociales de l'État providence.

Le défi aux pays développés était lancé : hausse des importations, menaces sur leurs entreprises entraînant parfois l'abandon progressif de secteurs entiers de l'industrie (notamment la sidérurgie), course à la compétitivité, pertes d'emplois, remise en cause des compromis sociaux, démembrement progressif du *welfare State*, des processus sur lesquels en général les expertises libérales insistent peu. Pour cette raison, mais ce n'est pas la seule, les rapports entre les petits pays asiatiques et les institutions financières internationales sont rapidement devenus complexes.

En matière de politique commerciale, les pays asiatiques n'ont pas respecté la norme des avantages comparatifs enseignée par la Banque mondiale et l'OCDE, ce qui leur a été parfois reproché avant que la Banque mondiale reconnaisse le succès de cette politique et la qualifie de « respect des avantages comparatifs anticipés ». En ce qui concerne le crédit, les institutions financières internationales ont dénoncé les dangers d'un système réglementé et mis en évidence les risques

importants de corruption. Elles n'ont pas accepté que le *crony capitalism* (capitalisme des copains) ait pu être nécessaire au décollage des pays asiatiques. L'OCDE a même contraint la Corée du Sud à libéraliser le marché du crédit et à s'insérer, pour ce faire, dans le marché international des capitaux, d'où une libéralisation des mouvements de capitaux qui a été un facteur déclenchant de la crise monétaire asiatique de la fin des années 1990.

La trajectoire sino-indienne de sortie du sous-développement

La Chine n'a donc pas été le premier pays à « émerger », mais elle est devenue le plus important, le plus influent et le plus emblématique d'entre eux, en remettant en question les positions acquises des pays développés et en sortant des cercles vicieux du sous-développement dans lesquels elle était enfermée il y a encore vingt-cinq ans : croissance de la population et faiblesse du revenu par habitant, faiblesse du PIB et faiblesse de la formation du capital et, enfin, désarticulation de l'économie et bas niveau de la productivité globale.

Aujourd'hui, au contraire, dans les projections qui nous sont proposées (notamment celle de Goldman Sachs), le dynamisme démographique chinois constitue le premier facteur de croissance, qui permet d'escompter une croissance du pays pendant quatre décennies. Toutefois, la Chine, dont la pyramide des âges a été déséquilibrée par la règle de l'enfant unique, connaît des problèmes de population dans ses zones rurales. Et si le taux actuel de formation brute de capital (40 % du PIB) est un facteur important de la croissance, le niveau très élevé des investissements fait peser un risque sur leur efficacité, et la hausse de la productivité est toujours en débat.

La Chine a pu remettre en cause les acquis des pays développés, d'abord, par sa dimension, son unité territoriale et linguistique et la concentration entre peu de mains du pouvoir politique. On est loin des théories « dépendantistes » de la reproduction inéluctable des inégalités économiques et politiques internationales. Elle a, ensuite, mis en œuvre un modèle de développement volontariste (taux d'investissement, rôle moteur de l'État, bas salaires voulus et faible consommation délibérée), développement qui a été accéléré par la mobilisation de ressources longtemps inutilisées (population sans emploi, revenus des Chinois émigrés à l'étranger, espaces vierges, etc.). Ce modèle repose sur une industrie qui importe une partie considérable de ses *inputs* et exporte ses *outputs*. Il est offensif envers l'étranger (recherche d'excédents commerciaux, de conquêtes de marchés et de gisements de matières premières), a des relents mercantilistes dans sa quête d'avoirs monétaires, dans sa volonté d'utiliser ses relations économiques à des fins de puissance politique et militaire (y compris par des placements financiers dans des pays développés et des interventions politiques et parfois militaires dans les pays fournisseurs de produits stratégiques). Le développement chinois est vu

comme agressif lorsqu'il porte systématiquement sur des créneaux déjà occupés par les pays étrangers, il est considéré comme brutal lorsqu'il n'assortit pas ses offensives de contreparties (pour le développement, l'environnement, la lutte contre la pauvreté, etc.).

Globalement, l'émergence successive de ces pays a bouleversé l'économie mondiale. Les pays développés ont vu leur poids relatif diminuer, enregistré de nombreuses pertes d'emplois et assisté à la disparition de secteurs industriels ou de services au profit des pays émergents. Ils ont parfois dû abandonner des normes sociales bien établies ou été tentés de ne pas respecter les normes internationales. Face à la menace pesant sur le capital et la multiplication des achats d'entreprises des pays développés par les pays émergents, le protectionnisme fait un retour dont la lenteur à l'encontre des produits chinois s'explique par le fait que les entreprises transnationales ont su anticiper et même parfois susciter l'émergence des exportations chinoises, en amont par leurs investissements directs et leurs apports de technologie, et en aval par leurs importations de marchandises.

L'Inde a longtemps été considérée comme l'autre cas typique de pays pris dans les cercles vicieux de sous-développement. La croissance y était notamment freinée par des déséquilibres démographiques, géographiques et sociaux : la pauvreté découlait de la forte croissance démographique, l'exode rural était faible en valeur relative (d'où une aggravation de la pression sur la terre) mais trop élevé en valeur absolue pour être absorbé par les villes.

Jusqu'au début des années 1990, l'Inde a entretenu des relations limitées avec l'extérieur. Le pays empruntait à la stratégie soviétique de développement planifié et se méfiait de l'impérialisme du monde capitaliste. Institutionnellement, cette époque a permis d'introduire les « méta-institutions » de la démocratie, la règle de droit, la liberté de la presse et une « bureaucratie » qui a contribué à éviter les crises qu'ont connues certains autres pays en développement.

À l'intérieur, la croissance évitait les ruptures brusques et les décisions drastiques, du fait à la fois des procédures démocratiques, par peur des conflits, et de la capacité de résistance – pas toujours démocratique – des acteurs économiques, politiques et régionaux : les innovations économiques importantes, par exemple la révolution verte, ont toujours fait l'objet de débats, le système foncier a connu peu de modifications, le régime des castes a continué à fonctionner tout en se transformant. L'Inde n'a pas procédé à une régulation de l'exode rural, qui aurait permis de réduire la pression sur les terres, ni à une régulation de la croissance des villes afin d'éviter la surpopulation des quartiers pauvres et des mégapoles. Au nom d'une démocratie parfois détournée, les États étaient maintenus dans leurs prérogatives, même si celles-ci entraînaient (et entraînent encore aujourd'hui) des coûts élevés et constituaient un frein à la venue d'investisseurs étrangers inquiets de la pluralité des décideurs publics. Tous ces traits distinctifs de l'économie indienne, encore

présents aujourd'hui, ont entraîné une stagnation relative par rapport à d'autres pays asiatiques.

À partir de 1991, l'Inde fait le choix de l'ouverture commerciale, de l'appel aux investissements directs étrangers, du recours aux capitaux financiers et de l'incitation au retour de l'épargne des Indiens vivant hors des frontières. En acceptant la « réforme » que lui proposent les diverses institutions internationales et les pays occidentaux, le pays possède aujourd'hui un taux de croissance qui se rapproche de celui de la Chine et constitue la deuxième grande puissance émergente du monde.

La comparaison Chine-Inde est devenue le thème central de nombreuses études, notamment dans l'analyse de ces deux trajectoires². L'impact de la croissance démographique de l'Inde, plus tardif et plus faible que celui de la Chine, pourrait être plus important : la Chine a prévu et voulu l'enfant unique, tandis que l'Inde bénéficie actuellement d'une fenêtre d'opportunité démographique, avec un rapport des moins de 14 ans et des plus de 65 ans à la population totale au plus bas, ce qui favorise le décollage économique. La stratégie macro-économique de l'Inde est moins rude que celle de la Chine (le taux d'épargne nationale représente 24,8 % du PIB, contre 47,9 % en Chine), moins agressive au plan commercial (le solde de la balance courante est de 0,6 % du PIB en Inde contre 2,9 % en Chine), mais aussi moins ouverte aux investissements directs étrangers (le stock des IDE représente moins du dixième du total chinois).

Les pays développés se sentent moins menacés par la spécialisation de l'Inde dans les services que par celle de la Chine dans l'industrie. Mais, au cours des dernières années, les groupes industriels indiens, dont Tata est un parfait symbole, se sont beaucoup développés à l'international par le biais d'acquisitions et de fusions d'entreprises, y compris en Occident. À long terme, le pays devrait représenter un défi majeur pour les pays développés : le nombre d'actifs devrait en effet s'accroître de 180 millions d'ici 2020 quand celui de la Chine devrait baisser de 10 millions, et le taux de croissance du PIB de l'Inde devrait dépasser celui de la Chine après 2015.

Les stratégies oligopolistiques des pays pétroliers et miniers

Les pays pétroliers et miniers sont pour la plupart des pays rentiers, souvent affectés par la « malédiction de la ressource », la corruption et les fuites de capitaux. Des observateurs ont pu opposer les petits pays asiatiques émergents aux États disposant de ressources naturelles³. Progressivement toutefois, certains pays producteurs de pétrole et d'autres matières premières (notamment de minerais)

2 Gilbert Etienne, *Chine-Inde. La grande compétition*, Paris, Dunod, 2007.

3 Jean Raphaël Chaponnière, *La Puce et le Riz. Croissance dans le Sud-Est asiatique*, Paris, Armand Colin, 1985.

ont été classés parmi les pays émergents. La Russie fait ainsi partie des BRIC du fameux rapport de Goldman Sachs⁴.

La croissance issue des matières premières a créé une tout autre dynamique que celle des pays émergents où le coût du travail est faible. En élevant les prix mondiaux au lieu de les abaisser, les pays producteurs n'intensifient pas la concurrence mais la réduisent. Les pays émergents deviennent alors simultanément responsables de la hausse du coût de l'énergie et de la baisse du prix du travail. De leur côté, les pays développés subissent à la fois une hausse des coûts de leurs importations d'énergie et une baisse des prix de leurs exportations industrielles.

Le prix des matières premières pèse également sur les relations qu'entretiennent entre eux les pays émergents dont les intérêts sont parfois divergents. La hausse de la demande sur les marchés internationaux donne aux États détenant des gisements l'espoir de sortir eux aussi des cercles vicieux du sous-développement et leur garantit une reconnaissance diplomatique.

Les pays rentiers ont appris des pays émergents et copient désormais leur stratégie d'expansion internationale : les pays du Moyen-Orient et la Russie développent à un rythme accéléré des placements financiers et immobiliers dans les pays développés et participent aux fusions et acquisitions d'entreprises.

En Afrique : émergence économique ou émergence diplomatique ?

L'appellation « pays émergents » a désormais gagné tous les continents, y compris l'Afrique. L'expression est à la mode et utilisée par certains pays pour attirer capitaux et soutiens politiques, et mobiliser les acteurs économiques. Plusieurs pays africains montrent bel et bien des signes avant-coureurs d'émergence économique en même temps qu'ils se lancent dans une instrumentalisation diplomatique des coalitions de pays émergents.

L'Afrique du Sud possède depuis longtemps certaines caractéristiques que l'on attribue aux pays émergents : compétitivité, accumulation du capital, maîtrise de son développement, dépassement incontesté de l'économie rentière, effets d'entraînement (et aussi de domination) sur les autres économies africaines, existence d'un marché financier institutionnalisé, capacité de négociation avec les pays développés, etc. Cette émergence n'empêche pas la survivance, à l'intérieur du pays, d'importantes poches de pauvreté. L'économie sud-africaine n'a pas vécu un décollage semblable à celui qu'ont connu les pays émergents d'Asie ou d'Amérique latine mais elle possède une réelle puissance économique dont elle tire un pouvoir diplomatique sur lequel on reviendra.

4 Dominic Wilson et Roopa Purushothaman, *Dreaming with BRICs : The Path to 2050*, Goldman Sachs, Global Economic Paper, 99, 1^{er} octobre 2003.

Les taux de croissance des pays africains ont, dans les années 1990-2000, révélé l'existence d'un nombre croissant, mais limité, de pays (Botswana, Ouganda, Ghana, etc.) ayant amorcé une croissance vigoureuse et respectueuse des normes de gestion financière définies par les institutions financières internationales. Ces États ont acquis une crédibilité financière qui leur faisait jusqu'à présent défaut, même si, depuis 2004, la hausse des taux de croissance, qui dépasse 6 %, résulte surtout de l'évolution des pays pétroliers.

L'augmentation des exportations vers l'Asie est également devenue un facteur décisif de la croissance des pays africains, ce qui risque de favoriser un retour à la logique des économies rentières. On sait également que la Chine accompagne ses achats croissants en Afrique d'aides dont les critères d'allocation sont parfois aux antipodes de ceux des institutions financières internationales (Soudan, Angola, pays du golfe de Guinée, Zimbabwe, etc.). Bien sûr, on ne peut exclure qu'une partie du volume des exportations et des aides soit, à terme, affectée à des investissements productifs (comme cela s'est produit dans les pays asiatiques entraînés par la demande chinoise).

La libéralisation du commerce international a fait se multiplier les appels à des projets d'activités compétitives : nouvelles cultures (les fleurs par exemple) ou produits industriels (les textiles). Si les premières ont parfois réussi, l'industrie textile n'a pas résisté à la libéralisation. Au nord du continent africain (Tunisie, Maroc) ou en Afrique du Sud, des entreprises compétitives ont été contraintes à la fermeture du fait de la concurrence asiatique.

Les marchés financiers sont en Afrique le théâtre d'au moins quatre phénomènes importants : 1) les établissements bancaires et financiers drainent une épargne locale de plus en plus abondante ; 2) les revenus envoyés par les migrants sont en pleine croissance ; 3) selon Javier Santiso, « l'Afrique est en passe de devenir la nouvelle frontière des marchés émergents [...]. Le Kenya, le Ghana et le Botswana sont en train de devenir les coqueluches des marchés financiers⁵ » ; 4) les exportations de capitaux de certains pays africains s'accroissent ; ce phénomène, parfois considéré comme le symptôme d'un décollage de l'Afrique, n'est cependant pas récent, et ces exportations contribuent à la faiblesse des investissements sur le continent.

L'Afrique du Sud est reconnue comme un pays émergent par toutes les instances diplomatiques et possède – ou s'arroge – un réel pouvoir de représentation de tout le continent africain qui, jusqu'aux années récentes, tentait plutôt, en soulignant ses difficultés, d'exercer sur les pays développés ce que l'on a appelé « le *soft power* de la pauvreté ». Le pays possède dans les instances africaines (SACU, SADC, Nepad) un rôle de leader validé par sa reconnaissance par le G 8, les institutions européennes et les rumeurs concernant l'octroi, à l'Afrique, d'un poste permanent

5 Javier Santiso, « Pourquoi l'Afrique intéresse les marchés financiers », *Telos*, 8 septembre 2007.

au Conseil de sécurité des Nations unies. De fait, son destin diplomatique est lié à celui de la coalition des pays émergents dans les instances internationales dont il se veut l'un des porte-parole.

L'Afrique du Sud se révèle aussi une excellente interprète de la complexité et du multiculturalisme des pays émergents et prône des alliances entre ceux-ci et les pays les plus pauvres qui subsistent en Afrique. Étant elle-même caractérisée par la coexistence de deux mondes à l'intérieur de ses frontières, son discours reflète un dualisme, souvent occulté par les autres pays.

Enfin, le pays se veut un exemple et un instrument nécessaire, bien que souvent oublié, à toute coalition de pays émergents. La pluralité des cultures est réelle dans ces pays et elle est parfois à l'origine de tensions. Le discours multiculturel de Pretoria est, en revanche, bien reçu dans les organisations internationales et a toujours été à l'honneur dans les appels à l'union des trois continents jadis colonisés. Le discours officiel sud-africain ne manque jamais de rappeler l'histoire commune et les relations séculaires qui existent entre l'Afrique et l'Inde (parfois présentées dans des réinterprétations iréniques).

Des modes d'insertion internationale différenciés

La diversité des trajectoires des pays émergents suggère une typologie par les modes d'insertion dans l'économie politique internationale, qui déterminent leurs relations avec les pays tôt venus au développement et leurs relations mutuelles. Les similitudes structurelles entre pays émergents annoncent de possibles coalitions économiques ou des alliances diplomatiques, mais aussi de probables concurrences et des risques de rivalités. Les dissemblances peuvent quant à elles créer des divergences d'intérêts génératrices de conflits autour du partage des fruits de la croissance commune.

Les pays exportateurs de produits intensifs en travail ont emprunté la trajectoire la plus spectaculaire car de nature à modifier l'ordre économique et politique international. Cette phase actuelle de la mondialisation a, comme nous l'avons déjà souligné, abaissé les prix, freiné l'inflation, exercé une pression sur les salaires, menacé les emplois, etc., dans les pays développés, mais aussi dans les pays émergents concurrencés par les pays à bas salaires : l'entrée de la Chine à l'OMC a été un choc pour les industries textiles des petits émergents du Nord et du Sud de l'Afrique (qui entretenaient l'espoir de profiter de la libéralisation du commerce international).

La présence de pays exportateurs sur des marchés concurrentiels engage les pays émergents dans une course à la compétitivité. Celle-ci peut être importée par des entreprises bénéficiant d'une meilleure dotation en ressources naturelles, de bas salaires ou des progrès techniques (cas des exportations agricoles africaines concurrencées par les exportations asiatiques). Mais elle peut aussi être le fait de

subventions et de protections des États (là encore, pratique des petits pays asiatiques dans l'agriculture comme dans l'industrie).

Sur les marchés monopolistiques ou oligopolistiques, les pays exportateurs ont la possibilité d'élever le prix de leurs exportations aux dépens des pays consommateurs. Ceux qui exportent du pétrole sont parvenus à accroître leur pouvoir au sein de l'oligopole pétrolier par lequel, jusqu'en 1973, ils s'estimaient exploités. Mais depuis, beaucoup sont devenus des « économies rentières » aux revenus non justifiés par des apports productifs, incapables de se diversifier, voire de créer des États. Toutes étaient menacées de régression, minées par ce que l'on nomme la malédiction de la ressource. Aujourd'hui, après bien des fluctuations de cours, la hausse décisive de la rémunération des pays producteurs leur a offert une capacité de financement qui a permis de nouvelles émergences (et des réémergences dans le cas de la Russie), les investissements assurant une diversification des productions, le renforcement des États et le financement des alliances internationales, économiques et politiques. Toutes les économies pétrolières ne sont plus seulement des économies rentières.

Les pays émergents importateurs représentent une part croissante de la demande mondiale, notamment du fait de leurs achats aux autres pays émergents. L'accroissement des échanges Sud-Sud a été mis en évidence par les rapports annuels de la Cnuced. Des complémentarités sont nées entre les pays d'Afrique producteurs de matières premières, les pays agricoles d'Amérique latine et les pays industriels d'Asie. Parfois régionales, par exemple autour de la Chine (moins souvent autour de l'Inde), elles peuvent aussi créer une division verticale du travail entre l'amont et l'aval d'un processus productif (un récent rapport de la Banque mondiale sur les rapports entre l'Afrique et l'Asie a illustré le modèle des filières afro-asiatiques par l'industrie du bois). Il est cependant évident que toutes ces complémentarités, existantes ou potentielles, entraînent des conflits entre pays émergents sur les termes de l'échange, sur les spécialisations dotées d'un avenir et sur les transferts de technologies.

Les investissements directs étrangers dans les pays émergents se heurtent moins que naguère à des refus de principe. Il existe même entre ces derniers une concurrence pour attirer des investisseurs privés. Ceux-ci sont en revanche freinés, de façon très inégale selon les pays, par l'augmentation de l'épargne nationale, le caractère inaliénable de certains droits de propriété (notamment fonciers), les résistances administratives et régionales, et par des multinationales qui apportent moins d'investissements que des débouchés, des services et des technologies. Les entrées de capitaux à court terme avaient, dans les années 1980 à 2000, entraîné de multiples crises financières et monétaires, d'ordre différent selon les continents, dont l'apparition de marchés financiers émergents n'a pas fait disparaître les traces. Les pays asiatiques ont ainsi réagi à la crise de 1997 par une remise en ordre du crédit ; l'Amérique latine a quant à elle appris à régler

ses déséquilibres macro-économiques sans dépendre des institutions financières internationales.

« Péché originel » des émergents (selon l'expression consacrée), leurs exportations de capitaux sont élevées, avec des effets diversifiés au fur et à mesure des affectations : aux placements fonciers des « élites » et aux traditionnels investissements de portefeuille sont venues s'ajouter acquisitions et fusions d'entreprises, ce qui a accru la crainte des pays occidentaux à l'égard des émergents.

Enfin, la croissance des avoirs monétaires a permis à la Chine de devenir le partenaire principal des États-Unis dans la régulation financière mondiale : par l'accroissement de son excédent commercial, la thésaurisation des avoirs monétaires (libellés en dollars) et leur stérilisation, Pékin a pu éviter une hausse du renminbi et rester compétitif, ce qui a contribué à accroître la dette américaine. Seul pays émergent parvenu à ce stade extrême de renversement des relations de pouvoir, la Chine est devenue l'arbitre de l'évolution du dollar et de la situation financière des États-Unis.

Les différents pays émergents dans la crise actuelle

Aujourd'hui, l'économie mondiale est menacée par la conjonction de trois crises (pétrolière, alimentaire et financière) dont l'ensemble crée un risque de stagflation. Les structures propres à chaque pays émergent ont déterminé comment il a subi, et parfois répercuté, la crise.

La Chine, manquant de pétrole et d'alimentation carnée a pu se les procurer grâce à son pouvoir d'achat croissant. Elle a, ce faisant, accéléré la hausse des prix de l'énergie et de l'alimentation dans le reste du Monde.

Les pays pétroliers (Russie et Moyen-Orient) ont utilisé la hausse considérable de leurs recettes pour financer leurs dépenses alimentaires et accroître leurs placements extérieurs. Ils ont, dans l'immédiat, freiné la crise bancaire et financière des pays développés – dont ils ont, à terme, menacé la souveraineté, notamment par les fonds souverains.

En Inde, la crise crée un risque d'aggravation de la pauvreté urbaine par la hausse simultanée de l'alimentation et de l'énergie. Et aussi un risque d'aggravation de la pauvreté rurale, un paradoxe observé dans les économies encore désarticulées. Les producteurs agricoles peuvent être encore plus isolés de leurs marchés par la crise mondiale actuelle, ce qui peut menacer les équilibres politiques internes notamment lorsque les échéances électorales sont proches.

En Afrique, quelques pays pétroliers ou miniers ont vu leurs « rentes » accrues par la hausse de la demande mondiale et bénéficié d'investissements notamment asiatiques. En revanche, la crise alimentaire mondiale a, ici encore, aggravé les pénuries alimentaires des villes sans nécessairement améliorer le sort des producteurs agricoles locaux. Même dans une période où les taux de croissance de

l'Afrique ont augmenté, des crises d'approvisionnement et, en l'absence de régulation politique, des émeutes de la faim et des violences urbaines provoquées par la hausse du prix de l'essence ont éclaté.

En Amérique latine, la crise a paradoxalement incité de nouveaux pays à affirmer leur émergence. Ils ont annoncé des découvertes de ressources pétrolières ou affirmé la volonté politique de les mobiliser économiquement et de les utiliser politiquement. Le Brésil a pu en outre, grâce à son succès dans la production d'agrocarburants, confirmer sa prédominance (naguère contestée) au sein des BRIC.

Pour en savoir plus

AMSDEN (Alice H.), *The Rise of « the Rest ». Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

BOILLOT (Jean-Joseph), *L'Économie de l'Inde*, Paris, La Découverte, 2006.

CHAPONNIÈRE (Jean-Raphaël), *La Puce et le Riz. Croissance dans le Sud-Est asiatique*, Paris, Armand Colin, 1985.

ENDERWICK (Peter), *Understanding Emerging Markets. China and India*, Londres, Routledge, 2007.

HOCHRAICH (Diana), *Pourquoi l'Inde et la Chine ne domineront pas le monde de demain*, Paris, Ellipses, 2007.

LEMOINE (Françoise), *L'Économie chinoise*, Paris, La Découverte, 2003.

MURAKAMI (Yasusuke), *An Anticlassical Political Analysis*, Stanford (Calif.), Stanford University Press, 1996.

PACEK (Nenad) et THORNLEY (Daniel), *Emerging Markets*, Londres, Profile Books for The Economist, 2007.

Peut-on parler d'émergence chinoise ?

Jean-Luc Domenach

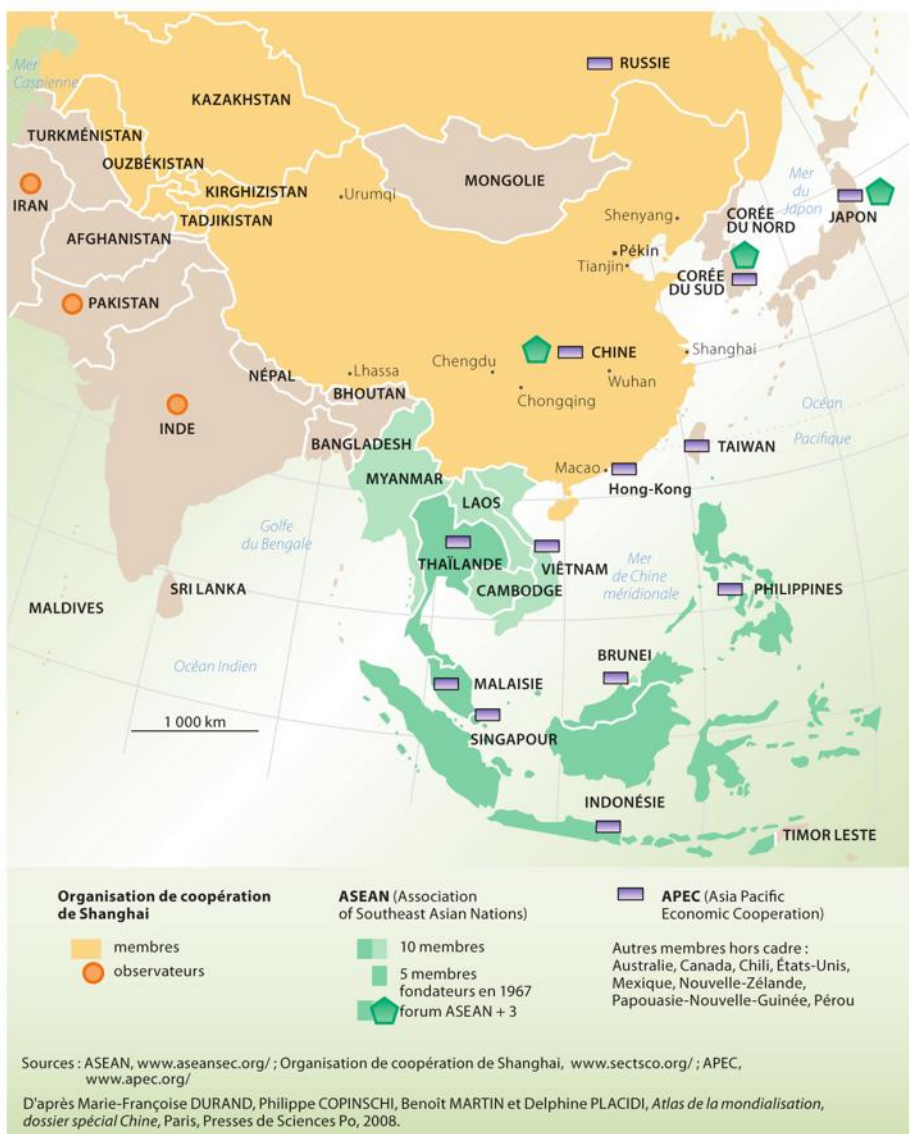
Les événements chinois inspirent régulièrement des lieux communs que l'on considère comme autant d'évidences. Au début du xx^e siècle, la Chine paraissait définitivement asservie. Dans les années 1960, elle relançait la révolution mondiale. Aujourd'hui, sa puissance paraît en voie d'émergence rapide. Qu'en est-il vraiment ? Un examen critique fait tout d'abord apparaître ce dernier lieu commun comme moins faux que les précédents mais montre également que les progrès chinois sont largement l'effet de la stagnation qui les a précédés.

Rattrapage et progrès économique

Si le vaste mouvement révolutionnaire qui a occupé le xx^e siècle chinois a imposé l'idée que le progrès économique était nécessaire et possible, son incarnation communiste a été incapable d'en réaliser autre chose qu'une caricature prédatrice et violente à partir de 1949. Épuisée et appauvrie, consciente que les pays capitalistes progressaient de leur côté, la population a accumulé pendant trois décennies un tel malheur que, lorsqu'une alternative crédible lui a été proposée par un homme également crédible – Deng Xiaoping –, un immense espoir s'est levé. Officiellement résumée dans un programme dit des « Quatre Modernisations » (de l'industrie, de l'agriculture, de la science et de la défense), il s'agissait en fait d'une politique de priorité donnée au progrès économique qui a peu à peu révélé ses moyens : la détente des contraintes collectives, la réhabilitation du profit et l'ouverture sur l'étranger.

La confiance populaire a été le moteur premier du développement économique qui a suivi – en moyenne 9 % de croissance du PIB par an depuis 1979 : la population s'est mise au travail. Mais ce développement n'a longtemps été qu'un rattrapage : remise à niveau de l'agriculture et de l'industrie, développement urbain, modernisation du système d'enseignement et des équipements sociaux... Durant cette première période, la Chine s'est contentée pour l'essentiel de rentrer dans le monde, d'y augmenter le nombre de ses amis et de développer ses échanges

figure 16 : **Participation de la Chine aux principales organisations régionales en Asie, 2008**



commerciaux et scientifiques. Les énergies libérées par cette ouverture ont néanmoins contribué aux divisions entre réformistes et conservateurs qui ont débouché sur la crise du printemps 1989.

La Chine postmaoïste est ensuite entrée dans une deuxième période. Furieux du boycottage que les pays capitalistes imposaient au pays au lendemain du massacre de la place Tiananmen, ses dirigeants ont progressivement construit une nouvelle politique qui consistait à accentuer le virage vers un capitalisme encadré par l'État et vers une stratégie économique fondée sur les échanges extérieurs, pour faire émerger une puissance chinoise à la fois économique et politique. Il est significatif que la diplomatie chinoise ait officiellement endossé en 2003 le concept d'« émergence pacifique », mais tout autant qu'elle l'ait abandonné l'année suivante, en partie à cause du mécontentement des nationalistes qui ne voulaient pas que la Chine se lie les mains vis-à-vis de Taiwan. De fait, à l'heure actuelle, elle n'hésite plus à mettre en avant le poids de son économie, qui est devenue la troisième du monde, et à peser sur les grands problèmes mondiaux – par exemple, en refusant à l'Inde et au Japon le statut de membres permanents du Conseil de sécurité.

Les exagérations du « désir de Chine »

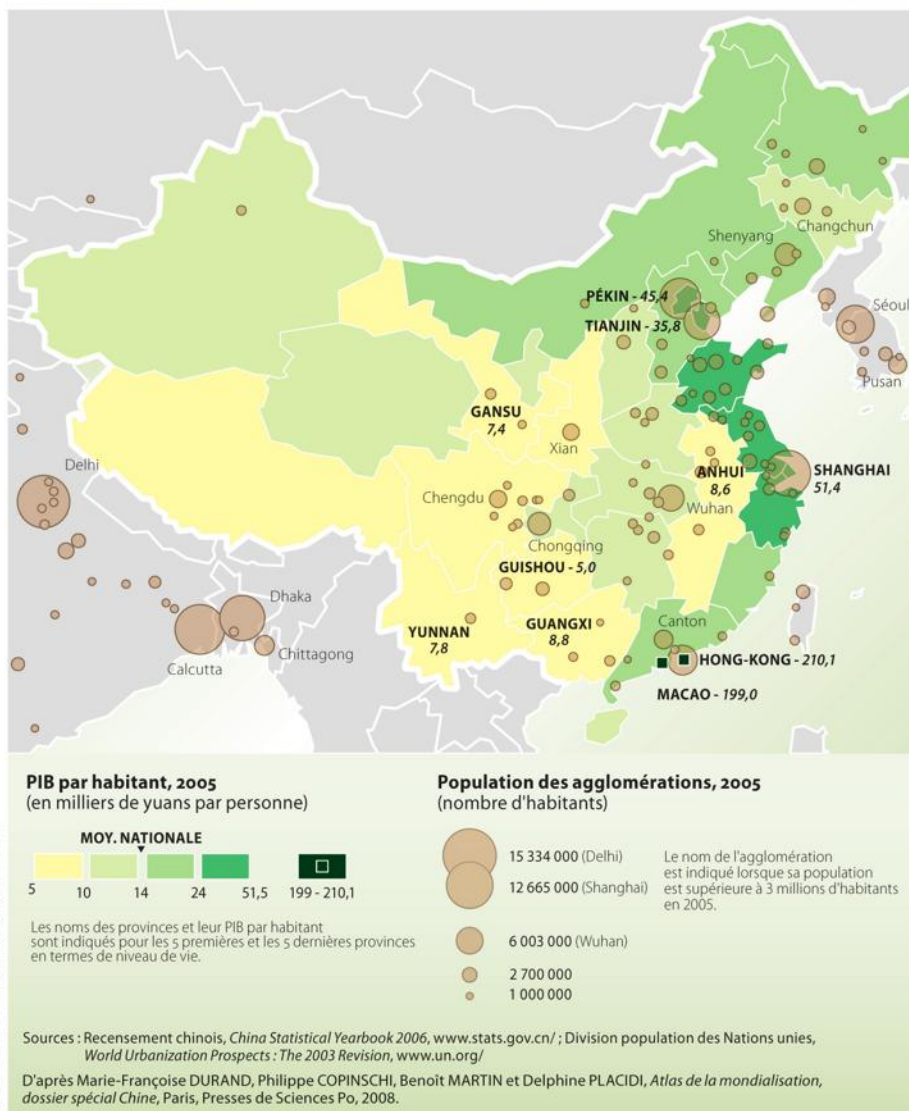
Aussi réels qu'ils soient, ces succès suscitent sans raison des éloges bien plus emphatiques que ceux qui avaient salué l'émergence du Japon dans les années 1960. Tout se passe en fait comme s'il existait dans la société mondiale une sorte de « désir de Chine ». L'exagération et l'ignorance ont toujours fait bon ménage, et les pratiques impériales des dirigeants chinois impressionnent : il y a là deux explications que confirme le comportement de nombreux chefs d'État en visite à Pékin. On peut également avancer que la politique étrangère chinoise s'est montrée capable de faciliter la croissance économique puis de lui donner un poids politique en dosant remarquablement l'évolution de son dispositif tactique et de son discours diplomatique. Son action a également été facilitée par le sentiment très largement répandu que seul un ancien empire comme la Chine, qui au demeurant figure désormais comme une puissance neuve, pourrait un jour contester de façon légitime une Amérique surpuissante dont George W. Bush a compromis la réputation.

De toute évidence, l'opinion mondiale exagère l'émergence de la Chine. En premier lieu, sa croissance économique fondée sur le commerce extérieur et sur un surinvestissement chronique est à la fois risquée et coûteuse en matières premières comme en ressources naturelles. Les admirateurs de la croissance chinoise oublient souvent qu'elle dépend massivement de l'énorme surplus commercial que les exportations dégagent sur le marché américain. Ils négligent aussi que le développement de la Chine se fonde sur un désastre environnemental sans précédent : désertification et salinisation des sols, inondations et sécheresses ravageuses, pollution et manque d'eau, pluies acides, maladies pulmonaires, rien ne manque à

ce tableau catastrophique. La Chine devrait s'orienter vers une croissance moins rapide et moins dépendante d'exportations à bas prix mais plus qualitative, fondée sur des gains de productivité et sur un marché intérieur. Elle en est loin.

Au total, les progrès sont énormes, mais la Chine n'a pas encore retrouvé la part qu'elle avait dans l'économie mondiale au XVIII^e siècle ou celle que lui vaudrait sa population – environ 20 % du total de la planète. S'il est vrai qu'elle possède sur ses côtes une avant-garde de plus en plus internationalisée et compétitive, les trois quarts du pays demeurent plus ou moins sous-développés, et le PIB par habitant (en parité de pouvoir d'achat) ne dépasse pas 7 500 dollars par an. La Chine

figure 17 : PIB par habitant et principales agglomérations chinoises, 2005



s'est donc développée, mais reste bien loin d'une puissance économiquement et socialement moderne.

La « montée en gamme » de l'économie sera difficile car, tout d'abord, le pays ne possède pas de culture d'entreprise et doit donc la créer de toutes pièces. Aujourd'hui, ses entreprises vivent largement des commandes, de la protection et des exceptions que l'État-parti chinois leur concède. Beaucoup d'entre elles distinguent mal la prédation de la production, l'exploitation du profit, la combine d'un calcul d'opportunité. Leur culture internationale est faible, ce qui les expose à de fréquents incidents. En outre, malgré de réels progrès, Pékin ne dispose pas de l'élite intellectuelle et scientifique d'un pays comme l'Inde même si le nombre des diplômés de troisième cycle augmente depuis 2000. Il lui faudrait pour cela investir financièrement et politiquement dans une recherche de longue durée. Les responsables chinois ne s'y sont pas résignés car ils sont encore communistes – et refusent de lâcher pleinement la bride à l'intelligence – et parce qu'ils sont aussi devenus capitalistes – donc avant tout intéressés par des gains rapides que la copie ou l'espionnage paraissent promettre plus sûrement. Par ailleurs, contrairement à ce qu'ils assurent, ils ne parviennent à récupérer qu'une minorité des chercheurs formés aux États-Unis, et rarement les meilleurs.

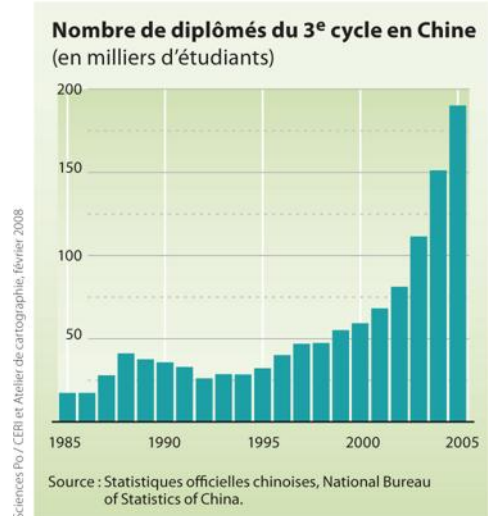
L'armée chinoise reflète un autre aspect de cette situation. La Chine possède la bombe et certains missiles capables d'atteindre l'Amérique du Nord ou de détruire un satellite. Elle a en outre dégraissé son armée et modernisé sa marine, son aviation et certains corps d'élite, dont ceux de la défense et de l'attaque électronique, mais elle reste encore très marquée par son passé à la fois politique, paysan et bureaucratique. Personne ne sait quel serait son comportement au combat.

Pour comprendre où en est vraiment ce pays, il faut parvenir à embrasser trois choses : que la Chine a les possibilités d'atteindre le niveau des puissances occidentales, qu'elle n'y est cependant pas encore parvenue et, enfin, qu'elle s'épuise aujourd'hui à réaliser un rattrapage encore insuffisant.

La nouvelle stratégie de Hu Jintao

Les autorités chinoises ont une conscience aiguë de cette situation. Depuis l'accession de Hu Jintao au pouvoir en 2002, elles ont édifié une intelligente stratégie de sauvetage, et cela sans s'en faire gloire, ce qui est un signe nouveau de lucidité.

figure 18 : Étudiants chinois de 3^e cycle, 1985-2005



Celle-ci consiste à promouvoir à la fois la mutation technologique de l'économie chinoise et la construction d'un marché intérieur, en partie grâce à des politiques sociales. En premier lieu, il s'agit d'imposer le ralentissement de l'économie pour mettre fin à la surchauffe : arrêter le tout à l'exportation et le gaspillage des ressources naturelles.

Mais cet effort rencontre trois énormes obstacles. Le premier est l'opposition muette mais résolue des autorités provinciales et locales, souvent liées à de véritables mafias, qui sont totalement acquises à la poursuite d'une croissance débridée et coûteuse de plus de 11 % par an, dont elles profitent financièrement. Elles ont leurs protecteurs au plus haut niveau, les membres du « groupe de Shanghai » qui sont les anciens collaborateurs de Jiang Zemin. Lors du xvii^e congrès du Parti communiste chinois, en octobre 2007, la ligne politique de Hu Jintao a été entérinée et son pouvoir renforcé au plus haut niveau. Mais on ne sait pas encore jusqu'à quel point, car il a dû passer un compromis autour du nom de son successeur, Xi Jinping, qui vient de Shanghai, et l'on ignore encore s'il voudra et pourra se faire entendre des directions provinciales.

Le deuxième obstacle tient au prix à payer pour cette nouvelle politique. Pour assurer la stabilité politique et susciter la formation d'un marché intérieur, les dirigeants ont fait des promesses considérables qui reviennent à fournir les résultats de la démocratie sans la démocratie : des politiques publiques puissantes en matière sociale, culturelle, de transport et de protection de l'environnement. Or, dans des conditions démographiques déprimées, il faudra qu'une population active de moins en moins nombreuse paie de plus en plus cher pour une population de plus en plus âgée.

Les mesures destinées à assurer la mutation technologique coûteront effroyablement cher en termes politiques. Il est clair, par exemple, que les autorités chinoises devront relâcher le contrôle sur l'information, la culture et leurs universités si elles veulent vraiment relancer la recherche scientifique. Même si la situation des droits de l'homme s'est quelque peu améliorée – les atteintes sont devenues plus rares et plus ciblées, et les prisonniers politiques ne sont plus probablement que quelques milliers –, ce sont encore les droits sociaux qui posent les problèmes les plus massifs. Néanmoins, le régime demeure autoritaire et ses responsables se résigneront difficilement à une détente plus rapide.

Car ces derniers connaissent la signification des dizaines de milliers d'incidents sociaux qui se produisent chaque année. Ils ne menacent pas leur pouvoir tant que son unité et ses moyens de police sont maintenus, mais en rappellent les limites : d'une part, ces mêmes responsables sont haïs pour leurs excès passés et leur corruption présente ; d'autre part, les terribles inégalités, à la fois sociales et géographiques, engendrées par la stratégie économique – plus importantes encore que celles de la société américaine... – ne sont supportées qu'à la condition d'une poursuite de la croissance économique. La Chine est un pays où le paysan

des confins du désert et le consommateur shanghaien ne partagent presque rien, comme le manœuvre venu des campagnes et l'ingénieur issu de l'université. Rien, sauf l'espoir que cela ira mieux demain, et que tous pourront accéder, comme le promettent les autorités, à la « petite prospérité »...

Or, et c'est le troisième obstacle, on ne voit pas par quel miracle ce pays pourrait maintenir son rythme de croissance au niveau très rapide exigé par la population. Aucun observateur sérieux n'exclut de graves accidents, soit commerciaux, soit financiers – l'inflation menace et les bourses chinoises ont créé une bulle dangereuse. Tous admettent que les coûts salariaux, sociaux, environnementaux, ajoutés à l'évolution inéluctable vers une croissance plus qualitative imposeront une diminution du taux de croissance aux alentours de 5-7 %, peut-être au-dessous. Que se passera-t-il alors ? Personne ne le sait. Ce qui paraît certain, c'est que pour une Chine qui a seulement réussi un rattrapage coûteux, l'épreuve de vérité n'est pas derrière mais devant, et elle sera plus coûteuse encore.

Un déploiement inégal

À l'heure actuelle, la situation « boiteuse » de l'économie explique largement le déploiement très inégal de la puissance chinoise dans le monde. La Chine pèse certes beaucoup plus qu'autrefois, essentiellement par un effet de masse, mais elle ne compte dans aucun des trois domaines où la puissance se noue : elle n'a en effet ni puissance financière, ni avance militaire, ni puissance « normative » – elle subit les modes culturelles au lieu de les inspirer. Les responsables chinois en sont parfaitement conscients et pour cette raison manifestent beaucoup d'envie à l'égard de la puissance américaine, une envie qui, suivant les cas, se traduit par un suivisme discret ou par des crispations nationalistes. Ainsi s'explique une situation étrange où ce pays inspire universellement crainte et admiration, mais en fait pèse en général assez peu, sauf quand il concentre tous ses moyens (par exemple dans les rapports avec Taiwan et le Japon) ou quand il subit la concentration des moyens de ses partenaires internationaux (le Darfour).

Deux exemples spectaculaires de cet état de fait se lisent dans les rapports de la Chine avec les États-Unis et l'Asie orientale. L'Amérique autrefois jugée « impérialiste » et aujourd'hui seulement « unilatérale » fait l'objet d'une politique dont l'intelligence n'est évidente que sur le papier. Car, que valent les milliards de dollars de l'excédent commercial chinois quand ils sont pour l'essentiel réinvestis dans les bons du Trésor américain ? Une pesée sur l'économie américaine, c'est sûr, mais à un moment où une autre pesée s'exerce bien plus lourdement sur l'avenir de la Chine : l'attraction intellectuelle et morale d'une civilisation qui représente un idéal absolu pour les élites chinoises.

Même chose pour l'Asie orientale. La concentration de la politique américaine sur la lutte antiterroriste a accentué un phénomène qui était en germe dans la

réconciliation sino-américaine des années 1970 : une restriction de la gestuelle américaine dans les zones voisines de la Chine. À certains moments, les États-Unis suscitent l'impression qu'ils lui accordent une sorte de principat dans la région. Pourtant, à y regarder de plus près, les gains pour Pékin sont faibles. Sans doute la poussée de l'économie chinoise tend-elle à renvoyer l'économie taiwanaise à ses dimensions provinciales, mais, avec ses turbulences et ses bizarreries, l'île scélérate semble désormais solidement arrimée à une trajectoire historique spécifique. En outre, les efforts récents pour marginaliser le Japon ont trouvé leurs limites : Pékin s'est donc résigné à de nouvelles amabilités. S'il est vrai que la Chine a joué un jeu habile dans le dossier coréen, c'est au profit des États-Unis qu'un règlement du dossier nucléaire paraît se profiler. Finalement, dans cette région, Pékin ne progresse que face aux faibles : la Mongolie, qui ne parvient pas à sortir du post-communisme, le Viêtnam, qui n'a pas encore récupéré de la saignée subie dans les trente années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, les pays de l'Asean, qui n'avaient jamais imaginé de s'unir vraiment, et qui sont désormais envahis par la quincaillerie chinoise, et les membres centrasiatiques de l'organisation de Shanghai, que Moscou surveille également, et que travaillent des évolutions dangereuses, soit vers l'islamisme, soit vers la démocratie. Et encore, certains petits partenaires lui causent bien du souci : la Corée du Nord, qui paraît s'être soudain émancipée pour traiter avec les États-Unis et son voisin du Sud ; et la Birmanie, dont la junte aux prises avec le mécontentement social refuse de tenir compte des conseils de modération et de modernisation du parrain chinois...

Ces réserves signifient que les effets de la poussée économique chinoise sont moindres qu'on ne le croit souvent, mais non qu'ils sont nuls. Dans certains domaines, les progrès sont sensibles, même s'ils ne sont pas définitifs. Ainsi, la Chine a beaucoup profité dans ses rapports avec l'Europe des naïvetés des dirigeants et des rivalités qu'ils s'autorisent. Malgré l'arrivée au pouvoir d'Angela Merkel et de Nicolas Sarkozy, qui annonce des lendemains plus difficiles, elle n'en a pas encore épuisé tous les avantages. En Afrique, l'offensive déclenchée en 2004 a fait justement sensation. De fait, elle a permis à Pékin de capter des nouvelles sources d'approvisionnement de pétrole et d'autres matières premières à la faveur d'accords de coopération qui sont autant de démarches politiques. Cette offensive figure incontestablement parmi les événements géopolitiques les plus neufs des dernières années, même si elle rencontre bon nombre de complications imprévues. Ainsi, le soutien au régime soudanais, complice d'effroyables exactions au Darfour, rapporte du pétrole, mais aussi des engagements financiers supplémentaires.

Pour devenir une puissance mondiale...

Au total, donc, c'est un jugement mitigé qui s'impose. S'il est difficile d'estimer que la Chine est devenue une vraie grande puissance mondiale, il faut reconnaître

que, pour la première fois de son histoire moderne, elle se trouve en position de l'espérer. Ses dirigeants s'efforcent désormais de réfléchir à la transition et, à leur suite, les médias chinois méditent doctement sur l'ascension et le déclin des grandes puissances. Mais cette transition fort aléatoire dépendra de deux conditions majeures, l'une extérieure et l'autre intérieure.

Il faudra tout d'abord que la conjoncture internationale dont Pékin bénéficie depuis près de trente ans ne se retourne pas complètement. Investissements abondants, accords de coopération distraitement généreux, importations massives : ces avantages pourraient se dissiper, en partie au moins, si la Chine cessait d'être une plate-forme d'industries de main-d'œuvre pour devenir une concurrente en matière de haute technologie. De même, à mesure qu'elle deviendrait moins commerçante et plus politique et qu'elle aborderait de vraies chasses gardées, l'offensive chinoise dans le monde devrait rencontrer des difficultés plus substantielles et entraîner des coûts plus importants. S'ils se montraient tentés de rouvrir par la force la question de Taiwan, les dirigeants chinois risqueraient de perdre une large partie du capital de sympathie qu'ils ont déjà accumulé.

Mais la condition la plus importante est évidemment intérieure. La question de savoir si la Chine mérite de devenir une puissance mondiale est résolue : ses dirigeants ont incontestablement l'envergure nécessaire pour l'y amener. Mais d'autres choses sont en jeu ici : l'aptitude du Parti communiste chinois, mafieux et bureaucrates inclus, à se ranger en ordre de bataille derrière ses dirigeants centraux, et surtout la capacité du parti, peu aimé et peu respecté par la population, à lui faire cependant accepter la nécessité de réduire le rythme et de changer la nature de la croissance. Et c'est enfin l'aptitude de tous à répondre à une question, ô combien délicate : quel rôle la Chine doit-elle au juste jouer dans le monde ?

Pour en savoir plus

CABESTAN (Jean-Pierre), « La montée en puissance de la diplomatie chinoise », dans Sophie Boisseau du Rocher (dir), *Asie dix ans après la crise*, Paris, La Documentation française, 2007, p. 57-80.

DOMENACH (Jean-Luc), *Où va la Chine ?*, Paris, Fayard, 2002.

DOMENACH (Jean-Luc), *La Chine m'inquiète*, Paris, Perrin, 2008.

NAUGHTON (Barry), *The Chinese Economy, Transitions and Growth*, Cambridge (Mass.), The MIT Press, 2006.

PEI (Minxin), *China's Trapped Transition, The Limits of Developmental Autocracy*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2006.

SHIRK (Susan), *China, Fragile Superpower*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

WO-LAP LAM (Willy), *Chinese Politics in the Hu Jintao Era*, Armonk (N. Y.), ME Sharpe, 2006.

L'Inde, puissance émergente, jusqu'où ?

Presses de Sc. Po. | *Annuels*

2008/1

pages 91 à 104

ISSN

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/l-enjeu-mondial-les-pays-emergents--9782724610871-page-91.htm>

Pour citer cet article :

"L'Inde, puissance émergente, jusqu'où ?", *Annuels*, 2008/1 p. 91-104.

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sc. Po..

© Presses de Sc. Po.. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

L'Inde, puissance émergente, jusqu'où ?

Christophe Jaffrelot

Il n'y a pas si longtemps, l'Inde faisait figure de pays pauvre et apparaissait volontiers comme le porte-parole du Tiers Monde dans les instances multilatérales. En 1991, avec l'équivalent de trois semaines d'importations en réserves de devises, elle était au bord de la faillite. Aujourd'hui, elle refuse l'aide internationale – elle a même volé au secours de ses voisins lors du tsunami de 2004 – et présente certains des attributs de la puissance. Dans le domaine militaire, elle s'est déclarée puissance nucléaire et aspire à devenir le gendarme de l'océan Indien. En janvier 2007, Goldman Sachs a prédit qu'elle serait la troisième économie du monde derrière la Chine et les États-Unis en 2025¹.

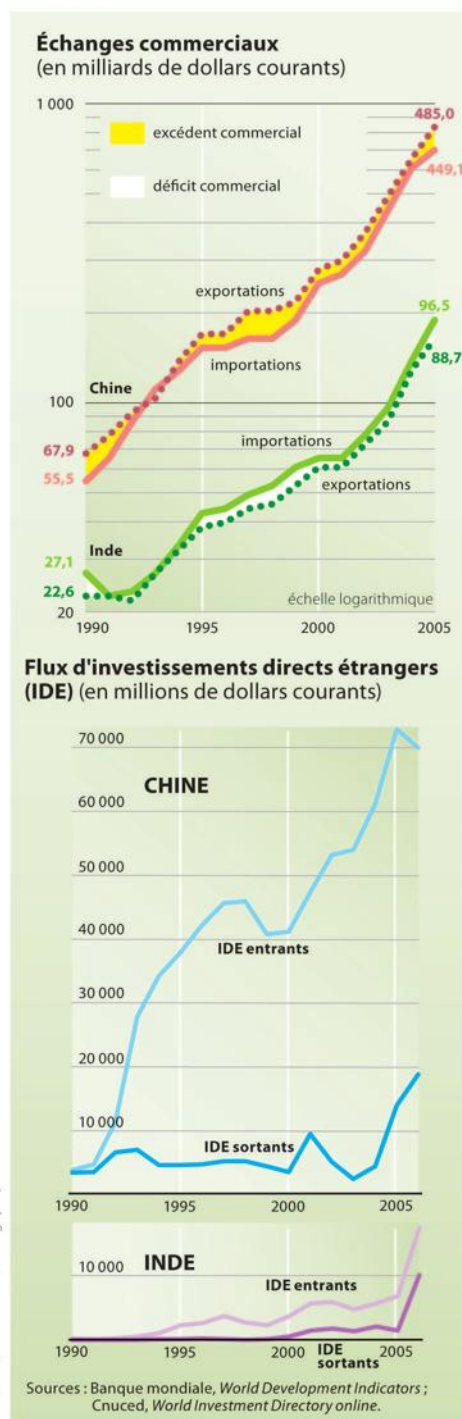
Cet essor a pris appui sur une base économique développée à l'époque Nehru. Il diffère de celui de la Chine, d'une part parce que l'industrie et les exportations ont joué un rôle secondaire dans la montée en puissance indienne, d'autre part parce que celle-ci ne repose pas uniquement sur des atouts mesurables en termes de *hard power*, mais aussi sur un pouvoir d'influence et de séduction supérieur à la moyenne des pays émergents. Cependant, la percée indienne reste limitée et certaines hypothèques pèsent sur la dynamique en cours.

Une émergence atypique en Asie ?

Il est de bon ton, aujourd'hui en Inde, de passer sous silence l'apport des années 1950-1960 au cours desquels Jawaharlal Nehru a pourtant construit un modèle de

1 Tushar Poddar et Eva Yi, « India's Rising Growth Potential », *Global Economics Paper*, 152 (22), janvier 2007, p. 5.

figure 19 : **Commerce international et flux d'IDE de l'Inde et de la Chine, 1990-2005**



développement auquel les succès actuels doivent beaucoup. Au plan politique, c'est le moment où la démocratie et l'État de droit s'enracinent dans la société indienne : le régime fera preuve d'une stabilité unique en Asie, Japon excepté. La question nationale trouve aussi une grande partie de sa solution dans un fédéralisme accommodant qui désamorce l'essentiel des forces séparatistes, sauf au Cachemire. Au plan économique, outre des infrastructures industrielles non négligeables, la réforme agraire – certes partielle – et la révolution verte – mise en œuvre par Indira Gandhi, digne héritière de son père en la matière – assurent à l'Inde l'autosuffisance alimentaire. Les formations d'excellence voulues par Nehru – notamment les Indian Institutes of Technology (IIT) – dotent le pays d'une élite scientifique à l'origine de ses succès dans le spatial, le nucléaire et l'informatique.

Le rôle de l'État a bien été central dans la constitution d'une base économique et scientifique sur laquelle l'Inde vit encore. C'est une étape préalable par laquelle tous les pays émergents d'Asie sont passés, peu ou prou. Mais, dans un deuxième temps, la plupart d'entre eux ont construit leur décollage sur l'exportation massive de biens manufacturés produits à bas coût par une main-d'œuvre peu qualifiée, cette industrialisation reposant sur l'injection massive de capitaux étrangers liés à des aides publiques ou à des investissements privés. L'Inde a suivi un itinéraire bien différent puisqu'elle est longtemps restée à l'écart du monde, protégée par d'énormes barrières douanières qui devaient l'aider à bâtir sa propre industrie et fermée aux investissements étrangers par rejet des multinationales.

Dans les années 1980, les limites du modèle nehruvien amènent cependant Indira Gandhi puis son fils Rajiv à l'infléchir, cette évolution ne prenant toutefois un tour plus radical qu'en 1991 alors que l'Inde doit passer sous les fourches

caudines du FMI. Certes, les mesures prises à ce moment-là favorisent l'insertion du pays dans la globalisation, sur le modèle de ce que l'on observe alors en Asie orientale : les droits de douane amorcent une décroissance régulière et les principaux obstacles à l'entrée des multinationales étrangères sont peu à peu levés. Mais cette libéralisation ne change pas grand-chose jusqu'au début des années 2000. L'insertion de l'Inde dans le commerce mondial reste très médiocre et les investisseurs étrangers ne se bousculent pas au portillon. En fait, le volet de la réforme auquel il faut d'abord attribuer l'accélération de la croissance indienne dans les années 1980 et surtout 1990 est purement interne : le pays applique avec succès une véritable politique de l'offre permettant de répondre à la demande de consommation des ménages. En 1991, l'Inde renonce à maintenir le secteur privé sous l'emprise du « *Licence Raj* », un carcan bureaucratique où chaque entreprise doit demander une autorisation administrative pour augmenter ou diversifier sa production – l'État nehruvien étant censé veiller à l'allocation optimale des ressources. Le *Licence Raj* avait déjà été assoupli dans les années 1980 – date à laquelle la croissance indienne avait d'ailleurs commencé à s'accélérer ; il est cette fois entièrement démantelé. Cette démarche relance l'économie parce que l'Inde peut compter sur un substrat entrepreneurial très riche. À la différence de la Chine qui s'est débarrassée de sa bourgeoisie après la révolution, l'Inde s'est longtemps contentée d'encadrer un patronat héritier d'une longue histoire capitaliste. Certaines familles qui, dans les années 1980-1990, dominent encore le milieu des affaires – les Tata, les Birla et les Bajaj par exemple – ont fondé leur entreprise dès la fin du XIX^e siècle ou le début du XX^e siècle. Issues de communautés marchandes comme les Parsis et les Jains ou de castes commerçantes hindoues comme les Marwaris, elles sont porteuses d'un grand sens managérial qu'elles ont continué de cultiver en passant des MBA aux États-Unis. Dans les années 1980 et davantage encore en 1991, l'État libère des énergies proprement nationales bridées depuis longtemps.

Cette offre nouvelle va d'abord s'adresser au marché domestique. La classe moyenne soutient de plus en plus la consommation intérieure, comme en témoigne le taux d'épargne relativement bas de l'Inde actuelle – 26 % en 2005 contre 40 % en Chine. Cette classe moyenne est en Inde une réalité ancienne, indissociable de l'intervention de l'État dans l'économie. Aujourd'hui encore, la majorité des cols blancs (et des salariés en général) se trouve dans la fonction publique. Dès les années 1990, elle se montre friande des produits que le secteur privé met (enfin !) sur le marché, le dynamisme des entreprises gonflant à son tour les rangs de cette catégorie sociale à travers embauches et hausses de salaires. Quinze ans après la réforme de 1991, les 240 millions de foyers indiens se répartissent, d'après le National Council for Applied Economic Research, en quatre sous-ensembles faisant une large place à la classe moyenne : 5 millions d'entre eux (l'élite) gagnent au moins 46 600 euros par an en parité de pouvoir d'achat, 75 millions (la classe moyenne), entre 28 100

et 46 600 euros, 82 millions (les masses laborieuses), entre 7 200 et 28 100 euros et 78 millions (les pauvres et les miséreux), moins de 4 000 euros.

La dynamique démographique est l'un des facteurs de l'émergence indienne. En dépit du fait que la croissance de la population a longtemps été perçue en Inde comme un handicap (et cela reste vrai dans les campagnes où le chômage est endémique), la jeunesse de cette population constitue depuis quelques années un avantage réel. Non seulement le pays a échappé au déclin d'activité qui, dans toute société, accompagne le vieillissement de la population, mais surtout il n'aura pas fait subir à une minorité d'actifs le poids de ses inactifs. L'Inde a en effet retiré les bénéfices d'un fort « dividende démographique » autrement dit de l'écart entre actifs et inactifs : le taux de croissance de la population des 15-59 ans est significativement supérieur à celui de la population totale depuis la fin des années 1990, le rapport inactifs/actifs étant passé à 62 % en 2000 – taux favorable à l'accumulation d'une épargne de plus en plus abondante qui a financé des investissements croissants (au rythme de 6 % par an au début des années 2000).

Sa masse démographique contribue en outre à maintenir le coût du travail à un niveau bien moindre qu'ailleurs – y compris en Chine, où la rareté croissante de la main-d'œuvre devrait en renchérir le prix à court terme. Nombre d'investisseurs étrangers ont ainsi été dissuadés de s'implanter dans « l'atelier du monde » pour délocaliser davantage en Inde, même si le principal attrait du pays auprès des multinationales étrangères tient à son marché de consommateurs, lui aussi corrélé à sa masse démographique. Cette nouvelle donne contribue à l'élévation du taux de croissance de l'industrie qui, en 2006-2007, a rejoint celui des services et s'est donc établi à plus de 11 % par an.

Le *brain power* du « bureau du monde » et le développement par l'exil

L'émergence de l'Inde a cependant tiré une bonne partie de son caractère atypique du fait que la croissance y a d'abord été tirée par les services, et en particulier par des activités de *back office* dont l'attractivité pour les tâches les plus sophistiquées reposait sur le rapport qualité/prix des informaticiens indiens. Les atouts du pays en la matière s'expliquent d'abord par l'excellence et le nombre de ses ingénieurs. Cette caractéristique exceptionnelle dans un pays présentant un aussi bas niveau de développement moyen procède sans aucun doute de traits culturels propres à l'ethos brahmanique : la caste des lettrés, les brahmanes – la plus prestigieuse du monde hindou –, valorise en effet le savoir acquis par l'étude, y compris dans des domaines non pas littéraires mais scientifiques comme les mathématiques où l'Inde a joué un rôle pionnier. Ces affinités électives, pour reprendre les termes de Max Weber, ont été favorisées par la politique de l'enseignement supérieur très élitiste mise en œuvre par le gouvernement dès les années 1950 et dont les

Indian Institutes of Technology (ITT) ne sont que la fine fleur – en matière de management, les Indian Institutes of Management (IIM) sont d'un niveau comparable.

Le secteur informatique a été le premier à bénéficier de ce *brain power* dans un contexte des plus favorables. Premièrement, la libéralisation économique a permis la création d'entreprises nouvelles (Infosys, aujourd'hui leader mondial des services aux entreprises, a ainsi été fondée par quelques ingénieurs en 1981) et la réorientation des plus anciennes (Wipro, une firme agro-alimentaire a investi dans l'informatique sous l'impulsion d'un héritier visionnaire, Azim Premji). Deuxièmement, l'Inde met sur le marché des services informatiques et des logiciels dont le rapport qualité-prix est tel qu'ils trouvent facilement des clients à l'étranger – ici la variable externe joue un rôle clé. Le monde découvrira l'avantage comparatif de l'Inde en matière informatique à l'occasion du « bug de l'an 2000 », lorsque les entreprises américaines feront massivement appel aux talents des ingénieurs indiens auxquels le fuseau horaire de leur pays permet de travailler quand il fait nuit aux États-Unis.

L'Inde s'illustrera aussi au tournant des années 2000 dans d'autres secteurs à forte valeur ajoutée comme la pharmacie grâce, d'abord, aux médicaments génériques que de petites entreprises appelées à devenir des multinationales, comme Ranbaxy ou Dr Reddy, développeront en copiant les molécules des grandes firmes occidentales – avant de faire les investissements de R&D nécessaires au dépôt de brevets.

Le poids du *high tech* dans l'essor économique de l'Inde explique que le secteur des services ait progressivement pris l'avantage sur les autres, pour finalement représenter plus de la moitié du PNB avec un taux de croissance supérieur à 10 % l'an depuis les années 1980. Les services tirent dès lors la croissance indienne, faisant de l'Inde un pays postindustriel avant d'avoir été industriel !

L'exode des cerveaux a longtemps été considéré en Inde comme une perte sèche. Mais le *brain drain* s'avère être aussi un investissement de long terme. Une fois encore, la spécificité de l'Inde lui vient de cette élite si particulière formée de personnes de haute caste à la fois très éduquées et souvent dépourvues de capital autre qu'intellectuel. Nombre d'entre elles choisiront l'exil en raison de la faiblesse des débouchés (liée, dans le sud de l'Inde, à une politique de discrimination positive

figure 20 : Nombre d'écoles d'ingénieurs en Inde, 1997-2007

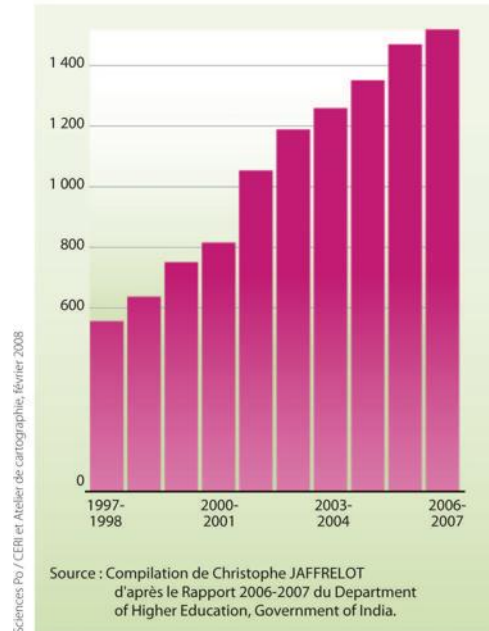


tableau 2 : **La population indienne aux États-Unis en 2006**

		Communauté indienne	Population des États-Unis
Démographie	Population totale	2 482 141	299 398 485
	% des 18-34 ans	33,1	23,2
Éducation (% des 25 ans et plus)	Baccalauréat (<i>high school graduate</i>)	90,3	84,1
	Licence (<i>bachelor</i>)	68,6	27
	Troisième cycle (<i>graduate and professional school</i>)	36,5	9,9
Ressources	Revenu par personne en dollar	34 895	25 267
	% de personnes sous le seuil de pauvreté	8,2	13,3

Source : 2006 American Community Survey, U.S. Census Bureau.

en faveur des basses castes) et de l'attrait de l'Occident, favorisé par la politique d'immigration américaine. Les Indiens connaîtront une réussite remarquable en Amérique du Nord où ils sont plus de deux millions au début des années 2000.

Le recensement étasunien de l'an 2000 donne à voir une minorité modèle avec un revenu par tête bien supérieur à la moyenne nationale et des niveaux d'éducation exceptionnels ; les étudiants indiens constituent d'ailleurs le premier contingent d'étrangers sur les campus américains. Très présents dans le secteur informatique – notamment dans la Silicon Valley –, ces immigrés d'excellence vont contribuer à l'essor des firmes indiennes travaillant dans ce domaine en leur passant commande et en opérant des transferts de technologie – ne serait-ce qu'en retournant au pays ou en y créant des filiales.

L'exode massif de millions d'Indiens va également contribuer à l'essor du pays par les fonds qu'ils envoient à leur famille depuis l'étranger. L'élite que nous venons d'évoquer n'est pas seule concernée ici ; les travailleurs peu qualifiés qui trouvent à s'employer comme ouvriers ou comme domestiques au Moyen-Orient à partir des chocs pétroliers des années 1970, ou ailleurs dans le monde, « rapportent » eux aussi des sommes considérables. Ces « *remittances* » augmentent chaque année, faisant de l'Inde le pays au monde qui reçoit le plus de fonds de ses émigrés depuis 1994 (27 milliards de dollars en 2007).

Mais la diaspora n'est plus aujourd'hui le principal investisseur extérieur, même si elle reste très importante. Les multinationales, qu'Indira Gandhi avait chassées du pays au nom du combat anti-impérialiste dans les années 1960-1970 – Coca Cola et IBM avaient ainsi dû plier bagage –, sont de retour. Longtemps sceptiques, les grandes firmes ont fini par reconnaître l'intérêt économique de l'Inde en

raison de l'expansion de son marché et de son rôle de plate-forme de fabrication à bas coût de produits ré-exportables ailleurs en Asie, d'autant plus compétitive que le gouvernement a créé (en s'inspirant de la Chine) des zones économiques spéciales où les taxes sont très basses et où le droit du travail est moins contraignant.

Résultat, les investissements directs extérieurs, longtemps faibles, s'envolent depuis le milieu des années 2000. Les entreprises *high tech* qui avaient toutes ouvert des centres de R&D en Inde sont aujourd'hui rejointes par des firmes industrielles, à commencer par les fabricants automobiles, et les investissements de portefeuille se multiplient également, la Bourse de Bombay ayant affiché des rendements exceptionnels jusqu'en 2007.

Quelle volonté de puissance ?

Pourtant, l'Inde n'occupe pas une place aussi reconnue que la Chine sur la scène internationale. Sa force de frappe économique n'est pas comparable et elle ne dispose pas d'un siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU, ce qui a attisé une volonté de puissance combinant *hard power* et *soft power*.

New Delhi a affiché son désir de jouer dans la cour des grands en procédant à cinq essais nucléaires au printemps 1998. L'Inde développe un ambitieux programme balistique dans le même esprit. Le missile Agni III, d'une portée de 3 000 km, lui donne un rayon d'action couvrant potentiellement la zone qui s'étend du Moyen-Orient à l'Asie orientale, « l'arc de crise » sur lequel elle entend exercer son influence. Elle a par ailleurs acquis six sous-marins Scorpène auprès de la France et s'emploie à acheter à la Russie un porte-avions en cours de rénovation afin d'affirmer sa présence dans l'océan Indien. Les dépenses militaires du pays ne cessent d'augmenter depuis 1994, le budget de la défense étant passé de 12,2 milliards de dollars en 1994 à 23,9 milliards de dollars en 2006. Le pays devrait en outre acquérir 126 avions de chasse pour moderniser sa capacité aérienne dans les années qui viennent – soit l'un des plus gros appels d'offre jamais lancé en la matière.

figure 21 : **Étudiants indiens et chinois aux États-Unis, 1995-2007**

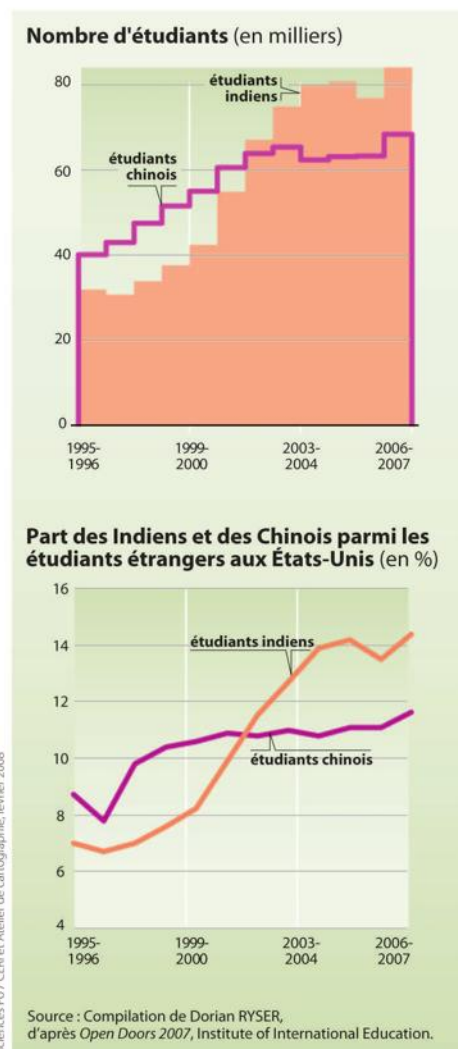
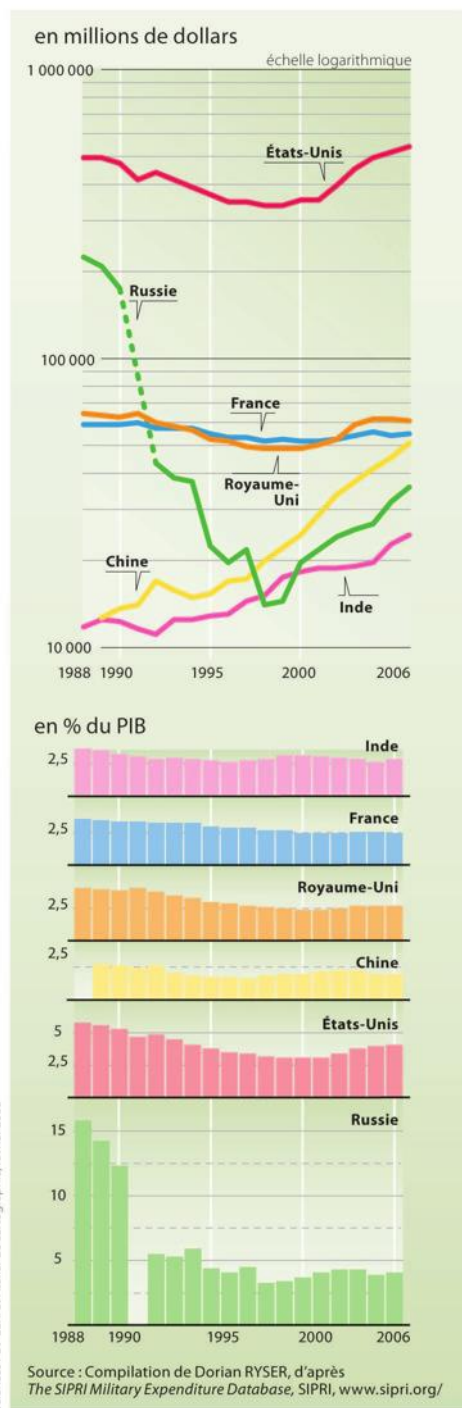


figure 22 : **Comparaison des dépenses militaires indiennes par rapport à d'autres pays, 1988-2006**



Mais l'Inde se montre en même temps consciente de ses limites et fidèle à son héritage tiers-mondiste. Pays émergent, elle fait cause commune avec ses pairs à l'OMC ou au sein du India-Brazil-South Africa Forum, un regroupement créé en 2003 pour ostensiblement rapprocher les trois plus grandes démocraties de marché des trois principaux continents. L'Inde se présente même volontiers en défenseur des pays pauvres – dont elle prétend faire partie quand cela l'arrange (pour contester certaines normes environnementales qu'elle dit ne pas avoir les moyens de respecter, par exemple).

Isolée dans sa région, l'Inde éprouve depuis longtemps le besoin d'entretenir un partenariat stratégique avec plus grand qu'elle. Dans les années 1970-1980, elle s'est démarquée de sa politique de non-alignement et rapprochée de l'URSS – restant en dehors de tout système d'alliance par souci d'indépendance nationale – pour obtenir la protection d'une grande puissance dont, par ailleurs, les gouvernants indiens partageaient en partie la vision du monde et de l'économie. Le même genre de scénario préside aujourd'hui au rapprochement indo-américain. Après l'effondrement du bloc soviétique, l'Inde s'est trouvée fort dépourvue et a cherché à nouer des liens plus forts avec les États-Unis dont le modèle économique lui semblait, en outre, mieux adapté à ses besoins. Le pays affirme sa puissance d'émergent non pas dans l'ombre des États-Unis – l'Inde est trop fière pour cela – mais du moins avec son aide. D'un côté, Washington compte sur l'Inde pour faire contrepoids à la Chine en Asie et semble avoir persuadé New Delhi de voter contre Téhéran à deux reprises à l'AIEA depuis le début de la crise concernant le dossier nucléaire iranien. De l'autre, l'Inde a obtenu des États-Unis qu'ils autorisent Israël à lui vendre des équipements militaires sous licence américaine, comme le

système radar Phalcon, et qu'ils lui donnent accès aux technologies du nucléaire civil américain. Le traitement d'exception dont New Delhi bénéficie dans ce domaine très sensible de la part des États-Unis s'explique en partie par son *soft power*.

Si l'Inde pèse d'un poids croissant sur les affaires du monde, ce n'est pas encore – ou seulement – comme la Chine, parce qu'elle fait peur, mais aussi parce qu'elle séduit et même fascine – une qualité que les Jeux olympiques de 2008 auront peut-être aidé Pékin à acquérir. Ce rayonnement culturel passe par de multiples canaux. Il s'agit d'abord d'une grande civilisation que l'on associe volontiers à des valeurs pacifiques depuis le mahatma Gandhi et l'accueil du dalaï-lama en 1959. À cette image d'Épinal s'ajoute l'impact mondial d'une littérature étonnamment inventive. Rushdie, Arundhati Roy, Lahiri, Mistry, Seth, Ghosh, Naipaul raflent les prix littéraires en Occident.

Même lorsqu'ils n'habitent plus en Inde ou n'y sont même pas nés, ces auteurs parlent du pays de leurs origines avec un talent tel qu'ils le rendent familier au reste du monde. Faire pénétrer une société et sa culture dans l'imaginaire des autres, c'est déjà exercer une forme de pouvoir sur eux. Dans un registre moins élitiste, Bollywood produit un nombre record de films qui trouvent un public à l'étranger – en particulier dans les pays accueillant une forte immigration indienne. Sans que ce cinéma puisse concurrencer les modèles véhiculés par les *majors* américaines, il s'exporte plus que le septième art de bien des pays européens.

Le fait que l'Inde soit une démocratie et un État de droit constitue naturellement une ressource de taille en termes de *soft power*. Le pays exploite d'autant plus volontiers ce filon que l'Administration Bush a mis le « changement de régime » – au Moyen-Orient et ailleurs – au premier rang de ses priorités dans les années 2000. L'Inde en joue dès que l'occasion lui en est donnée. Elle justifie par exemple le traitement de faveur qu'elle réclame en matière nucléaire par ses qualités démocratiques, et les Occidentaux lui donnent raison : si ce pays doit bénéficier d'une bienveillance particulière alors qu'il n'a pas signé le traité de non-prolifération (TNP) et que l'Iran fait, au contraire, l'objet d'une grande suspicion, c'est que l'un est démocratique et l'autre non.

figure 23 : Films produits en Inde, aux États-Unis et en France, 1996-2003

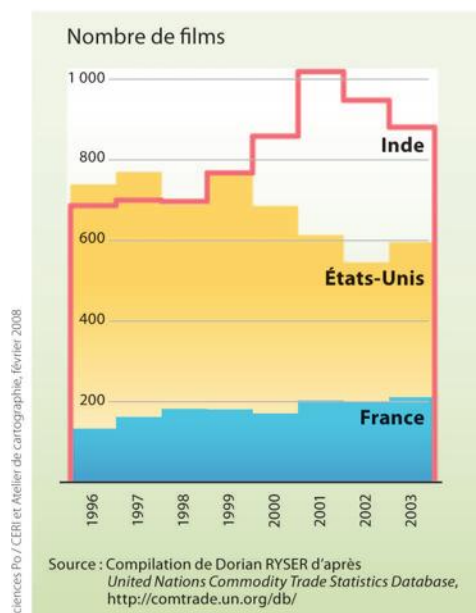
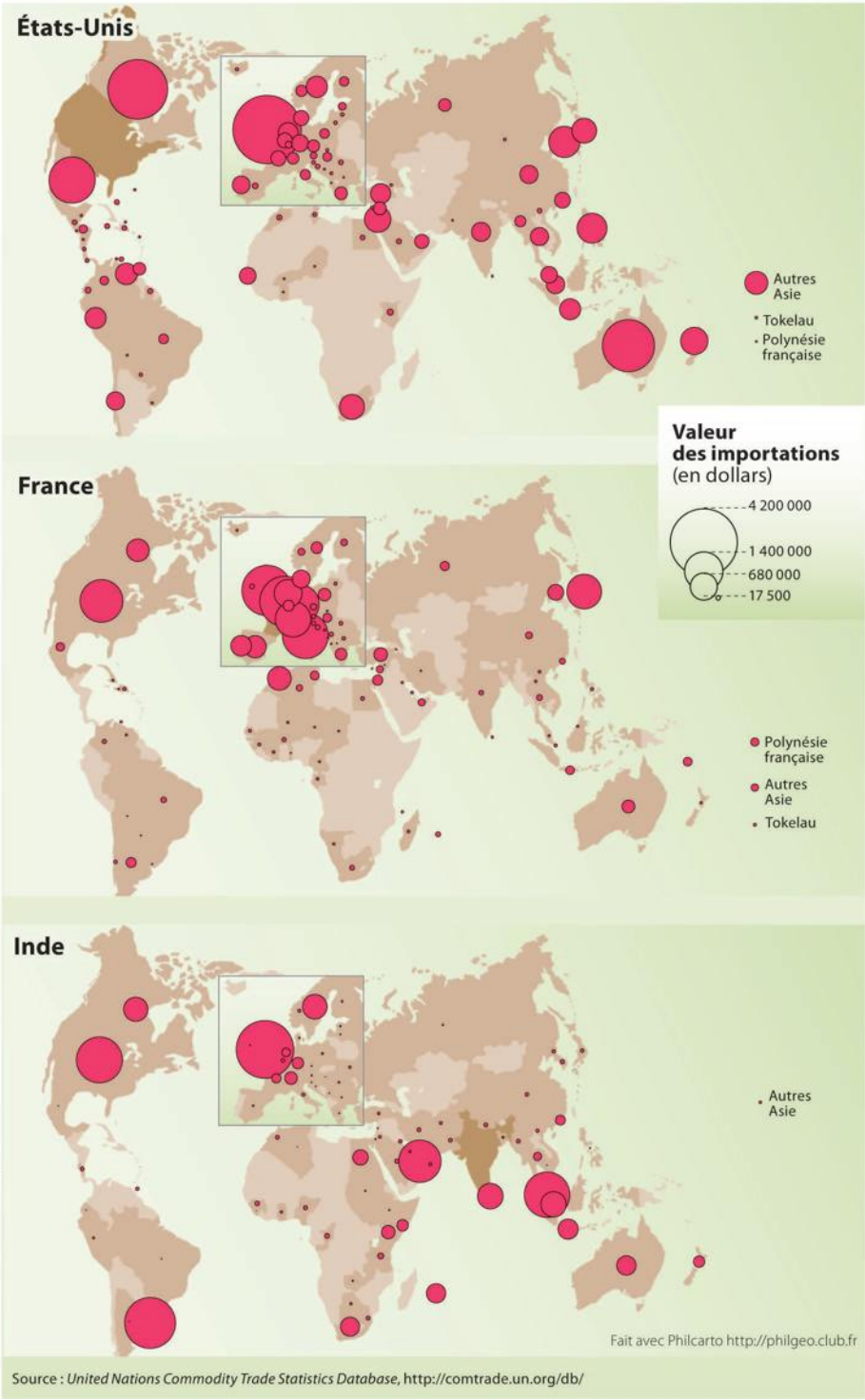


figure 24 : **Importations de films des États-Unis, de la France et d'Inde, 2006**



Sciences Po / CERET Atelier de cartographie, février 2008

Une croissance sans développement ?

Sky is the limit est sans doute la formule que l'on entend le plus aujourd'hui dans la bouche de l'élite indienne, voire de la classe moyenne urbaine. Or plusieurs hypothèses pèsent sur la montée en puissance du pays.

Si la libéralisation a permis de gagner plusieurs points de croissance, les écarts se creusent entre les Indiens. Rien d'étonnant à cela : la libéralisation a permis à ceux qui disposaient déjà d'un capital – financier, social et/ou intellectuel – de s'enrichir encore, tandis que ceux qui n'en avaient pas (ou pas autant) ont stagné. Le pourcentage de ménages vivant avec moins de 90 000 roupies (soit 1 800 euros) par an reste supérieur à 70 % de la population. Cette proportion a baissé de 7 points entre 1995-1996 et 2001-2002, mais elle demeure largement majoritaire, tandis que le nombre des ménages gagnant plus d'un million de roupies par an (soit 20 000 euros) et que l'on peut considérer comme riches est passé de 268 000 à 807 000 (soit une multiplication par trois).

La croissance profite surtout aux régions qui jouissaient déjà d'un minimum de tissu urbain et industriel. Il est maintenant possible de tracer une ligne coupant le pays en deux du point de vue des niveaux de vie, depuis le Pendjab jusqu'au nord de l'Andhra Pradesh, la moitié sud-ouest représentant l'Inde prospère tandis que la moitié nord-est reste à la traîne. Au sein même des États, les écarts se creusent entre villes et campagnes. En 2004-2005, ceux qui dépensaient plus de 1 100 roupies par mois représentent 38,3 % des urbains et seulement 6 % des ruraux d'après le National Sample Survey, la source la plus fiable en la matière.

La condition des paysans reflète une crise agricole trop longtemps oubliée. Dans les années 1980, le taux de croissance annuel moyen du produit agricole était de 4 %. Il est passé à 3,5 % dans les années 1990 et à 2 % dans les années 2000-2007, au moment même où le secondaire et le tertiaire enregistraient des taux de croissance supérieurs à 9 %. Or la Commission au Plan estime aujourd'hui que la sécurité alimentaire du pays implique un taux de croissance du produit agricole de 4 à 4,5 % par an. Ce déclin relatif s'explique largement par la chute régulière des prix agricoles depuis 1991 et, de façon plus générale, par le désintérêt croissant de l'État pour le secteur agricole. Les subventions aux engrais ont diminué de 20,2 % entre 2000-2001 et 2004-2005. Celles portant sur la fourniture de courant électrique – tellement importante pour faire fonctionner les pompes servant à l'irrigation – ont baissé, quant à elles, de 21,3 % entre 2001-2002 et 2002-2003 – passant, du coup, sous leur niveau de 1996-1997.

Ce creusement des écarts pourrait d'ailleurs conduire davantage de paysans à adhérer à la démarche révolutionnaire des naxalites. Ce mouvement maoïste, qui tire son nom de la ville bengalie de Naxalbari où il s'est manifesté pour la première fois en 1966, a pris son essor au début des années 2000 dans un contexte régional

marqué par les succès des *maobhadis* (maoïstes du Népal) mais plus encore, par un contexte national dominé par la paupérisation des campagnes. Pour des millions de paysans surendettés (au point de se suicider par milliers), le discours naxaliste finit par devenir le seul audible dans un nombre croissant de districts : la coulée naxaliste venue du Bengale et du Bihar s'étend aujourd'hui au Jharkhand, au Chhattisgarh, au Madhya Pradesh, à l'Orissa, à l'Andhra Pradesh et même au Karnataka. Pour la première fois en 2006, les attaques de postes de police et autres embuscades ont fait plus de victimes que la guérilla cachemirienne.

Les infrastructures constituent une faiblesse traditionnelle de l'économie indienne. L'état des réseaux routier et ferré limite en général la vitesse de déplacement – pour le fret comme pour le transport des personnes – à 20 km/h en moyenne (un problème lié, pour la route, à la persistance d'un système d'octroi très pénalisant). La modernisation est en cours sous le nom de *Golden Quadrilateral*. Elle a vocation à créer de nouvelles voies de communication – autoroutières et ferrées – reliant Delhi, Calcutta, Chennai, Mumbai et Delhi. Les 5 846 km d'auto-routes aujourd'hui sont en cours de réalisation et devraient permettre une vitesse moyenne de 80 km/h sur ce parcours.

Last but not least, la rareté de ressources énergétiques propres constitue l'une des contraintes que l'Inde aura sans doute le plus de difficultés à surmonter au cours des prochaines décennies. Avec un taux de croissance annuel et une population en forte augmentation, le pays va enregistrer une explosion de sa consommation énergétique – une multiplication par 3,5 des besoins en électricité est ainsi attendue d'ici 2025. Sa consommation de charbon devrait passer de 311 millions de tonnes en 1997 à 540-690 millions de tonnes suivant les scénarios, celle de pétrole de 83 à 195-245 millions de tonnes et celle de gaz de 21,5 à 65-71 milliards de mètres cubes. Or sa production devrait peu se développer. Sauf découverte imprévue d'un gisement pétrolier particulièrement riche, l'Inde verra son taux d'autosuffisance pétrolière passer de 59 % en 1990 à 13 % en 2020. Résultat, selon les estimations les plus basses – tablant sur une croissance économique moyenne de 6 % l'an –, la part de l'énergie dans les importations du pays devrait passer de 16 % en 1990 à 33-38 %. Selon la fourchette haute de cette prévision, le pays aurait à consacrer à sa facture énergétique entre un cinquième et un quart de ses recettes d'exportation. L'Inde sera donc sans doute amenée à continuer d'utiliser le charbon – dont elle est bien dotée – pour faire tourner ses centrales thermiques (55 % du courant électrique sont d'ores et déjà produits de cette façon), ce qui aggravera encore la pollution atmosphérique dont souffrent les grandes villes du pays. Ces prévisions peuvent cependant devenir caduques si l'Inde réforme son système de production et de distribution d'électricité. Les *State Electricity Boards* sont notoirement connus pour leur népotisme, leur sous-productivité et leur populisme – qui explique la non-facturation du courant aux paysans. Les forces politiques auront peut-être un jour le courage de s'attaquer à ce dossier sensible.

L'émergence, jusqu'où ?

La trajectoire indienne diffère donc de celle des autres pays émergents d'Asie sur plusieurs points. Sa croissance actuelle prend appui sur un « dividende démographique » exceptionnel et un substrat entrepreneurial ancien mais conforté par les réformes des années 1980-1990 ; elle est tirée par des services très bien insérés sur le marché mondial grâce au rapport qualité/prix d'un vaste *pool* d'ingénieurs et à une diaspora multiforme. Néanmoins, les investissements récents des multinationales et des firmes indiennes dans l'industrie vont positionner l'Inde sur des créneaux occupés aujourd'hui par la Chine avec des coûts de main-d'œuvre de plus en plus compétitifs.

Elle est aussi atypique sur le plan des relations internationales. Le pays s'affirme dans le monde sur un plan militaro-stratégique, mais aussi en termes de *soft-power*. Il est jaloux de son indépendance nationale mais a trouvé avec les États-Unis (après l'URSS) un partenaire de rechange susceptible de lui faire la courte échelle dans sa course à la puissance – sans qu'on soit sûr, à Washington, d'être payé de retour. L'Inde essaie aussi d'accéder à la puissance globale – elle est candidate au Conseil de sécurité de l'ONU – sans prendre appui sur sa région, l'Asie du Sud, où elle reste très isolée, son poids ne pouvant qu'inquiéter ses voisins. Puissance intermédiaire, elle fait cause commune avec d'autres puissances émergentes à l'OMC, mais n'hésite pas à l'occasion à renouer avec l'héritage nehruvien de Bandung pour se poser en porte-parole des pays pauvres. Derrière toutes ces contradictions apparentes, on observe une constante : un fort nationalisme qui, comme en Chine, se nourrit de l'idée que le pays est en passe de renouer avec sa grandeur passée et qu'il lui faut prendre une revanche sur l'Occident. En cela, l'émergence indienne est bien postcoloniale, et en rupture avec l'universalisme des années Nehru. Au demeurant, l'Inde tend à perdre le message qu'elle avait inventé pour le monde grâce à Nehru, mais aussi à Gandhi, *au moment même* où elle acquiert la puissance qui lui manquait jusque-là pour l'imposer. Comble de la réaction postcoloniale à l'indienne, sa politique extérieure se résume peut-être aujourd'hui à une quête de puissance « en soi », démarche où même le *soft power* est au service d'une *realpolitik* en mal de respect et de statut international.

L'émergence indienne n'est toutefois pas achevée car la croissance du pays reste soumise à de forts goulets d'étranglement et engendre de terribles inégalités. Le secteur informel – 90 % de la population active – n'offre aucune protection sociale, et les investissements dans les soins et l'éducation publique restent faibles. Condamnées à la stagnation ou à la paupérisation, des masses paysannes peuvent être tentées par la voie révolutionnaire que proposent les maoïstes et une partie de la jeunesse musulmane, victime de discrimination, par la voie islamiste que proposent des groupes jihadistes.

Au-delà, l'Inde est exposée à un grave péril écologique. Sa consommation croissante d'énergies fossiles ne lui pose pas qu'un problème de balance des paiements. Si rien n'est fait pour réduire les émissions de CO₂, celles-ci doubleront en vingt ans pour passer de 11,33 à 22,32 millions de tonnes entre 1997 et 2020. Les autorités indiennes ont manifesté leur capacité de réaction en la matière dès lors que la Cour suprême s'est saisie du sujet : les juges ont ainsi imposé l'usage du *Compressed Natural Gas* aux véhicules les plus polluants de la ville de Delhi, les bus et les taxis. Mais le manque notoire de sensibilité à l'écologie dans la classe politique fait précisément dépendre l'essentiel des pressions de l'appareil judiciaire et des ONG, ce qui risque de ne pas être suffisant.

Pour en savoir plus

BOILLLOT (Jean-Joseph), *L'Économie de l'Inde*, Paris, La Découverte, 2006.

COHEN (Stephen), *India. Emerging Power*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

JAFFRELOT (Christophe) (dir.), *L'Inde contemporaine. De 1950 à nos jours*, Paris, Fayard, 2006.

JAFFRELOT (Christophe) (dir.), *New Delhi et le monde. Une puissance émergente entre realpolitik et soft power*, Paris, Autrement, 2008.

LANDY (Frédéric), *Un milliard à nourrir. Grain, territoire et politique en Inde*, Paris, Belin, 2006.

MUKHERJI (Rahul) (ed.), *India's Economic Transition. The Politics of Reforms*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

Le Brésil, un État sud-américain parmi les grands ?

Alain Rouquié

Brézil, 1985. Après vingt et un ans de régime militaire, la démocratie est rétablie. La difficile reconstruction d'institutions politiques stables sur fond d'inflation galopante et de récession économique occupe le devant de la scène. Les ambitions diplomatiques et les rêves de grandeur ne sont pas à l'ordre du jour pour ce pays-continent. Frappé de plein fouet par la crise de la dette, le Brésil apparaît toujours, malgré sa taille et ses ressources, comme un « pays d'avenir et qui le restera » selon une formule malveillante et convenue.

Deux décennies plus tard, des dirigeants de pays membres du G 7 proposent de l'inclure dans ce club des « pays riches ». Des banquiers le rangent parmi les grands émergents des BRIC où il côtoie la Chine, l'Inde et la Russie. Son PIB fait désormais, il est vrai, jeu égal avec ces deux derniers États. D'ailleurs, les prospectivistes les plus sérieux prévoient qu'avant 2050, le Brésil sera la quatrième économie mondiale. Conscient de la place et du rôle du pays, ses dirigeants, soutenus par de nombreuses nations comme l'Allemagne, le Japon et l'Inde, revendiquent un siège de membre permanent au Conseil de sécurité des Nations unies. À l'aube du XXI^e siècle, le Brésil paraît bien avoir changé de statut. À croire que le géant s'est réveillé ou du moins que l'éternel pays du futur a enfin embrassé le présent.

Comment le plus grand pays d'Amérique latine, connu pour ses prospérités cycliques et ses « contrastes » criants est-il devenu un grand État émergent ? Quels facteurs ont permis cette montée en puissance ? Assiste-t-on à un nouveau cycle

conjoncturel, par nature éphémère, ou bien à une promotion internationale qui s'inscrit dans la durée ?

« Un pays d'avenir » : ressources et ressorts

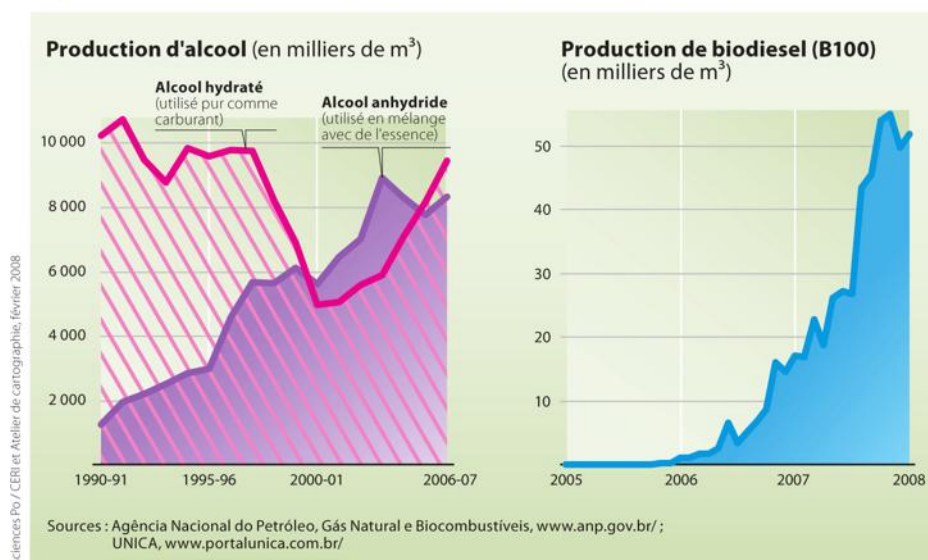
Les Brésiliens ne doutent pas que la nature ait favorisé leur pays. De fait, l'histoire autant que la géographie a contribué à préserver l'unité de l'immense colonie portugaise. L'horizontalité d'un espace que ne fractionne aucune barrière naturelle, un régime monarchique centralisateur, la présence massive et menaçante d'une main-d'œuvre esclave ont évité au Brésil du XIX^e siècle d'éclater en républiques indépendantes comme l'Amérique espagnole.

Le « plus vaste pays tropical du monde » est doté d'avantages naturels exceptionnels. La fertilité des sols, l'ensoleillement et la générosité de l'hydrographie lui permettent d'obtenir des rendements agricoles élevés avec de faibles coûts de production. Si l'on ajoute à cela une « frontière agricole » de quelque 90 millions d'hectares (sans compter les forêts) et une recherche agronomique performante grâce à laquelle des savanes arbustives ou des déserts à épineux ont pu être mis en culture, on comprend comment le Brésil a pu devenir l'une des premières puissances agricoles mondiales.

Le pays est depuis longtemps connu pour son café qui a représenté jusqu'à 70 % de ses exportations entre 1880 et 1929. Même s'il ne représente aujourd'hui qu'une part très modeste de son commerce, le Brésil en est toujours le premier producteur et le premier exportateur. Le pays se classe également en tête ou aux tout premiers rangs pour la production et l'exportation d'un grand nombre de produits agricoles : le sucre, le soja, les agrumes, le jus d'orange, la viande bovine, le maïs, le tabac, le coton, la cellulose. Et ses richesses ne se limitent pas à l'agriculture. Le Brésil est aussi le premier exportateur de minerai de fer, le quatrième ou le cinquième pour l'étain et l'aluminium.

Alors qu'il consacrait, dans les années 1970, près de la moitié de ses revenus commerciaux à solder la facture pétrolière, le Brésil est devenu pratiquement autosuffisant en hydrocarbures, notamment grâce aux capacités technologiques d'exploitation en eau profonde de sa compagnie nationale. Mais fort d'une expérience audacieuse de substitution de carburants à l'époque du premier choc pétrolier, le pays est également le champion planétaire de l'éthanol. Ses biocarburants, produits pour l'essentiel de la canne à sucre, bénéficient de coûts compétitifs sans pour autant compromettre la sécurité alimentaire du pays. Avec d'énormes capacités hydrauliques – en partie inexploitées –, des ressources importantes en *offshore* pétrolier et dans la biomasse, le Brésil présente un potentiel énergétique plus qu'enviable.

Cette puissance agricole est aussi un pays industrialisé. Son commerce extérieur se compose pour 60 % de biens manufacturés ou semi-finis. Depuis 2000, les équipements de transport et les produits métallurgiques constituent un quart

figure 25 : **Production d'agrocarburants au Brésil, 1990-2008**

de ses exportations. La compagnie aéronautique nationale Embraer, quatrième avionneur mondial, est le premier ou le deuxième exportateur du pays. Le Brésil possède une capacité de trois millions de véhicules automobiles. La majorité de ceux mis en vente aujourd'hui bénéficie d'ailleurs de moteurs à carburant modulable (*flex-fuel*), issus d'une technologie locale. Car le pays, dont les dépenses en R&D sont comparables à celles de certains pays développés, dispose de centres de recherche et d'université de haut niveau, dont les activités n'ont jamais été affectées par les vicissitudes de sa vie politique.

On ne saurait sous-estimer enfin les facteurs culturels dans la trajectoire ascendante du Brésil. L'immensité géographique et l'exubérance de la nature constituent pour les Brésiliens des motifs de fierté et des raisons d'espérer à l'origine de leur optimisme invétéré. Il est vrai qu'en raison de son étendue, du faible peuplement initial et de l'absence sur son territoire de grandes civilisations précolombiennes, le Brésil est véritablement un pays neuf, un espace à occuper. Cette « nation américaine » sans cesse en transformation n'est guère tournée vers son passé. Urbaine à 80 %, elle a révélé son dynamisme en créant, au xx^e siècle, plusieurs villes *ex nihilo*. Brasília, monumentale « capitale de l'espoir », est en moins de cinquante ans devenu le symbole le plus achevé du Brésil.

Les dimensions politiques d'un essor international

Cependant, le Brésil a longtemps été un espoir maintes fois déçu. Son décollage manquait de souffle et de constance. Les récessions abruptes suivaient les périodes

de forte croissance, les phases d'expansion accélérée étaient remises en question par des accès d'inflation. Cette évolution en dents de scie a même été qualifiée de « mythe de Sisyphe permanent ». Les conditions politiques d'un développement de longue haleine n'étaient pas réunies, la volatilité économique allait de pair avec une succession de gouvernements faibles et d'interventions militaires récurrentes. Et les vingt et un ans du régime autoritaire instauré en 1964 n'ont pas mieux réussi à asseoir la continuité du développement malgré le triomphalisme des années du « miracle économique ».

Restaurée en 1985, la démocratie s'est consolidée. Sa durée d'existence a aujourd'hui dépassé celle de la dictature. Les institutions politiques du Brésil post-militaire ont prouvé leur solidité, d'abord en surmontant, en 1992, la crise provoquée par la « destitution » du président Collor de Melo, ensuite en permettant, en 2003, une alternance politique (du centre vers la gauche) redoutée et dramatisée. Grâce à cette stabilité constitutionnelle sans précédent, le Brésil a pu remettre de l'ordre dans son économie et ses finances. À partir du plan Real de 1994, l'inflation a été jugulée et le pays, jusque-là très fermé, a commencé à se libéraliser pour gagner en compétitivité.

Deux présidents successifs issus de partis rivaux et de sensibilité politique opposée, Fernando Henrique Cardoso et Luiz Inácio Lula da Silva, ont mené depuis 1995 des politiques macro-économiques de même inspiration. Au-delà des discours électoraux, tous deux ont pratiqué une gestion rigoureuse destinée à réduire la vulnérabilité extérieure d'un pays peu exportateur et fortement endetté. L'accroissement des exportations est même devenu l'objectif économique prioritaire du président Lula qui, par ailleurs, n'a pas remis en question l'ouverture économique et les réformes de l'État de son prédécesseur. Alors qu'à la fin des années 1990, le Brésil parvenait difficilement à passer la barre des 60 milliards de dollars d'exportations, son commerce extérieur a doublé et atteint 138 milliards de dollars en 2005, ce qui est peu rapporté au PIB (moins de 15 %) ou comparé à d'autres États du continent, mais n'en représente pas moins une profonde mutation qualitative pour une économie longtemps centrée sur son marché intérieur.

Une décennie de rigueur financière et d'efforts à l'exportation a donné au Brésil une nouvelle crédibilité, celle d'un pays offrant des conditions de stabilité et de continuité politiques satisfaisantes. Cette image inédite n'a pas peu contribué à attirer un flux conséquent d'investissements directs étrangers, qui a atteint jusqu'à 30 milliards de dollars annuels. Mais, sans doute, d'autres facteurs ont-ils contribué de manière non négligeable à l'attrait et au rayonnement retrouvés du Brésil. Et d'abord le prestige personnel des deux derniers présidents.

Fernando Henrique Cardoso et Luiz Inácio Lula da Silva qui se sont succédé à la présidence depuis 1995 sont deux personnalités très dissemblables qui ont bénéficié chacune d'une popularité significative à l'extérieur du Brésil. Cardoso est un universitaire, un sociologue de renommée internationale qui appartient à une

vieille famille. Lula est un fils de paysans pauvres du Nordeste aride. Ouvrier métallurgiste puis chef syndical, il a fondé le Parti des travailleurs. Ces deux présidents, exceptionnels à des titres divers, ont eu, avec des styles contrastés, une approche très similaire de la politique extérieure. Pour Cardoso, le Brésil devait réussir avant tout son intégration compétitive sur le marché mondial. Lula veut, quant à lui, « changer la carte commerciale du monde », c'est-à-dire aller plus loin dans la même direction pour donner au Brésil la place qui lui revient dans le concert des nations. Tous deux s'élèvent contre les asymétries de l'ordre international et les inégalités entre les États.

Dans la poursuite de ces objectifs, on ne saurait sous-estimer le rôle de la diplomatie brésilienne. La qualité et la valeur des agents de l'Itamaraty, le Quai d'Orsay brésilien, sont notoires. La compétence de cette élite méritocratique est un capital non négligeable pour l'action extérieure du pays. On peut remarquer d'ailleurs que, depuis 1995, le ministère des Relations extérieures a été détenu dix ans sur douze par des diplomates de carrière.

Le Brésil, une puissance régionale sans rival

Le plus grand des pays du sous-continent (près de quatre fois l'Argentine) possède des frontières communes avec tous les États d'Amérique du Sud, à l'exception du Chili et de l'Équateur. Cette situation géopolitique a délimité le premier cercle de l'action extérieure d'un Brésil démocratique. Un rapprochement, voire une réconciliation, avec les pays voisins s'imposait après quatre lustres d'une dictature militaire soupçonnée de visées expansionnistes.

Le Brésil a donc tout d'abord noué une « alliance stratégique » avec son rival historique, l'Argentine. Les deux pays possèdent des intérêts convergents. Leurs institutions démocratiques fraîchement restaurées sont fragiles. Ils sont donc solidaires et doivent d'urgence normaliser leurs relations afin d'éviter toute tension bilatérale qui pourrait les déstabiliser tous deux. Leurs gouvernements se sont tout d'abord accordés sur des mesures de confiance en particulier dans le domaine nucléaire, les deux États se soupçonnant mutuellement de visée militaire. En 1988, ils ont signé un traité de libre-échange, premier pas vers la création, avec l'Uruguay et le Paraguay, du Mercosur par le traité d'Asunción en 1991.

Le processus d'intégration régionale est dans un premier temps apparu comme un succès économique. Entre 1991 et 1998, le commerce « intrazone » progressivement libéralisé a été multiplié par cinq. En 1996-1997, le Brésil est devenu le premier client de l'Argentine qui lui vendait deux fois plus qu'elle ne le faisait aux États-Unis et autant qu'à l'ensemble de l'Union européenne. Le marché régional absorbait alors plus de 15 % des exportations brésiliennes, principalement des biens industriels à forte valeur ajoutée. Le Mercosur, néanmoins, est entré en crise en 2000. La grave crise financière argentine due à un mécanisme intenable de

change fixe en est une des causes, la dévaluation sans concertation préalable de la monnaie brésilienne en est une autre. De fait, le Mercosur ne disposant d'aucun mécanisme institutionnel à même, sinon d'assurer un minimum de convergence macro-économique, du moins de faciliter la conciliation d'intérêts divergents, l'intégration va commencer à régresser. Le fonctionnement du Mercosur reste strictement intergouvernemental, le Brésil étant particulièrement réticent, en dépit des discours de ses dirigeants, à l'égard de tout dispositif supranational. Aussi les partenaires de l'organisation et les pays associés qui pourraient le devenir (le Chili en particulier) appréhendent-ils l'unilatéralisme brésilien. Ils ne sont pas loin de penser que, tout en proclamant que le « Mercosur est son destin », le géant sud-américain n'entend pas partager le pouvoir de décision avec ses « modestes » voisins. Il apparaît, au contraire enclin à « rechercher le profit maximal avec un engagement minimal ».

En outre face à la crise du Mercosur, le Brésil semble avoir choisi la fuite en avant. À défaut d'envisager un approfondissement de l'intégration, l'élargissement est devenu son objectif prioritaire. Comme si l'organisation n'avait été qu'une étape dans un grand projet stratégique d'intégration sud-américaine suscité et mis en œuvre par Brasília. Le 1^{er} septembre 2000, le président Cardoso a invité à Brasília les chefs d'État d'Amérique du Sud pour un premier sommet. Un deuxième aura lieu à Guayaquil en Équateur en juillet 2002. Ces conférences présidentielles ont au moins trois objectifs : affirmer une identité régionale, lancer un programme d'intégration des infrastructures et enfin obtenir la reconnaissance internationale du rôle régional du Brésil. Car l'animateur du regroupement sous-continentale semble aussi en être le principal bénéficiaire. L'initiative pour l'intégration des infrastructures régionales (IIRSA) au centre des discussions de Guayaquil apparaît comme la mise en œuvre du projet historique brésilien de liaison terrestre entre les deux océans. Les programmes de routes, de gazoducs et d'interconnexion électrique tissent une toile dont le Brésil occupe le centre et qui, dans ses grandes lignes, prolonge les grands axes de la planification indicative brésilienne. Comme si le Brésil entendait organiser l'espace sud-américain en cercles concentriques dont il serait le centre.

Tandis que le Mercosur, union douanière imparfaite et zone de libre-échange inachevée se fissurait, le Brésil a donc poursuivi sous la présidence de Lula sa stratégie continentale. En décembre 2004 à Cuzco (Pérou) a été créée la Communauté sud-américaine des nations qui associe, en vue d'une fusion, le Mercosur et les pays du Pacte andin (CAN) ainsi que trois États de la région n'appartenant à aucune de ces deux organisations. Les partenaires du Mercosur n'ont pas manifesté beaucoup d'enthousiasme pour cet élargissement. Le premier sommet de la nouvelle entité qui s'est tenu à Brasília en septembre 2005 n'a eu qu'un succès mitigé. Certains chefs d'État semblaient soupçonner le Brésil de poursuivre ses seuls intérêts et de leur avoir forcé la main. Il est vrai qu'un processus d'intégration continentale organisé par le pays le plus puissant ne pouvait avancer sans susciter quelques inquiétudes.

Chez certains voisins, on craint de voir s'établir avec le Brésil des rapports de type Nord-Sud dans lesquels le colosse brésilien jouerait le rôle du Nord industriel, acheteur de matières premières et d'actifs sensibles (dans le domaine de l'énergie notamment). C'est le cas dans l'Argentine désindustrialisée où cette division régionale du travail fait figure d'épouvantail. Les dirigeants de la Bolivie, premier fournisseur de gaz du Brésil, dénoncent, quant à eux, des relations jugées asymétriques, voire néocoloniales. La « nationalisation » des hydrocarbures par le président Evo Morales, le 1^{er} mai 2007, proclamée symboliquement sur les installations de la compagnie brésilienne Petrobras, en dit long sur les rancœurs et les rancunes qui séparent les deux pays frères. C'est pourquoi les gouvernements de l'Argentine et de l'Uruguay, en particulier, ont appuyé la demande d'adhésion du Venezuela au Mercosur, alors même que les objectifs diplomatiques d'Hugo Chávez sont très éloignés de la logique commerciale du traité d'Asunción. Ils attendent du riche État pétrolier qu'il vienne rééquilibrer un regroupement régional par trop inégalitaire. Au-delà de ces procès d'intention à l'égard du Brésil, le sentiment prévaut dans toute la région que celui-ci, poussé par ses ambitions globales, s'éloigne aussi peu à peu de l'Amérique latine.

Le Brésil, un acteur global hésitant

Avec la fin de la guerre froide et la mondialisation, le Brésil a soudain pris conscience de son isolement, héritage de deux décennies de régime militaire. Le pays trop longtemps replié sur lui-même devait désormais accroître sa présence à l'extérieur afin d'être associé aux grandes décisions internationales. Un Brésil qui se veut « *global trader* » ne peut garantir son autonomie et défendre ses intérêts qu'en étant actif dans les instances internationales et en s'asseyant à la table des négociations.

L'adhésion en 1997 au traité de non-prolifération nucléaire (TNP) que, durant trente ans, le Brésil avait jugé inique et inacceptable est la décision la plus emblématique de cette nouvelle donne. Le pays ayant ratifié le traité de Tlatelolco de dénucléarisation continentale et renoncé par la Constitution de 1988 à l'utilisation militaire de l'atome, le refus du TNP et des autres conventions multilatérales dans ce même domaine ne se justifiait plus. Néanmoins, Brasília reste opposée à un TNP qui autorise les cinq « grands » à conserver leurs armes nucléaires et exige l'élimination totale des autres arsenaux existants. Car la diplomatie brésilienne plaide pour l'égalité entre les nations et la remise en cause du *statu quo* international. Ce révisionnisme, il est vrai, s'exprime sans agressivité ni volonté de confrontation. Si le ton a changé et s'est fait plus offensif avec l'arrivée de Lula à la présidence, la cordialité traditionnelle ne s'est pas démentie, comme en témoigne l'excellence des relations entre le Brésil et les États-Unis.

Mais la politique extérieure brésilienne se veut désormais plus affirmée et plus visible. Elle s'est engagée pour cela dans une stratégie qui ne se limite pas à l'aire

régionale. D'entrée de jeu, le Brésil a réclamé en 2003 un siège de membre permanent au Conseil de sécurité des Nations unies. Les dirigeants brésiliens estiment en effet que leur pays est le seul État d'Amérique latine à détenir les attributs et les compétences nécessaires pour accéder au cercle des « grands » du Conseil de sécurité, non pas en tant que représentant d'un groupe régional mais en raison de ses caractéristiques propres. Ils ont demandé à leurs voisins et amis de leur reconnaître ce droit. En apportant la plus forte contribution militaire à l'opération de maintien de la paix en Haïti (Minustah), le Brésil a voulu démontrer qu'il était désormais à même d'assumer des responsabilités globales.

C'est sans doute le rôle du Brésil à l'Organisation mondiale du commerce qui a révélé au monde sa nouvelle pugnacité et les ambitions de sa diplomatie. Parce que tous les États membres y sont égaux et que les problèmes commerciaux et notamment la libéralisation des échanges agricoles constituent l'une de ses priorités, le Brésil s'est montré très actif à l'OMC, notamment lors du lancement, en novembre 2001, à Doha d'un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales. C'est dans ce cadre qu'à Cancún, en août 2003, le Brésil a pris la tête d'un groupe de pays émergents, le G 20, qui s'opposera à la conclusion d'un accord trop minimal sur les questions agricoles, fruit d'une entente entre les États-Unis et l'Union européenne. La négociation a été bloquée et la réunion ajournée. Depuis lors, le Brésil est l'un des cinq grands acteurs (aux côtés de l'Union européenne, des États-Unis, du Japon et de l'Inde) appelés à préparer l'éventuelle relance des travaux du cycle de Doha.

Le coup d'arrêt porté par le Brésil (avec l'aide de l'Argentine cette fois) au projet nord-américain de zone de libre-échange des Amériques (ZLEA-ALCA) n'est pas moins significatif de la détermination de la diplomatie brésilienne dans la défense des intérêts nationaux. Ce processus devait en principe s'achever au début de 2005, mais les États-Unis ne voulant pas inclure dans les négociations les questions agricoles qui, selon Washington, relèvent de l'OMC, le Brésil, grande puissance de l'agronégoce, a agi de même sur tous les sujets sensibles pour sa propre économie (services, propriété intellectuelle, marchés publics) qui seront renvoyés à l'organisation mondiale. Le sommet des Amériques de Monterrey de janvier 2004 a entériné un accord minimal entre les États-Unis et le Brésil qui a rendu caduque la stratégie américaine. En novembre 2005 à Mar del Plata, le président Bush a reconnu que l'ALCA, même *light*, avait peu de chances d'aboutir. Sans le Brésil, il ne peut y avoir de zone de libre-échange des Amériques. On remarquera à ce propos que, « nation indispensable » à sa manière, le Brésil n'a guère tenu compte des attentes et des souhaits des États du continent favorables au projet américain. Il est vrai qu'à Cancún, la formation du G 20 n'a pas mobilisé l'ensemble des pays latino-américains. Ainsi, ni la Colombie ni l'Uruguay n'ont souhaité en faire partie.

La politique extérieure brésilienne cherche à regrouper, au-delà du continent, les pays du Sud. Ses critiques y voient même une résurgence d'un tiers-mondisme

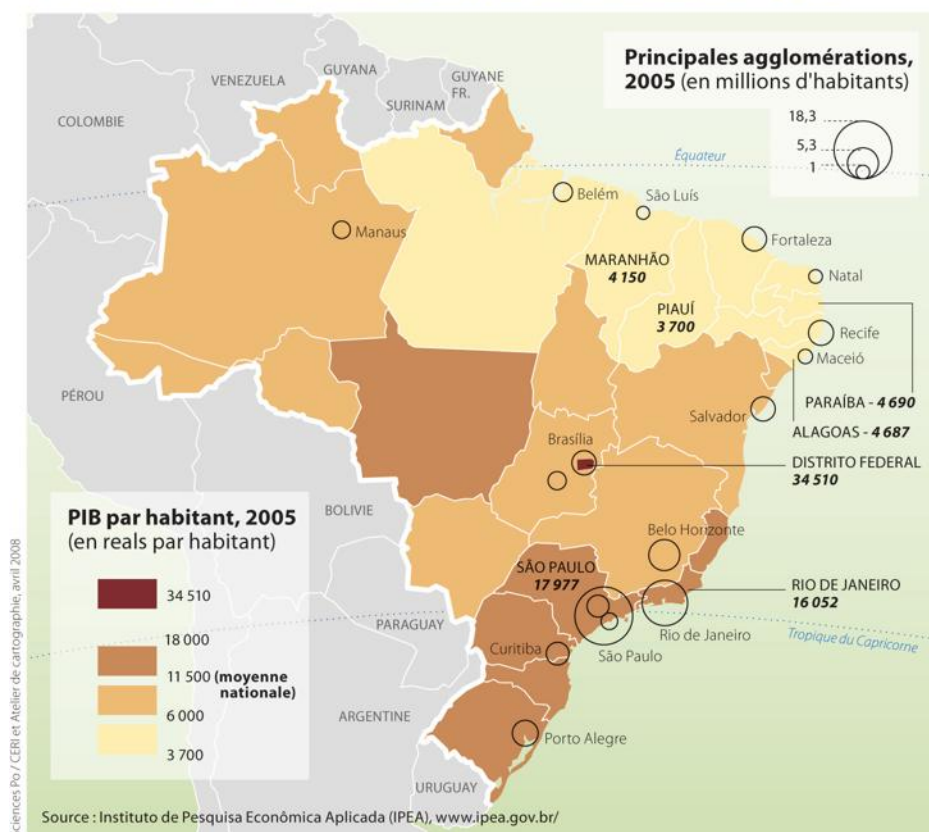
suranné, et même de l'esprit de Bandung. C'est conformément à cette approche Sud-Sud que l'Itamaraty s'est efforcé avec succès de pérenniser le G 20. La plupart des initiatives récentes de la diplomatie brésilienne relèvent de cette même orientation. Le rapprochement avec l'Inde et l'Afrique du Sud au sein d'un Forum de dialogue à trois, le premier sommet arabo-sud-américain qui s'est tenu à Brasília en mai 2005, les échanges très médiatisés de visites présidentielles avec la Chine et la volonté d'une présence active en Afrique subsaharienne sont autant de manifestations d'une politique déterminée de « solidarité périphérique ». Il n'est pas aisé de saisir le sens véritable de cet activisme diplomatique. Le Brésil souhaite-t-il jouer un rôle d'acteur global afin d'assurer de manière indiscutée son leadership régional ? Aspire-t-il à l'inverse à s'imposer comme le leader incontesté de l'Amérique latine pour se faire reconnaître comme l'un des « nouveaux grands » ? Peut-être se trouve-t-il simplement à la croisée des chemins à la recherche d'un rôle et d'un statut dans un ordre mondial durablement déstructuré ?

Une montée en puissance incertaine

Le Brésil est le cinquième pays du monde par son étendue et sa population. Mais il ne se situe qu'au trentième rang pour sa participation au commerce mondial (avec à peine 1 %). Par ailleurs, la dixième économie mondiale est reléguée à la soixante-quatrième place en indice de développement humain (IDH) alors que les deux tiers des pays du monde ont un revenu par tête inférieur au sien. En effet, malgré des progrès récents, ce pays à l'insolente richesse comprend toujours un grand nombre de pauvres : près de 50 millions de Brésiliens vivent au-dessous du seuil de pauvreté, soit une proportion trois fois supérieure à celle des pays à revenus similaires.

Ces quelques repères chiffrés fixent le cadre et les limites de la promotion internationale du Brésil. Certes l'« incongruence de statut » est le propre de tous les grands émergents, notamment des BRIC. Mais le Brésil, géant aux pieds d'argile, accumule les défis. De fortes disparités régionales, des inégalités sociales séculaires, l'inefficacité, voire l'obsolescence, des infrastructures de transport (routières, portuaires et aéroportuaires) constituent de sérieux freins à son développement. Le pays présente, d'ailleurs, depuis vingt ans, des taux de croissance médiocres : 2,5 % en moyenne contre 8,7 % dans les années 1970. Et même dans les années fastes, ses performances se situent au-dessous de la moyenne latino-américaine (4,3 % en 2004 contre 5,4 % pour l'ensemble du continent). On est bien loin du dynamisme des économies asiatiques.

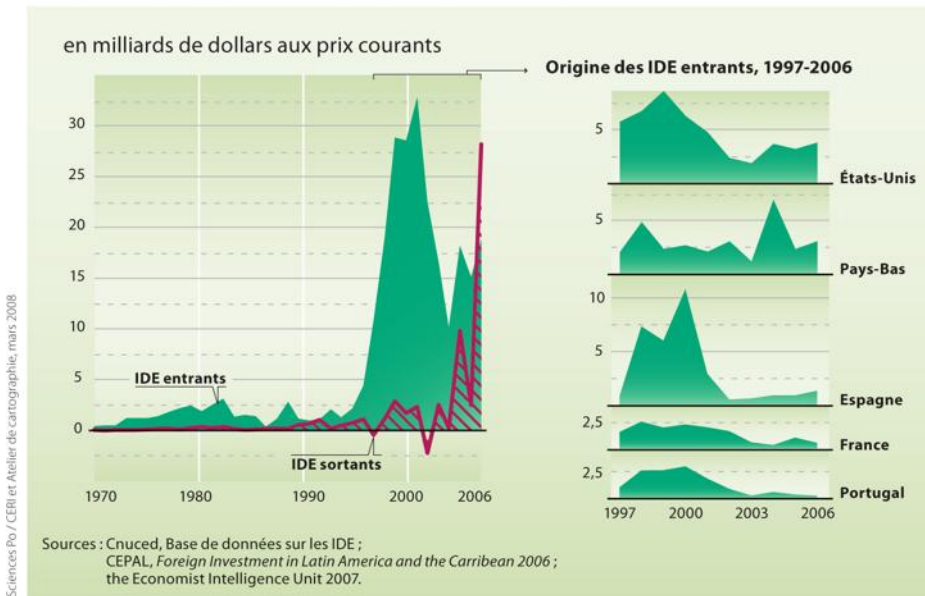
Pourtant, le Brésil a largement bénéficié de la vertigineuse ascension de l'Inde et de la Chine. En 2003, cette dernière y a augmenté ses achats de 80 %. En quatre ans, le commerce avec l'empire du Milieu a été multiplié par quatre et a absorbé 6 % des exportations brésiliennes. En 2004, la Chine est devenue le

figure 26 : **Produit intérieur brut (PIB) par habitant au Brésil, 2005**

troisième client du Brésil derrière les États-Unis et l'Argentine. Il n'est pas certain cependant que ce rapprochement entre l'« atelier du monde » et le « grenier de la planète » soit totalement favorable à ce dernier. La Chine, dévoreuse de matières premières et premier importateur mondial de soja, ne contribue pas à diversifier l'économie brésilienne qu'au contraire, elle « re-primarise » et rend plus vulnérable. Les *commodities* (soja, cellulose, minerais de fer, jus d'orange) constituent en effet plus de 75 % du commerce brésilien avec la Chine, tandis que le Brésil lui achète surtout des machines et des produits chimiques. La structure des exportations industrielles des deux pays si elle n'est pas identique ne les met pas moins en concurrence dans de nombreux secteurs sur les marchés tiers. Et il n'est pas sûr que la panoplie défensive brésilienne puisse longtemps résister à la déferlante des produits manufacturés chinois dans des secteurs de faible technologie.

Cependant, même s'il est indéniable que la hausse de la demande mondiale a concouru à la montée en puissance du Brésil, celle-ci n'est pas seulement la conséquence d'un effet d'aubaine passager. La stabilité démocratique, l'assainissement des finances, une gestion macro-économique réaliste ont permis au pays de tirer le

figure 27 : IDE entrants et sortants au Brésil, 1970-2007



meilleur parti d'une bonne conjoncture. Le Brésil, qui en 2006 a investi à l'étranger 26 milliards de dollars, est aujourd'hui moins vulnérable aux crises financières externes qu'il y a dix ans. Une diplomatie ambitieuse a fait le reste sans obtenir, d'ailleurs, des résultats véritablement déterminants dans ses domaines prioritaires (ONU, OMC, intégration régionale). Le statut international du Brésil dépend autant du sort des autres « grands périphériques » et de l'évolution des marchés mondiaux que de la continuité vertueuse de ses politiques économiques.

Le pays présente toutefois une différence capitale avec ses « homologues », celle d'être un colosse « désarmé ». Le Brésil est en effet dépourvu de l'un des attributs majeurs de la puissance que chacun de ses pairs du BRIC possède : l'arme nucléaire. Le pacifisme du Brésil dénucléarisé est inscrit dans sa Constitution. Non seulement le pays a abandonné toute prétention à l'utilisation militaire du nucléaire, mais il n'a pas de capacité de projection extérieure des forces conventionnelles. N'ayant à affronter aucune menace, il a réduit ses budgets militaires et ses forces armées, et ne peut donc mener une politique hégémonique. C'est par sa force tranquille et la confiance qu'inspire sa « modération constructive » que cet État coopératif, enclin à contrer les « politiques de puissance » et à bâtir des coalitions, conservera un rôle d'acteur global.

Pour en savoir plus

BENASSAR (Bartolomé) et MARIN (Richard), *Histoire du Brésil*, Paris, Fayard, 2000.

DROULERS (Martine), *Brésil, une géohistoire*, Paris, PUF, 2001.

LAMOUNIER (Bolivar) et FIGUEIREDO (Rubens) (eds), *A Era FHC*, São Paulo, Cultura Editores, 2002.

ROUQUIÉ (Alain), *Le Brésil au XXI^e siècle. Naissance d'un nouveau grand*, Paris, Fayard, 2006.

THERY (Hervé), *Le Brésil*, Paris, Armand Colin, 2000.

VAN EEUWEN (Daniel) et al., *Le Nouveau Brésil de Lula : dynamique des paradoxes*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2006.

Le Mexique, un émergent dans l'ombre de la superpuissance

David Recondo

« **P**auvre Mexique si loin de Dieu et si près des États-Unis d'Amérique » s'exclamait le président mexicain Porfirio Díaz, à l'aube du ^{xx}^e siècle, faisant allusion à l'inégalité des rapports de force avec le voisin du Nord. L'affirmation, certes excessive et datée, reflète le temps des ingérences commerciales, politiques et militaires des États-Unis en terres mexicaines, mais elle n'en est pas moins révélatrice de ce qui fait l'identité fondamentale du Mexique à l'échelle mondiale : sa qualité de pays frontière. L'originalité de cet État de 107 millions d'habitants tient à sa position géopolitique et géoculturelle particulière qui conditionne son émergence. Le Mexique, considère-t-on d'un point de vue géographique, fait partie de l'Amérique du Nord, mais il est historiquement et culturellement lié à l'Amérique latine. Pays frontière s'il en est, il est à la fois point de contact et zone tampon entre le Sud en voie de développement – « indo-afro-latin » mais aussi, de plus en plus, asiatique et arabe du fait des migrations transcontinentales – et le Nord hyperdéveloppé, celui de la première puissance économique et militaire du monde, à laquelle il est indéfectiblement lié par plus de 3 300 km de frontière terrestre.

Hormis cette particularité géographique, le Mexique partage bien des points communs avec les autres pays émergents : des institutions politiques stables, une économie diversifiée de plus en plus tournée vers l'exportation mais tributaire, du coup, de la croissance du Nord (des États-Unis essentiellement), une distribution très

inégale de la richesse, avec environ 40 % de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté. Au-delà de ces traits communs, le pays se distingue des autres émergents par la place centrale qu'occupent le trafic de drogue et les migrations vers le Nord.

Les trois moteurs de l'émergence : l'État, l'intégration régionale et l'exil

Le Mexique doit son émergence à trois facteurs fondamentaux. Tout d'abord, le rôle déterminant du volontarisme politique des gouvernements postrévolutionnaires a rendu possible dès les années 1930 une diversification des activités économiques et, en particulier, une forte industrialisation du pays. En quelques décennies, le Mexique est passé d'une économie essentiellement agricole, avec quelques productions destinées au marché international (café, sisal, fruits tropicaux), à une économie industrialisée dès les années 1940. La fin des années 1930 est aussi celle de la nationalisation du pétrole (21 mars 1938) et de la création de l'entreprise d'État Pemex (Petroleos Mexicanos). Cette manne pétrolière sera utilisée pour financer l'industrialisation du pays selon le principe de « substitution aux importations » érigé en modèle par la Commission économique pour l'Amérique latine des Nations unies (Cepal) dans les années 1950, à l'initiative de l'économiste Raúl Prebisch.

Sous le gouvernement de Miguel de la Madrid (1982-1988), l'État mexicain,

contraint par la chute des cours du pétrole et le surendettement, est amené à jouer un rôle plus modeste dans l'économie nationale, mais il reste au regard des autres pays de la région le premier promoteur du développement économique. Les privatisations opérées dans certains secteurs (banque, compagnies aériennes, infrastructures routières, industrie agro-alimentaire, etc.) sont relativement limitées en comparaison de celles réalisées par d'autres pays d'Amérique latine, à commencer par le Brésil et l'Argentine. L'État mexicain continue, jusqu'à ce jour, de soutenir les activités agricoles et industrielles d'exportation, notamment par des politiques fiscales et de subvention à la consommation de l'énergie, et possède de fait le monopole de l'extraction, de la transformation et de la commercialisation des hydrocarbures.

Le deuxième facteur qui contribue à une meilleure insertion de l'économie mexicaine dans le marché mondial est une intégration croissante

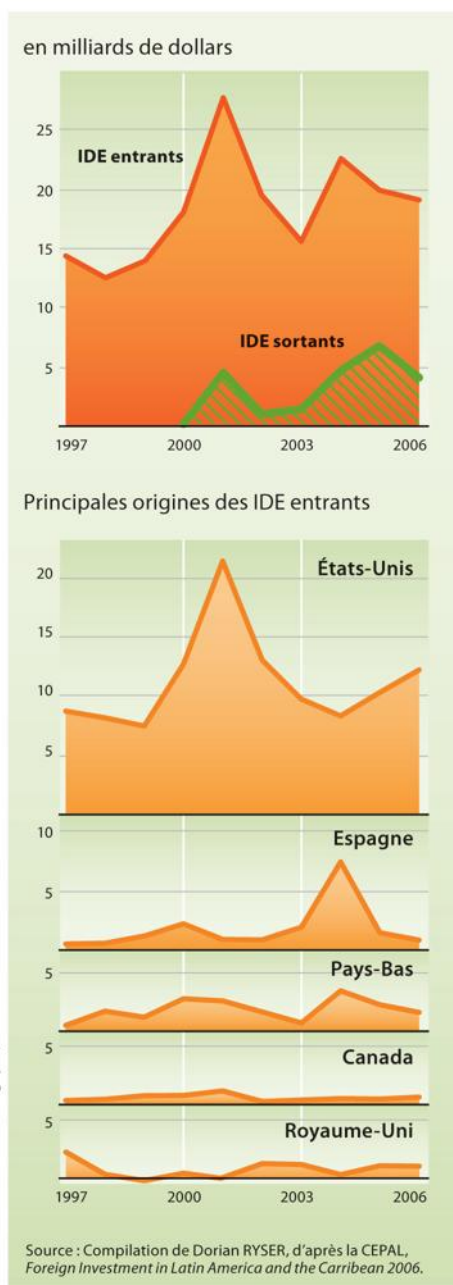
figure 28 : **Exportations de pétrole du Mexique, 2006**



au marché nord-américain à partir de 1994. L'impact de l'Accord de libre-échange d'Amérique du Nord (Aléna, signé en 1993 et inauguré le 1^{er} janvier 1994) est globalement positif pour l'économie mexicaine. L'industrie de montage et ses activités connexes se sont fortement développées pendant les dix premières années d'intégration. Mais ce ne sont pas uniquement les « délocalisations » de l'industrie états-unienne qui ont été ainsi favorisées. L'industrie et le secteur des services nationaux ont également bénéficié de la suppression des barrières douanières. Les exportations de biens manufacturés tout autant que des produits agricoles et des matières premières vers les deux voisins du Nord ont augmenté de façon spectaculaire. Les chiffres semblent alors démentir les Cassandre qui, depuis le soulèvement néozapatiste de janvier 1994 et la crise politique et économique qui a suivi, affirmaient que l'entrée du Mexique dans le « premier monde » n'avait été qu'une supercherie vendue aux Mexicains par le président Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) et son équipe de « *Chicago boys* ».

Le pays inaugure le XXI^e siècle avec des finances publiques assainies – la dette publique est bien inférieure à celle du Brésil (environ 25 % du PIB contre 50 % pour le géant du cône Sud) et la dette extérieure en diminution constante dans une économie de plus en plus diversifiée. Le Mexique est considéré comme un pays à revenu moyen par l'OCDE, avec ses 10 700 dollars de PIB par habitant en 2007. Deux ombres à ce tableau : 1) le Mexique reste l'un des pays les plus inégalitaires au monde, avec un indice Gini à peine plus bas que celui du Brésil (50,9 contre 56,7 ; celui des États-Unis étant de 45) et plus de la moitié de la population qui vit toujours au-dessous du seuil de pauvreté ; 2) les activités qui ont tiré la croissance depuis l'entrée en vigueur de l'Aléna (textile, jouet, électroménager, etc.) sont durement concurrencées par les

figure 29 : Investissements directs étrangers (IDE) au Mexique, 1997-2006



Sciences Po / CERi et Atelier de cartographie, mars 2008

figure 30 : **Échanges commerciaux entre le Mexique et les États-Unis, 1990-2006**

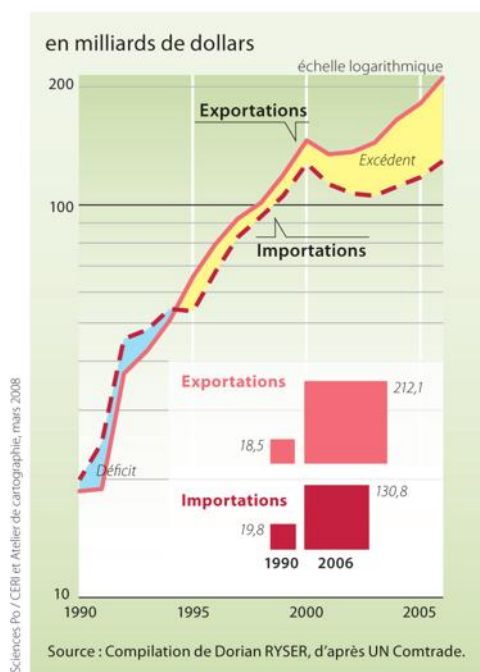
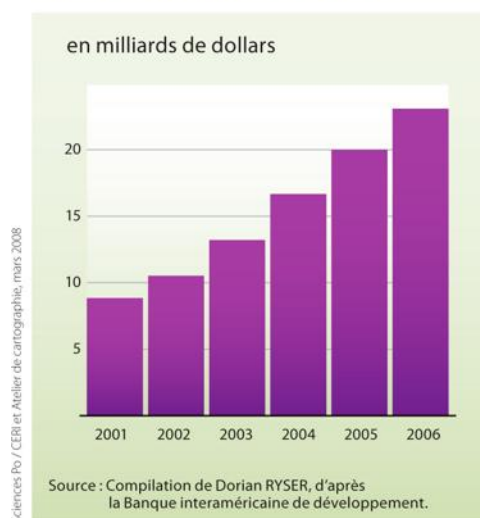


figure 31 : **Transferts financiers des migrants mexicains hors du territoire, 2001-2006**



pays asiatiques. Plus prospère, le Mexique a une main-d'œuvre plus coûteuse, ce qui permet à la Chine d'investir le marché local avec des produits bas de gamme à bon marché, autant qu'aux États-Unis. Pékin ayant remplacé México en tant que deuxième partenaire commercial des États-Unis, le Mexique se trouve dans l'obligation de développer davantage les activités à forte valeur ajoutée qui exigent un investissement en capital et en formation bien plus élevé que celui réalisé aujourd'hui. L'envers de la médaille est bien une dépendance accrue vis-à-vis de l'économie états-unienne. Désormais, 80 % des échanges du Mexique se font avec le voisin du Nord ce qui valide plus que jamais le dicton populaire : « Quand l'économie états-unienne se grippe, celle du Mexique attrape une pneumonie ! » En effet, la décélération de l'économie américaine ces deux dernières années est sans doute pour beaucoup dans la crise qui touche l'économie mexicaine dont le taux de croissance en 2007 (2 %) a été trois fois plus bas que la moyenne du reste des pays d'Amérique latine (6 %).

Last but not least, le troisième moteur est la migration. Celle-ci est un phénomène ancien, puisque les premiers plans Bracero signés entre les gouvernements des États-Unis et du Mexique datent de la Seconde Guerre mondiale. Mais le déplacement, plus ou moins temporaire, de la population mexicaine vers le Nord a atteint des proportions démographiques exceptionnelles en moins de vingt ans. Selon les estimations officielles, chaque année, environ un million de personnes tentent de passer clandestinement la frontière avec les États-Unis et la moitié y parvient. Aux États-Unis, les Mexicains et les habitants d'origine mexicaine sont près de 20 millions, soit plus de 58 % des « Hispaniques » du pays.

Les retombées économiques de cet exode des temps modernes sont notoires : près de 25 milliards de dollars de transferts financiers

(*remesas*) en 2007, soit près de la moitié de la valeur des exportations pétrolières du pays. Des millions de Mexicains dépendent désormais davantage des virements opérés par leurs parents travaillant « de l'autre côté » que des aides publiques. Il s'agit là d'un cas particulièrement significatif de « développement par l'exil », avec toute l'ambivalence que peut revêtir une telle notion. En garantissant un certain niveau de consommation et d'épargne, les transferts financiers contribuent fortement à l'émergence de l'économie mexicaine, tandis que la mobilité de la main-d'œuvre excédentaire constitue une soupape de sûreté désamorçant les tensions sociales et politiques que la pauvreté est susceptible d'entraîner. En revanche, rien ne garantit qu'à terme les liens familiaux et communautaires ne finissent par se distendre, et les transferts par être davantage réinvestis dans le marché états-unien. D'ailleurs, une analyse sociodémographique montre que les migrants ne sont pas nécessairement issus des secteurs les plus démunis de la société mexicaine. Au contraire, ceux qui partent le plus sont ceux qui possèdent un certain capital matériel et culturel que l'économie mexicaine perd en partie au profit de celle des deux voisins du Nord. Enfin, plus que jamais, la symbiose des sociétés mexicaine et états-unienne met en cause l'idée d'une autonomie de la puissance mexicaine. Peut-être devra-t-on bientôt parler de l'émergence d'une puissance « mexaméricaine » plutôt que de chercher au sud du río Grande une puissance concurrente à celle d'un Nord trop proche.

Pluralisme démocratique au centre, enclaves autoritaires à la périphérie

Si l'économie mexicaine a connu des soubresauts dans les années 1980 et 1990, le Mexique s'est toujours différencié de ses voisins du Sud par sa stabilité politique. Le passage d'un régime de parti dominant au multipartisme concurrentiel s'est fait en douceur, pratiquement sans violence. Pourtant, l'élection présidentielle du 2 juillet 2006, avec son conflit postélectoral prolongé, a remis en question l'idée d'une consolidation aboutie de la démocratie mexicaine. Pour la première fois depuis dix ans, les institutions chargées d'organiser le scrutin et d'en résoudre le contentieux ont été sérieusement mises en doute. La dénonciation par l'opposition de gauche d'une fraude généralisée rappelle les années sombres du truquage des élections par le parti dominant (Parti révolutionnaire institutionnel, PRI) des années 1930 jusqu'à celles de la transition, entre 1977 et 1994.

En effet, à partir de la réforme électorale de 1996 et de la création de l'Institut fédéral électoral (IFE) et du Tribunal électoral du pouvoir judiciaire de la Fédération (TEPJF), les élections sont devenues réellement concurrentielles, ce qui a permis à l'opposition de droite (Parti action nationale, PAN) et de gauche (Parti de la révolution démocratique, PRD) de remporter certains scrutins d'abord dans les États fédérés et dans le District fédéral, puis au niveau fédéral (en 2000, le

candidat du PAN, Vicente Fox, remporte l'élection présidentielle après soixante et onze ans de gouvernements issus du PRI). Le résultat exceptionnellement serré de la présidentielle de 2006 (Felipe Calderón, PAN, devance Andres Manuel Lopez Obrador, PRD, de 0,58 % des suffrages exprimés, soit moins de 235 000 voix sur plus de 50 millions) et la maladresse des responsables de l'IFE provoquent la mobilisation du candidat de la gauche et de ses sympathisants, convaincus d'avoir été victimes d'une fraude programmée. L'intransigeance, voire le messianisme, d'Andres Manuel Lopez Obrador le pousse à refuser les résultats et à s'autoproclamer président de la République. La crédibilité des institutions électorales est sérieusement atteinte, les partis d'opposition (PRI inclus) faisant tout pour obtenir la démission des membres du conseil général de l'IFE et placer leurs « pions » au sein de cette instance administrative indépendante, dans la perspective des élections législatives fédérales de 2009 et de la présidentielle de... 2012 !

Cependant, d'un point de vue général, le régime politique mexicain reste stable et le jeu des disqualifications n'est pas parvenu à mettre l'ordre démocratique véritablement en danger. Celui-ci est bel et bien installé après une très longue transition entre le régime de parti dominant établi à la fin des années 1920 et le multipartisme qui n'est effectif que depuis 1997, l'année où le PRI a perdu la majorité à la Chambre des députés et où le PRD a remporté le poste de chef du gouvernement du District fédéral. La cohabitation entre un gouvernement et une majorité parlementaire des deux bords opposés de l'échiquier politique entre dans les mœurs à partir de l'alternance à la présidence, en 2000. Le Congrès est aujourd'hui véritablement indépendant. Les délibérations y sont vives et les accords sur les différents projets de loi à géométrie variable. Bref, la séparation des pouvoirs a cessé d'être une simple façade. Le débat et la négociation politique sont également devenus une réalité dans la plupart des trente et un États qu'abrite le Mexique. Le PRI continue de gouverner dans plus de la moitié des États mais ne possède dans certains qu'une majorité relative. Le PAN et le PRD se partagent le reste des États, instaurant ainsi un bipartisme géographiquement différencié : au Sud et au centre-Sud du pays, le PRI et le PRD dominent le jeu électoral (à l'exception du Yucatán dans la péninsule maya), tandis qu'au Nord et au centre-Nord, le jeu politique s'articule autour du PRI et du PAN (à l'exception de la Basse-Californie-du-Sud qui est gouvernée par le PRD). Toutefois, le paysage électoral devient beaucoup plus bigarré si l'on s'intéresse à l'échelon municipal : le PAN gouverne la majorité des villes, au Sud comme au Nord, contrairement au début des années 1990 où ce parti était presque exclusivement implanté dans les villes du Nord du pays.

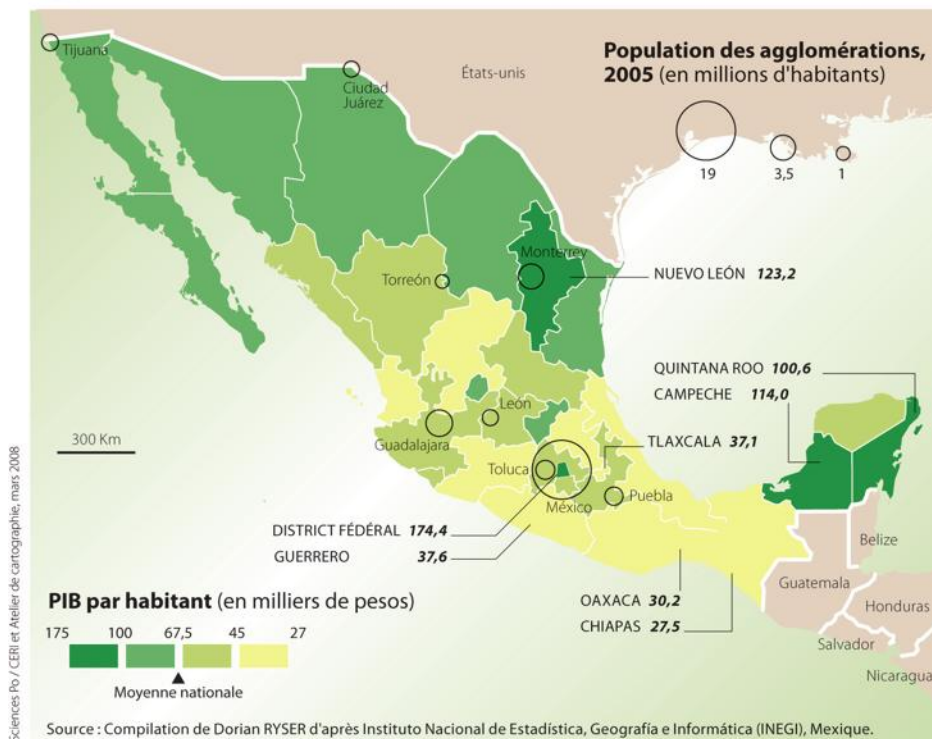
Le mouvement de balancier que constituent les alternances est sans nul doute le meilleur signe d'une routinisation de la démocratie au Mexique. Ainsi, en 2005, le PRI a reconquis l'industriel État de Nuevo León, situé à la frontière avec les États-Unis au Nord-Est du pays, après plus d'une décennie de gouvernement du PAN. La même chose s'est produite dans le Yucatán en 2007.

La consolidation du pouvoir des gouverneurs a été l'un des effets collatéraux de la transition et notamment des alternances dans les États du Nord et du Nord-Ouest du pays dès la fin des années 1980 (Chihuahua, Basse-Californie, Nuevo León, Guanajuato et Jalisco), ainsi que de la fin de l'hégémonie du PRI au sein du Congrès à partir de 1997. Les gouverneurs ont bénéficié des transferts financiers provenant de la Fédération dans le cadre de la décentralisation. En outre, les chefs de l'exécutif des trente et un États et du District fédéral ne sont plus aujourd'hui soumis à un président tout-puissant. Celui-ci possédait autrefois le pouvoir de les destituer à tout moment. Ils sont désormais des acteurs politiques déterminants, gérant souvent d'importantes ressources, pas toujours licites (certains d'entre eux comme Roberto Madrazo, gouverneur du Tabasco de 1994 à 2000, ou Mario Villanueva, gouverneur du Quintana Roo de 1993 à 1999 ont été accusés d'avoir profité de financements en provenance des cartels de la drogue). Certains voient dans cet affermissement du pouvoir des gouverneurs le signe d'un retour à l'ordre politique qui prévalait dans les années 1910 et 1920, quand les *caudillos* de la révolution régnaient en caciques sans que quiconque puisse véritablement leur tenir tête, y compris depuis México. Les crises politiques comme celle qu'a traversée l'Oaxaca en 2006 (répression violente d'un mouvement de protestation mené par le syndicat des instituteurs) témoignent de la consolidation d'enclaves autoritaires hors d'atteinte du gouvernement fédéral. Ainsi, même si le pluralisme politique et les garanties des droits fondamentaux tendent à s'imposer au niveau national, la démocratie reste plus que chancelante dans la périphérie du pays.

Le creusement des inégalités

Les signes d'une amélioration des équilibres macro-économiques cachent mal une tendance structurelle : l'approfondissement des inégalités sociales et territoriales. Les indicateurs montrent que seule une minorité a profité des opportunités offertes par l'intensification des échanges avec les États-Unis. Le boom de l'industrie de montage, au centre et au Nord du pays (*maquiladoras*), a capté une population faiblement scolarisée mais plutôt urbaine, tandis que la population rurale a été durement touchée par le manque de compétitivité de ses produits agricoles face aux importations en provenance du Nord. Les clauses de l'Alena, défavorables aux produits mexicains, et les subventions considérables que le gouvernement de Washington attribue à ses producteurs ont contribué à la dégradation des conditions de vie dans les campagnes mexicaines. La constitution de monopoles dans certains domaines d'activité (télécommunications, grande distribution) a par ailleurs concentré les richesses dans les mains de quelques grands groupes au détriment des petites et moyennes entreprises qui, elles, ont souffert de la libéralisation des échanges. Le résultat est un développement à deux vitesses, avec des « enclaves » qui ont su s'insérer dans l'économie globale et d'autres qui restent à

figure 32 : **PIB par habitant des États mexicains et principales agglomérations urbaines, 2006**



la traîne. Cette disparité a une expression géographique particulièrement spectaculaire : le Mexique est littéralement coupé en deux entre un Nord et un centre industriel où le PIB dépasse largement la moyenne nationale (Aguascalientes, Querétaro, État de México, District fédéral) et, à l'exception de la péninsule maya (Campeche, Yucatán et Quintana Roo) qui se développe grâce à l'industrie touristique, un Sud proche par ses indicateurs économiques de l'Amérique centrale.

Dans les grandes villes (Tijuana, Monterrey, Guadalajara, México et la région métropolitaine), l'opulence et la consommation de produits de luxe côtoient l'extrême pauvreté, les voitures américaines dernier modèle et les buildings des quartiers d'affaires jurent avec les enfants en guenilles vendant des chewing-gums aux feux rouges. Au sein des villes, la disparité territoriale se creuse : de véritables ghettos se constituent à côté des quartiers riches entourés de murs et de barbelés, surveillés par des groupes de sécurité privés, et de « villes nouvelles » aux constructions pour la plupart solides mais où les infrastructures de base (asphalte, électricité, eau courante, etc.) se font attendre. Un tel panorama, bien connu dans d'autres pays émergents, est nouveau au Mexique, pays où l'État post-révolutionnaire a pendant longtemps veillé à assurer une certaine mixité sociale et contribué à la constitution d'une classe moyenne importante par la promotion

de l'éducation publique et l'industrialisation. Jusque dans les années 1980, seuls les très riches vivaient dans des quartiers fermés. Aujourd'hui, la paupérisation des classes moyennes va de pair avec une spatialisation croissante de la pauvreté dans les villes du pays.

La rente pétrolière : une ressource mal gérée

L'État mexicain a nationalisé l'industrie pétrolière en mars 1938. Soixante-dix ans après sa création, Pemex est la neuvième compagnie pétrolière au monde, le troisième producteur de brut et la douzième entreprise de raffinage. Les exportations de pétrole brut sont destinées à 80 % aux États-Unis, dont le Mexique est le deuxième fournisseur après le Canada.

Revers de la médaille : 40 % des revenus de l'État proviennent de la rente pétrolière alors que les réserves seront épuisées dans moins de dix ans. Pemex, véritable vache à lait, n'a pas investi suffisamment dans l'exploration et la recherche de nouveaux gisements pour assurer leur renouvellement. Avec un chiffre d'affaires proche de 100 milliards de dollars en 2007, ce géant pétrolier n'a pas les moyens de financer seul sa modernisation. En outre, le gros des nouvelles réserves probables se trouve dans les eaux profondes du golfe du Mexique, ce qui suppose un coût élevé en exploration et en exploitation que l'entreprise n'a pas les moyens de financer en l'état actuel. L'essentiel du problème tient au fait que Pemex est davantage gérée comme un service administratif que comme une entreprise publique dotée d'un minimum d'autonomie dans la programmation de ses dépenses et dans l'élaboration et la mise en œuvre de ses stratégies de développement. La baisse de la production, le sous-développement des filières du raffinage et de la pétrochimie, dont les produits ont une valeur ajoutée bien supérieure à celle du pétrole brut, sont les conséquences de cette servitude fiscale et managériale. Cette situation a pour effet d'accroître la dépendance du Mexique vis-à-vis de Washington. México importe ainsi près de 25 % de sa consommation nationale en produits raffinés auprès des États-Unis. La hausse constante du prix du baril qui compense la baisse de la production aggrave encore la situation. La réforme fiscale votée en 2007 ne suffira pas à alléger le carcan qui empêche Pemex d'augmenter et de diversifier ses investissements. De fait, la Constitution interdit toujours toute association stratégique de l'entreprise d'État avec

figure 33 : **Destinations des exportations du pétrole mexicain, 2006**



des entreprises privées (nationales ou internationales) dans les filières de l'industrie pétrolière. Ce sujet constitue un véritable tabou politique tant l'expropriation de 1938 symbolise la souveraineté de la nation mexicaine face aux ingérences étrangères et la volonté de l'État de promouvoir l'industrialisation en exploitant directement les matières premières. Dès lors, toute initiative visant à ouvrir le secteur des hydrocarbures à l'investissement privé est perçue par l'opinion publique comme une volonté de privatisation. L'opposition – en particulier le PRD de Andres Manuel López Obrador – a fait de la lutte contre la privatisation son cheval de bataille. Toutefois, en avril 2008, fort du soutien du PRI, le président Felipe Calderón a proposé au Congrès de permettre à Pemex de nouer des partenariats avec des compagnies privées pour l'exploration, le transport ou le raffinage, sans toutefois leur concéder un partage des risques et des gains ou une participation dans les réserves. Il n'est pas sûr que cela suffise à faire de Pemex une entreprise performante, ni même que des compagnies privées acceptent d'assumer tous les risques sur les réserves d'hydrocarbures. Quand bien même une telle réforme verrait le jour, la dépendance de l'État vis-à-vis de la rente pétrolière ne serait pas réduite pour autant. L'illusion d'une augmentation significative des réserves à moyen terme empêche les gouvernements successifs de chercher à diversifier les recettes fiscales et les retient d'investir dans le développement des filières à forte valeur ajoutée ou encore dans le soutien à d'autres secteurs d'activité économiques.

Cartels de la drogue : le pouvoir de l'ombre

Outre un développement très inégal du point de vue social et territorial, la puissance du Mexique est également affaiblie par la présence toujours plus menaçante de la criminalité organisée. Le trafic de drogue, en particulier, atteint dans le pays des proportions inégalées. Non seulement le pays est le principal lieu de passage de la drogue destinée au marché nord-américain (essentiellement la cocaïne en provenance de Colombie mais aussi le cannabis, ses produits dérivés et, plus récemment, les drogues synthétiques) mais les cartels mexicains contrôlent directement, depuis près d'une décennie, l'introduction de la drogue sur le marché états-unien. Les cartels colombiens se contentent désormais de livrer la marchandise aux Mexicains et cherchent pour leur part des débouchés alternatifs en Europe, *via* les Caraïbes et l'Afrique de l'Ouest. Le Mexique constitue en lui-même un marché considérable, la consommation de cocaïne y étant croissante depuis 1997, année où le niveau de vie a commencé à s'élever.

L'impact du trafic n'est pas seulement économique mais également politique. Sur ce point, la fin du régime de parti dominant a été déterminante. L'influence politique des chefs de la drogue, peu visible dans les années 1980, devient bien réelle dès le boom de la cocaïne. Toutefois, et contrairement à la Colombie, dans

ces mêmes années, une sorte de pacte de non-ingérence établi entre l'exécutif et les principaux chefs de cartel (principalement celui de Sinaloa dans le Pacifique nord) a permis, jusqu'au début du XXI^e siècle, d'éviter une trop grande pénétration de l'État et du gouvernement fédéral par les mafias. Il est probable qu'au niveau des États fédérés producteurs et/ou plaques tournantes du trafic de drogue, les narcodollars ont servi à financer la vie politique dès les années 1970 et 1980. Il est également vraisemblable que dès les années 1980, les campagnes présidentielles ont utilisé de l'argent sale. En tout cas, l'entourage direct du président Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) a été accusé de profiter du blanchiment de l'argent de la drogue.

Toutefois, jamais les cartels n'ont entrepris, comme en Colombie, de contrôler des pans entiers du territoire national ou bien encore de placer leurs propres cadres au Congrès ou au sein du cabinet présidentiel. Les contacts ont toujours été indirects et dissimulés. L'alternance à la présidence de la République et le démontage du système politique pyramidal et centralisé que constituait le régime de parti dominant a provoqué une profonde rupture dans les rapports entre les cartels et le pouvoir d'État. Les indices de la montée de l'influence politique des trafiquants furent visibles dès la fin des années 1990. L'indépendance croissante du pouvoir judiciaire, la mise en place de politiques de lutte contre la corruption et la fin de la loi du silence que garantissait le monopole priiste du pouvoir ont aussi rendu plus évidentes les complicités entre politiques et trafiquants. Mais c'est surtout la fin du pacte de non-ingérence et la multiplication des cartels, comme des rivalités entre ceux-ci, qui ont contribué à donner de la visibilité au trafic de drogue et à faire de la lutte antinarcotiques l'une des priorités de l'agenda politique. Le premier président de l'alternance, Vicente Fox (2000-2006), a mis le feu aux poudres en s'attaquant de manière frontale aux diverses organisations de trafiquants du Golfe tout en ménageant celles de la côte pacifique. Cette politique, menée sans prendre le temps d'évaluer au préalable la situation, a provoqué une recrudescence de la violence entre organisations de trafiquants en butte aux rivalités entre chefs à propos du contrôle des routes du commerce et des marchés locaux.

Dès 2006, Felipe Calderón a également fait de la lutte contre tous les cartels – ceux du Pacifique aussi bien que ceux du Golfe – la priorité de son mandat, une tâche qu'il a confiée à l'armée. On a alors assisté à de véritables batailles rangées dans le Nord-Ouest et le Nord-Est du pays (Michoacán, Sinaloa, Basse-Californie, Nuevo León, Tamaulipas) faisant de nombreuses victimes parmi les forces de l'ordre et les civils, si bien que la stratégie de combat frontal du gouvernement a été fortement critiquée au sein de la classe politique et d'une partie de l'opinion publique. Mais la guerre entre les organisations criminelles pour contrôler le commerce de la drogue a fait plus de victimes que l'action de l'armée. La hiérarchie d'antan qui permettait à un cartel (celui de Sinaloa principalement) de dominer les autres a fait long feu ; désormais les organisations du Golfe affrontent celles

du Pacifique avec de véritables commandos (les *Zetas*) parfois mieux équipés et entraînés que l'armée elle-même. La « guerre des cartels » a fait des milliers de victimes durant les cinq dernières années. L'interprétation la plus optimiste est celle selon laquelle le gouvernement actuel pratiquerait délibérément un harcèlement permanent des organisations de trafiquants tout en alimentant leurs rivalités intrinsèques afin de rétablir l'équilibre monopolistique d'autrefois mais en sens inverse (Golfe *versus* Pacifique). Pendant ce temps, la collaboration du Mexique avec le gouvernement des États-Unis en vue de freiner l'achat d'armes – qui s'effectue principalement de l'autre côté du río Bravo – et traiter le mal par une action sur la demande n'a produit pour l'heure que peu de résultats.

Pour en savoir plus

MODOUX (Magali), *Fédéralisme et démocratie au Mexique (1989-2000)*, Paris, Karthala, coll. « Recherches internationales », 2006.

MUSSET (Alain), *Le Mexique entre deux Amériques*, Paris, Ellipses, 1998.

RECONDO (David), « Oaxaca : la périphérie autocratique de la démocratie mexicaine », *Problèmes d'Amérique latine*, 64, printemps 2007, p. 73-90.

RECONDO (David), *La Politique du guépard. Multiculturalisme et démocratie au Mexique*, Paris, Karthala-CERI, 2008.

La Turquie : un dynamisme économique mais des incertitudes politiques

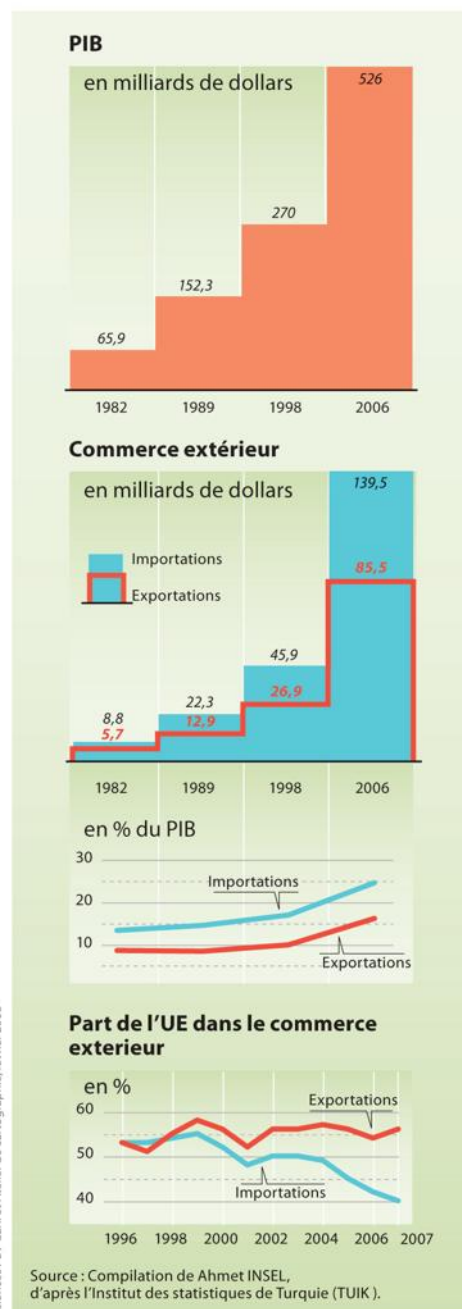
Ahmet Insel

La Turquie est un pays émergent atypique. Elle fait figure de doyen quant à sa place au sein des institutions du monde occidental et du club des pays développés : membre du Conseil de l'Europe (1949), de l'OTAN (1951) et de l'OCDE (1960), liée à l'Union européenne par un accord d'association depuis 1963, par une union douanière (1995) et par l'ouverture officielle des négociations en vue d'une adhésion en 2005. Comparé à son degré d'insertion institutionnelle dans le monde développé, son niveau de développement économique et social est en sérieux décalage. Son décollage économique a été tardif, lent et surtout chaotique. Le poids des problèmes sociopolitiques a longtemps inhibé son potentiel de croissance. Et même si leur impact s'est affaibli ces dernières années, ils continuent de peser sur le futur de l'économie turque.

La Turquie est un pays proche des marchés matures (l'ancienne Union européenne à quinze membres) comme des marchés porteurs (la Russie, le Moyen-Orient, l'Europe du Sud-Est). Voisins des pays balkaniques comme de ceux du Moyen-Orient et du Caucase, contrôlant les détroits qui permettent l'accès des flottes de la mer Noire à la Méditerranée, elle dispose d'une ressource géostratégique importante. Elle bénéficie également d'un marché intérieur vaste et dynamique. Sa population est estimée à 72 millions d'habitants et, c'est un autre atout, sa croissance démographique connaît une décélération rapide. Surtout, la Turquie

bénéficie actuellement d'une fenêtre d'opportunité démographique. Le taux de la population dépendante (le rapport des moins de 14 ans et des plus de 65 ans à la population totale) continue à baisser : de 82 % en 1975, il est passé à 55 % en

figure 34 : **Commerce extérieur de la Turquie, 1982-2006**



2000 et, selon les projections démographiques, va continuer à baisser dans les années à venir pour atteindre 31 % en 2025. Une telle structure démographique est généralement considérée comme l'une des conditions qui favorise le décollage rapide. La Corée du Sud des années 1970 en est un exemple.

Une dynamique d'extraversion tournée vers l'Europe

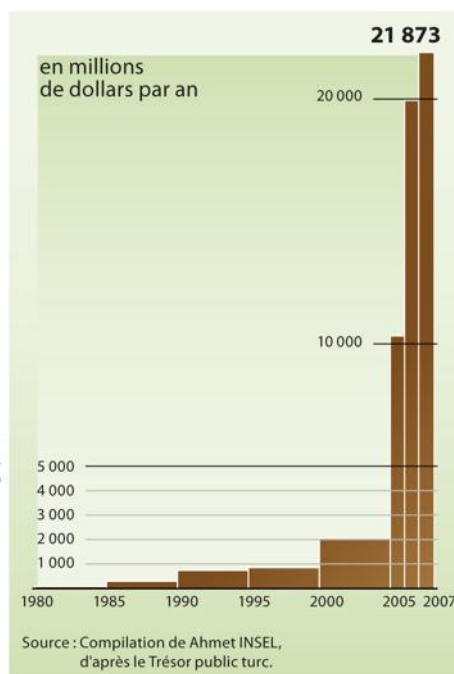
La Turquie a amorcé son processus d'émergence dans les années 1980. Le programme de libéralisation mis en œuvre à l'ombre du coup d'État militaire de 1980 adoptait les politiques d'ajustements structurels que préconisaient les institutions financières internationales. En pratiquant une politique monétariste et une politique de libéralisation accompagnée de mesures de soutiens directs aux exportations, le gouvernement de Turgut Özal incita les entreprises, qui avaient grandi avec des politiques de substitution aux importations, à chercher des débouchés à l'extérieur du pays. Ces politiques de libéralisation ont rendu effectives les potentialités d'émergence qui avaient été accumulées lors des décennies protectionnistes et des politiques de développement par l'État. Insérées dans un tissu industriel relativement diversifié, disposant d'un certain niveau de savoir-faire et des capacités de production, les entreprises turques ont pu pénétrer les marchés des pays arabes exportateurs de pétrole dans les années 1980, et ceux des pays de la CEI dans les années 1990. Avec l'entrée en vigueur de l'union douanière avec Bruxelles, le commerce extérieur turc a fait un deuxième bond en avant et l'Union européenne est devenue son principal partenaire commercial (plus de la moitié des exportations et des importations).

Le dynamisme de la société, aussi bien au niveau des mouvements de population (émigration vers l'Europe, émigration des campagnes vers les villes et de l'Est vers l'Ouest) qu'au niveau économique, s'est accéléré dans les années 1980. Profitant de l'existence d'une main-d'œuvre disponible et bon marché, des PME se sont lancées à la conquête des marchés extérieurs environnants, de nouveaux groupes industriels et financiers sont apparus sur la scène économique turque et certaines villes de province sont devenues des pôles industriels. La réduction du pouvoir de négociation des salariés par le nouveau code du travail, la plus grande flexibilité accordée aux employeurs dans leur politique de recrutement et une politique publique permettant au secteur informel de se développer ont rendu les entreprises turques beaucoup plus compétitives. Le choix d'une économie de marché peu régulée fut le principal facteur accélérateur de l'émergence en Turquie. Il a aussi été responsable de crises financières à répétition dans les années 1990.

Le signe le plus manifeste de l'entrée de la Turquie dans le processus d'émergence est le décollage de son commerce extérieur dont le volume a été multiplié par 15 durant les vingt-cinq dernières années et dont la composition s'est profondément modifiée. Exportatrice de produits agricoles et miniers au début des années 1980 (57 % des exportations provenaient des produits agricoles et de l'élevage), 90 % des exportations de l'économie turque sont désormais composées de produits industriels (textile et habillement, biens intermédiaires, biens de consommation durable dont voitures et produits électroménagers). Malgré cette performance, la Turquie a une balance commerciale toujours déficitaire (encore une situation atypique parmi les pays émergents) à cause de ces importations concentrées dans l'énergie, les biens intermédiaires manufacturés et les biens d'investissement. La valeur des exportations couvre d'environ 60 % celle des importations. La croissance est structurellement dépendante des importations. En revanche, les biens de consommation finale y occupent une place plus modeste, et la Turquie continue à être en grande partie autosuffisante pour les produits alimentaires.

D'un niveau assez faible dans les années 1980, les investissements directs étrangers (IDE) ont suivi l'émergence, mais avec un décalage d'environ une décennie. L'acceptation de la candidature de la Turquie à l'Union européenne lors de la conférence d'Helsinki en 1999 et l'ouverture officielle des négociations

figure 35 : Flux d'IDE entrants en Turquie, 1980-2007



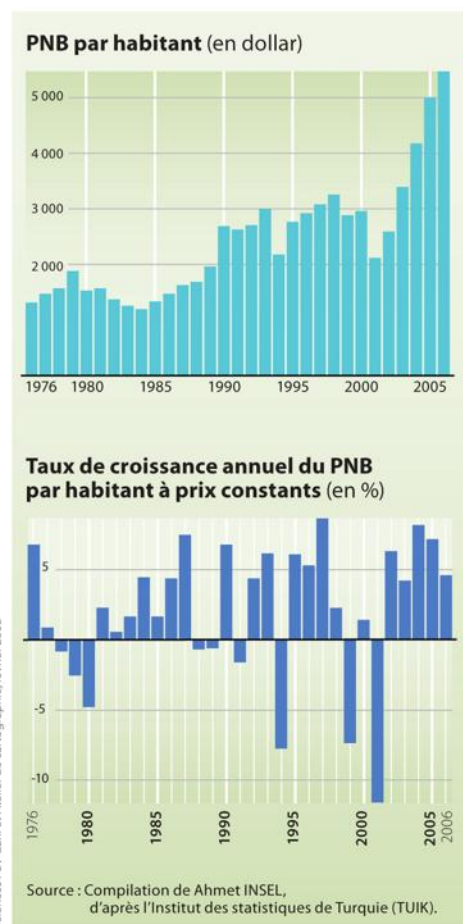
d'adhésion en 2005 ont entraîné leur hausse. Le volume d'IDE effectivement réalisés en 2006 était équivalent à la somme de ceux reçus durant six ans entre 2000 et 2005 et largement supérieur à la somme de ceux reçus entre 1980 et 2000. Répondant à cette ouverture, les entreprises turques sont devenues des investisseurs dans les pays de la CEI, du Moyen-Orient et, de plus en plus, de l'Union européenne. En 2006, le stock de leurs investissements à l'étranger reste néanmoins modeste (8 milliards de dollars dont 60 % dans les vingt-cinq membres de l'Union européenne) comparé au stock d'IDE réalisés en Turquie (88 milliards de dollars).

Avec la libéralisation du contrôle de change et la mise en place de la convertibilité de la livre turque en 1989, Istanbul est devenue progressivement une place financière en vue parmi les pays émergents. Offrant des taux d'intérêt réels positifs parmi les plus élevés au monde, la Turquie a attiré un important flux d'investissements de portefeuille dont le stock était sensiblement proche de celui des

IDE en 2006. Cette ressource en devise permet de couvrir un inquiétant déficit des opérations courantes qui a atteint un volume équivalent à 7,5 % du PIB. La volatilité structurelle des investissements de portefeuille augmente la fragilité de l'économie face aux chocs financiers et politiques. Néanmoins, en 2007, lors des secousses financières internationales et des crises politiques internes, la sortie des capitaux a été faible et la livre turque a résisté. La crise du dollar et des taux d'intérêt réels élevés, associés aux placements en livres turques, ont renforcé la stabilité, avec pour contrecoup le coût de l'endettement public : en 2007, le service de la dette continue à mobiliser 32 % des ressources budgétaires, contre 78 % en 2000.

Les résultats économiques de la décennie 1990, marquée par des crises financières récurrentes et un taux annuel d'inflation oscillant entre 50 et 100 %, ont été bien modestes. Après la dernière crise, en 2001 (- 5,7 % du PIB), la mise en place d'une politique budgétaire rigoureuse avec un excédent primaire du budget de l'État (avant le paiement des intérêts) équivalant à 6,5 % du PIB et l'assainissement du système bancaire ont brisé le cycle vicieux des années 1990. L'économie turque est entrée depuis 2002 dans une phase de croissance soutenue, accompagnée

figure 36 : **Produit national brut (PNB) de la Turquie, 1976-2006**



d'une désinflation progressive, qui lui a permis d'augmenter le volume de son PIB de 50 % en six ans. Dans le même intervalle, le rythme annuel de l'inflation est passé de 80-100 % à 8-10 %.

Un décollage freiné par la faiblesse des investissements

L'économie turque, après avoir longtemps stagné dans la tranche inférieure du groupe des pays à revenus intermédiaires, a pu réaliser son deuxième décollage à partir de 2002 lui permettant de passer de 3 000 dollars de PIB par habitant en 2001 à 9 300 dollars à la fin de 2007. Cette croissance exceptionnelle (dix-huit trimestres sans interruption d'une croissance supérieure à 3 %) est liée à l'adossement de l'économie turque à l'Union européenne (d'où l'accélération des IDE), à un bond spectaculaire de la productivité du travail et à la stabilité politique retrouvée depuis 2002. En revanche, la croissance n'a pas été soutenue par un effort d'investissement élevé, dont le niveau par habitant n'a presque pas évolué durant les dix dernières années écoulées (1 450 euros en 2006 contre 1 375 euros en 1997). On retrouve là un des facteurs de faiblesse à long terme de l'économie turque : sans une reprise significative des investissements, les gains en productivité du travail risquent de s'épuiser rapidement, notamment à cause des retards pris dans l'éducation et la santé.

Selon les données du PNUD, la Turquie perd une vingtaine de places dans le classement mondial en termes de développement humain (IDH) par rapport au classement en termes de PIB par habitant en parité du pouvoir d'achat (parmi 177 pays, 84^e dans le premier cas et 66^e dans le second). Ce décrochage provient essentiellement de la faiblesse du taux de scolarisation. Malgré la jeunesse de sa population, le pays consacre environ 4 % seulement de son PIB à l'éducation. Comparée aux réalisations des autres pays émergents, la durée moyenne d'éducation (six ans) reste faible et l'offre, quantitativement insuffisante et élitiste, pêche surtout au niveau de l'enseignement secondaire. Le faible investissement moyen en capital humain risque d'handicaper la compétitivité de l'économie turque par rapport aux autres économies émergentes dans les années à venir.

La surévaluation de la livre vis-à-vis des monnaies internationales et le déficit de la balance des opérations courantes sont des facteurs de fragilité à court terme de l'économie turque, qu'accroît le niveau relativement élevé de la dette publique, notamment l'accélération de l'endettement intérieur en monnaie locale. Par ailleurs, le faible niveau de l'épargne intérieure et le déficit en capital humain, en rendant l'économie turque vulnérable à la concurrence des pays à bas salaires et des pays émergents ayant une plus grande capacité d'investissement, renforcent les risques de fragilité sur le long terme.

Le poids de l'économie informelle dans le dynamisme de l'économie est un sujet controversé en Turquie. Celle-ci représenterait 30 à 40 % du PIB selon les

estimations (32 % selon celle de l'Institut des statistiques de mars 2008). L'OCDE estime que la productivité y est faible et les conditions de travail médiocres, mais les rigidités administratives et le poids des charges sociales incitent les acteurs économiques à y rester. Selon d'autres commentateurs, les PME familiales qui la composent s'intègrent à l'économie mondiale en se positionnant comme des sous-traitants. Ces petites structures très flexibles constituent la base du « postfordisme à la turque ». Mais en participant à l'aggravation du déficit des comptes sociaux, l'économie informelle a un impact négatif sur le budget de l'État et sur la qualité des prestations de protection sociale. Devant la concurrence de la Chine, sa résorption et son intégration dans une dynamique de croissance davantage fondée sur les produits à haute valeur ajoutée constitue le grand défi des gouvernements turcs.

Le poids et le manque de productivité du secteur agricole constituent l'autre revers de la médaille. Les activités agricoles, en chute libre ces dernières années, continuent à occuper un peu moins de 30 % de la population active, trop souvent dans de petites exploitations familiales, alors qu'elles ne contribuent qu'à hauteur de 10 % au PIB. L'exode rural alimente l'augmentation du nombre de sans-emploi dans les grandes villes (plus de 10 %), un chômage que la croissance économique ne parvient pas à résorber. Même si l'assurance maladie universelle couvre la quasi-totalité des sans-emploi, les prestations monétaires versées dans le cadre de l'assurance chômage ne touchent qu'une infime partie de personnes (environ 5 pour 1 000). Le taux d'activité particulièrement faible des femmes (28 %), atypique parmi les pays émergents, réduit par ailleurs les effets de la fenêtre d'opportunité démographique.

Enfin, la Turquie souffre d'une importante dépendance énergétique. L'énergie représente 20 % de ses importations et creuse le déficit de la balance commerciale. Assurer la sécurité des approvisionnements par des accords bilatéraux avec ses voisins fournisseurs de gaz et de pétrole et par une stratégie de pays plateforme en matière d'acheminement du gaz et du pétrole caucasien et irakien (le port de Yumurtalik est devenu un centre névralgique de la Méditerranée orientale) constitue un des axes de la politique extérieure de la Turquie, mais la place dans un rapport de rivalité avec la Russie. Parallèlement à l'ambitieux programme de maîtrise des ressources hydrauliques qui avivent les tensions avec les pays riverains du Tigre et de l'Euphrate et posent des problèmes environnementaux, le gouvernement envisage de se lancer dans une politique très controversée de construction de centrales nucléaires à partir de 2010.

Vers un essoufflement politique et économique ?

Malgré la forte croissance économique de ces dernières années, plusieurs facteurs hypothèquent l'avenir à moyen terme de l'économie turque : d'une part, la croissance a commencé à s'essouffler vers la fin de 2007 et, d'autre part, l'instabilité

politique dans la région (les incertitudes sur l'avenir de l'Irak, les interrogations sur le statut du Kurdistan irakien, la tension croissante entre les États-Unis et l'Iran), les interrogations exprimées en Turquie sur la poursuite de l'alliance stratégique avec les États-Unis et, plus récemment, les menaces d'interventions militaires turques dans le nord de l'Irak ont aggravé les risques d'instabilité. Enfin, les incertitudes qui se sont fait jour depuis deux ans sur l'issue des négociations d'adhésion avec l'Union européenne réduisent les capacités transformatrices du processus d'élargissement. En effet, le rythme des réformes s'est sensiblement ralenti depuis 2005 et l'euroscpticisme gagne du terrain au sein de la société turque.

Durant la première moitié des années 2000, l'ancrage européen a été le principal levier de la modernisation politique. Les résistances souverainistes, nationalistes ou conservatrices avaient été affaiblies par la force de la dynamique sociale pro-adhésion. Or avec l'essoufflement de cet élan, le conflit kurde et la polarisation autour de la question de la laïcité, les principaux facteurs de tensions internes sont revenus sur le devant de la scène. Contrairement aux thèses des partisans du partenariat privilégié, la limitation des relations turco-européennes à l'économie pourrait raviver les tensions sociopolitiques qui fragiliseraient la croissance, comme ce fut le cas dans les années 1990.

Au cours de cette décennie, la croissance présentait une forte cyclicité : aux périodes de croissance élevée succédaient des récessions aussi fortes. L'instabilité politique, exacerbée par les gouvernements de coalition très hétéroclites, n'était pas étrangère à la forte instabilité économique. Inversement, il faut reconnaître que la stabilité politique consécutive aux élections de novembre 2002 remportées par le Parti de la justice et du développement a beaucoup œuvré pour la stabilité de la croissance économique actuelle.

Sur le plan intérieur, l'accroissement des inégalités, aussi bien sociales que régionales, attise les tensions sociales. En 2005, un cinquième de la population turque vivait en dessous du seuil de pauvreté absolue. La même année, 5 % de la population la plus pauvre recevait 0,8 % des revenus contre 23 % pour les 5 % les plus riches. Les écarts de revenus moyens entre les départements riches de l'Ouest du pays et les départements pauvres de l'Est restent très élevés. La non-résolution du conflit kurde condamne les régions orientales au sous-développement et risque de propager à moyen terme à l'ensemble de la Turquie les tensions liées à ce problème (développement des actions terroristes dans les villes, multiplication des conflits interethniques locaux, etc.). À cela s'ajoutent les problèmes liés aux mutations sociales et politiques, dont la tension croissante entre les camps conservateur (musulman-libéral) et laïc (laïc-républicain) est le produit direct. Cette dernière reproduit les conditions qui permettent à l'armée turque de se présenter comme un acteur politique et augmente les incertitudes qui pèsent sur la stabilité politique turque à moyen terme.

La société turque vit depuis deux décennies les soubresauts de son intégration à l'économie mondiale. Aujourd'hui comme hier, l'incapacité de la classe politique à normaliser la démocratie et à rééquilibrer les relations entre l'État et la société demeure son talon d'Achille. La poursuite de l'émergence dépend pourtant d'une amélioration dans ces deux secteurs. Les contrastes entre les performances économiques médiocres des années 1990 et celles, nettement plus vigoureuses, des années 2000 sont les meilleures preuves de l'existence, dans le cas de la Turquie, d'une relation étroite entre développement politique et développement économique.

Pour en savoir plus

Études économiques de la Turquie 2006, OCDE, Paris, 2006.

Données de l'Institut des statistiques de Turquie (TUIK).

INSEL (Ahmet) (dir.), *La Turquie et le développement*, Paris, L'Harmattan, 2003.

INSEL (Ahmet), « The Justice and Development Party and the Normalization of Democracy in Turkey », *The South Atlantic Quarterly*, 102 (2-3), 2003.

PÉROUSE (Jean-François), *La Turquie en marche. Les grandes mutations depuis 1950*, Paris, La Martinière, 2004.

VANER (Semih) (dir.), *La Turquie*, Paris, Fayard, 2005.

L'Afrique du Sud : une puissance au seul regard des autres ?

Dominique Darbon

L / Afrique du Sud affirme depuis la fin de l'apartheid en 1990 sa position de pays émergent susceptible de prendre une place significative dans un nouvel ordre économique international. Cette revendication fondée sur son statut de « géant économique de l'Afrique » (un quart du PIB du continent africain, un tiers de celui de l'Afrique subsaharienne, ASS, et les trois quarts du PIB de la Southern Africa Development Community, SADC) ne va cependant pas de soi. Par certains aspects (PIB/habitant et poids de son secteur tertiaire), le pays se compare au monde développé, voire aisé, et à des pays comme la Grèce, tandis que sa superficie et son importance régionale le rapprochent plus de grands pays émergents comme l'Inde, la Chine, le Mexique, la Russie ou le Brésil. Cependant, la dualité sociale et des problèmes sociaux majeurs touchant près de 50 % de sa population pauvre fragilisent et retardent son émergence et le lient aux problématiques des pays les plus pauvres.

Si l'Afrique du Sud apparaît « naturellement » comme un pays émergent, c'est grâce à l'association de l'attrait que suscitent son expérience et sa trajectoire politique, et d'une position économique continentale prépondérante. Cette conjonction fait du pays une « puissance utile » dans le nouvel ordre mondial et propose une voie de développement propre mais intégrée dans la globalisation à un continent confronté au sous-développement, à l'instabilité et à la marginalisation. Qui d'autre que l'Afrique du Sud pourrait aujourd'hui représenter l'Afrique subsaharienne dans les grands forums internationaux en affichant les mêmes

caractéristiques économiques et organisationnelles, et le même bilan politique et démocratique ? Cette situation devient une ressource fondamentale pour le pays qui fait de « l'utilité » une marque de fabrique qu'il tend à exporter bien au-delà du continent africain. Sa capacité à mobiliser des acteurs économiques, sociaux et politiques très différents mais tous soucieux à la fois d'efficacité, de rentabilité et d'accès à de nouveaux marchés et à un pôle de stabilité, en font un relais fiable pour intervenir dans une Afrique subsaharienne marquée par une grande volatilité. La République sud-africaine (RSA) construit un modèle idéologique et politique étroitement intégré aux enjeux de la globalisation pour l'Afrique et le monde en développement, ce qui confirme ses choix économiques et renforce sa stratégie d'émergence particulière, fondée sur l'association de deux positions : celle d'une puissance moyenne (*middle power*) disposant de ressources significatives et d'une capacité d'influence effective, mais limitées à celles d'un État semi-périphérique (*semi-peripheral State*) dépendant largement des puissances dominantes pour pouvoir exister comme partenaire majeur dans un nouvel ordre international.

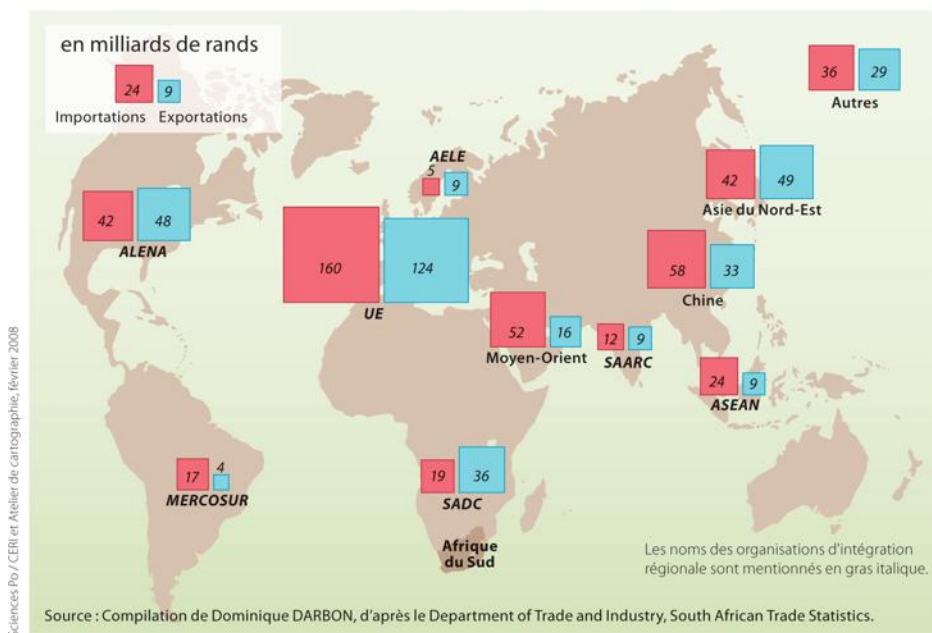
Les ressorts sud-africains de l'émergence

L'histoire coloniale et l'apartheid ont construit un pays avec un secteur moderne protégé, formé sur le modèle occidental et bénéficiant essentiellement à une minorité raciale blanche opposée à une masse de la population économiquement et politiquement marginalisée. Avec la fin de l'apartheid, le pays a été confronté à des défis considérables : l'intégration de la population marginalisée, la conquête d'un marché intérieur peu exploité nécessitant de donner un pouvoir d'achat aux populations pauvres, la modernisation et le renforcement de la compétitivité de l'appareil productif, et le redéploiement des infrastructures collectives.

Depuis le début des années 1990, l'économie sud-africaine redécouvre dans la souffrance les vertus du libéralisme et de l'ouverture internationale. La transformation économique est fondée sur l'association du pouvoir politique et des acteurs socio-économiques au sein de forums de négociation comme le Conseil national du développement économique et du travail (Nedlac). Le rôle des entrepreneurs privés disposant par l'intermédiaire de leurs organisations professionnelles et des grandes multinationales du pays de réelles capacités de gestion et de négociation y est fondamental. L'État sud-africain est ainsi essentiellement un État développementaliste qui intervient pour renforcer les capacités productives des acteurs privés et les infrastructures, tout en tentant de les orienter au profit des plus pauvres. Les tensions sont nombreuses, mais l'État a clairement opté pour une politique libérale favorable à l'investissement et au renforcement des appareils de production au détriment d'une politique de redistribution sociale, abandonnée dès le début des années 1990. Dans le cadre du programme GEAR (*Growth, Employment and*

Redistribution, 1996-2006) puis, depuis janvier 2006, de l'*Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa* (ASGISA), cette modernisation de l'appareil économique, marquée notamment par la dérégulation, l'ouverture des marchés, l'assainissement des politiques budgétaires et monétaires et la fin du contrôle des changes, s'est traduite par un renouveau économique. En témoigne une croissance continue (3,2 % par an de 1994 à 2005 contre 0,8 % de 1983 à 1993) et en cours d'accélération (5 % en 2006) pour se rapprocher de l'objectif de 6 % par an, indispensable pour réaliser la mutation de l'économie. La RSA est passée d'une économie fermée essentiellement tournée vers l'exploitation minière et agricole à une économie ouverte, manufacturière et largement assise sur les services (le secteur tertiaire représente désormais les deux tiers du PIB). L'énergie structurellement abondante et diversifiée – bien qu'une gestion défaillante entraîne depuis le début 2008 des pénuries et coupures d'électricité – et l'exploitation de richesses minérales et agricoles significatives garantissent – notamment avec l'envolée du prix des matières premières – des revenus non négligeables (10 % du PIB). Désormais, l'activité manufacturière, pourtant soumise à des problèmes structurels de faible compétitivité, et certains secteurs clés comme ceux de l'automobile, des télécommunications, de la banque, des assurances et du tourisme appuyés sur de grandes sociétés multinationales performantes figurent au cœur de l'expansion économique du pays.

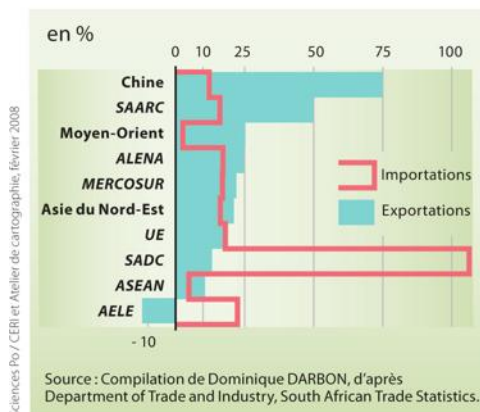
Ces mutations sont aujourd'hui indissociables des politiques de redistribution et d'*empowerment* que l'État sud-africain doit mener au profit des groupes sociaux les plus marginalisés par l'apartheid et notamment les Noirs. Il s'agit de redresser les distorsions économiques, sociales et territoriales mais aussi de réduire les inégalités considérables et la grande pauvreté qui caractérisent la société sud-africaine. Cette politique de rattrapage repose sur trois vecteurs : le soutien systématique au secteur moderne productif afin de provoquer par un effet d'entraînement (*trickle down*) la modernisation des activités économiques moins performantes ; une politique de redistribution fondée sur des programmes d'aides sociales et des investissements en matière d'infrastructures de santé, d'éducation et de services, permettant une amélioration marginale mais progressive du sort des plus pauvres ; et enfin une politique d'*affirmative action* dans tous les domaines assurant l'accès aux emplois et aux postes de direction des anciens groupes marginalisés. Cette dernière orientation se traduit notamment par l'émergence d'une nouvelle catégorie sociale de dirigeants noirs enrichis, qui participe à l'expansion d'une classe moyenne mieux formée, disposant d'un fort pouvoir d'achat et soutenant ainsi la croissance rapide de la consommation interne. Les programmes successifs de *Black Economic Empowerment* permettent l'accès de ces dirigeants dans les grandes entreprises et le renforcement progressif de parts du capital des entreprises contrôlées par des Noirs, contribuant ainsi à « normaliser », très progressivement il est vrai, le secteur privé. L'effet de rattrapage a cependant été limité par la politique de rigueur budgétaire menée jusqu'en 2006 au détriment des

figure 37 : **Commerce extérieur de l'Afrique du Sud, 2007**

investissements publics et par une modernisation de l'appareil productif très coûteuse en termes d'emplois. Depuis 2006 et l'ASGISA, et avec l'objectif de la coupe du monde de football de 2010, les dépenses publiques d'investissement connaissent une augmentation très significative.

L'expansion économique est modeste comparée aux autres pays émergents mais elle est constante et s'accélère, portée par le dynamisme de la consommation intérieure et le redéploiement à l'extérieur de certaines activités. Les échanges inter-

nationaux représentent à peu près la moitié du PIB et placent le pays parmi les grandes régions économiques en expansion. Parallèlement, l'Afrique subsaharienne apparaît comme une zone naturelle d'expansion et d'action de la RSA. Il ne peut y avoir de développement sud-africain accéléré sans un « *hinterland* » stabilisé et prospère, comme il ne peut y avoir d'Afrique du Sud stabilisée à terme sans une diminution (règlement à terme) de l'instabilité de ses voisins. La RSA est désormais l'un des principaux investisseurs en Afrique et s'affirme comme une porte d'entrée indispensable sur le continent, au risque de se heurter à la concurrence d'autres pays émergents et notamment de la Chine.

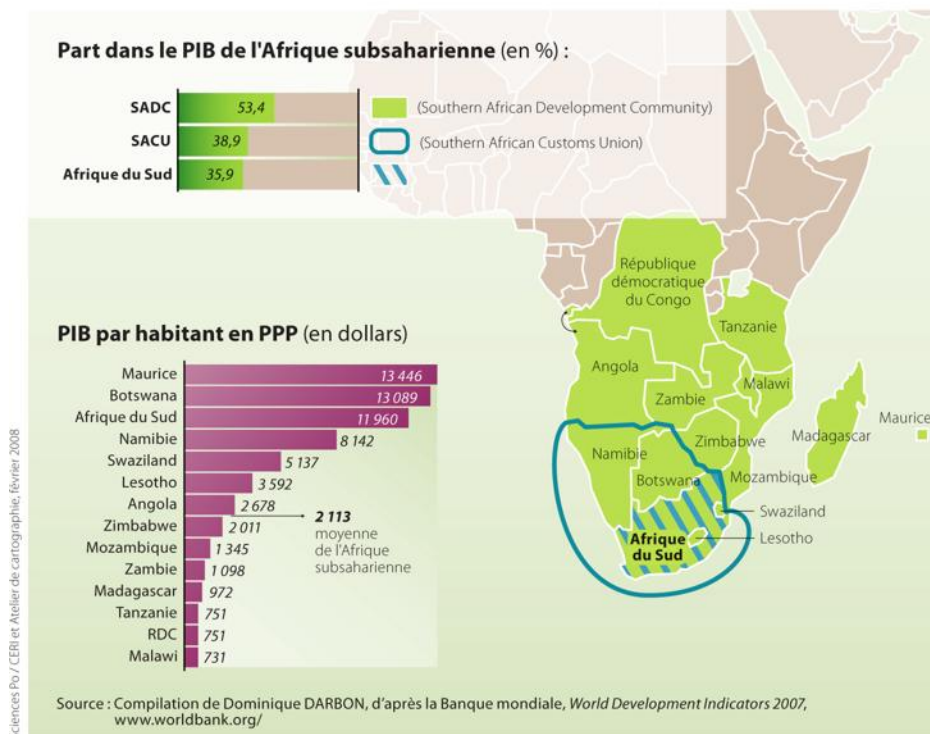
figure 38 : **Croissance annuelle du commerce extérieur sud-africain, 2006-2007**

La stratégie des interfaces multiples ou les jeux de l'utilité

L'émergence de l'Afrique du Sud bénéficie de l'aura politique dont jouit le pays depuis la réussite de son processus de transition mais aussi en raison de sa stabilité politique et de sa capacité à proposer des options de sortie de crise et du sous-développement pour les pays pauvres, notamment africains. Ces alternatives, associant affirmations africanistes (*African Renaissance*), exigences développementalistes et inscription active dans l'ordre politique global (Nepad, *New Partnership for Africa's Development*), sont portées par le pouvoir d'attraction économique du pays, mais aussi par un activisme politique auquel les différentes communautés (nationales, linguistiques et religieuses) composant le pays (Africains, Européens, Indiens, anglophones, lusophones, musulmans, chrétiens...) donnent un écho dans les différentes régions du monde. L'Afrique du Sud fait figure dans les débats internationaux d'*honest broker* pouvant légitimement servir de ponts entre les États les plus riches et les États et les populations les plus déshérités. Ces qualités, les capacités réelles d'organisation présentes dans le pays et l'absence de meilleur choix, conduisent les grands leaders du monde en quête d'un interlocuteur africain, à la reconnaître comme le seul pays africain en mesure de jouer un rôle de leader et de représentant régional (ASS), voire au niveau du continent tout entier.

Pour autant, L'Afrique du Sud ne se contente pas de jouer les utilités. Elle optimise sa position en revendiquant par ses prises de position et les politiques qu'elle mène sa place d'intermédiaire continental indispensable. L'émergence sud-africaine résulte ainsi en grande partie de sa capacité à s'inscrire dans des mondes différents et à en profiter pour renforcer sa position globale. Elle est devenue un partenaire économique et politique privilégié des grandes puissances installées ou émergentes, bénéficiant de l'AGO (African Growth and Opportunity Act) depuis 2000 (renouvelé en 2002), d'un accord commercial particulier avec l'Union européenne depuis 2000 (*Trade Development and Cooperation Agreement*), d'une alliance singulière avec l'Inde et le Brésil (IBSA depuis 2003). Elle assure un rôle d'animateur au sein de plusieurs groupes de pays émergents ou pauvres (G 20 depuis Évien en 2003, G 33, G 8 +), mais peut également mener la contestation, par exemple à l'OMC sur la commercialisation de certains services et médicaments. Elle se pose en médiateur dans les nouveaux enjeux internationaux, qu'il s'agisse de la réforme des Nations unies, de la résolution pacifique des conflits et de l'interposition entre les belligérants, et voit son rôle d'indispensable partenaire africain consacré dans toutes les instances internationales du GAFI, qu'elle a présidées jusqu'en 2006, à l'OMC, au CIO ou à l'ONU. Parallèlement, elle ne cesse de multiplier les initiatives sur le continent, soit pour rénover l'organisation africaine devenue l'Union africaine (UA) dont elle accueille le Parlement, soit pour initier de nouveaux projets de développement comme le Nepad, soit pour relancer un

figure 39 : Poids économique de l'Afrique du Sud en Afrique subsaharienne, 2006



projet de renouveau global pour l'Afrique dont la « renaissance africaine » est un exemple, soit pour conforter son rôle dans la SADC portée à quatorze membres et engagée dans la création d'une zone de libre-échange à l'horizon 2008. Elle stabilise les pays de la Southern Africa Custom Union (SACU), contribue à fédérer sa zone régionale d'influence, sans pour autant en être prisonnière économiquement, et tente de se faire accepter comme le leader continental.

Bref, l'Afrique du Sud est dotée d'un appareil idéologique véhiculé par un fort activisme international qui la place parmi les acteurs indispensables du nouvel ordre mondial, non pas parce que sa puissance l'impose comme telle mais parce qu'elle est la seule sur le continent africain à être capable de jouer ce rôle de modèle, à pouvoir légitimement porter les revendications des plus pauvres et leur donner une résonance forte. Ces ressources politiques sont ainsi le meilleur amplificateur de ses performances économiques, lesquelles viennent conforter les premières.

Les embûches d'une stratégie de puissance limitée

La stratégie d'expansion et d'émergence de l'Afrique du Sud a de bonnes chances de se poursuivre et devrait faire du pays un acteur significatif dans le nouvel ordre

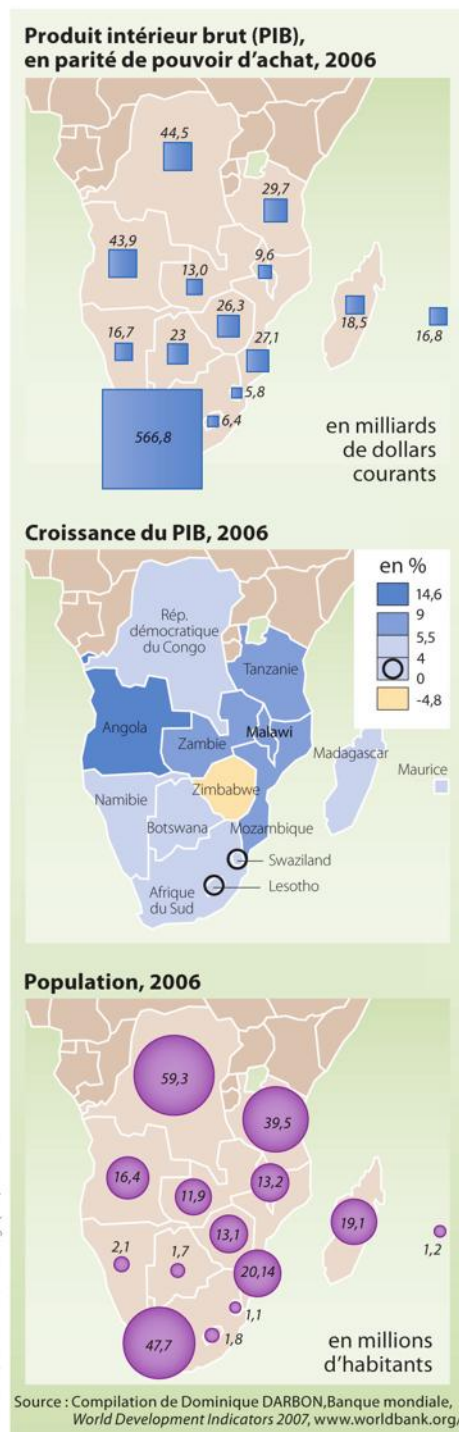
mondial. Reste cependant un ensemble de défis internes et externes largement liés à l'héritage de l'apartheid qui continueront à peser fortement sur l'essor économique des dix prochaines années.

Face à un accroissement de la consommation interne liée en partie à son expansion et à l'augmentation globale du niveau de vie, les investissements demeurent insuffisants. L'épargne nationale est très faible, les IDE demeurent limités et surtout trop fluctuants, tandis que les entreprises sud-africaines, découvrant des opportunités plus avantageuses d'investissements à l'extérieur, et notamment ailleurs en Afrique, tendent à exporter leurs capitaux et leur savoir faire. Faute d'investissements internes suffisants, le chômage demeure à un niveau extrêmement élevé (30-40 % de la population active) et les entreprises du secteur informel ne parviennent pas à émerger, renforçant le sentiment de frustration des plus de 50 % de la population qui vivent dans la pauvreté à l'égard d'une minorité toujours plus riche (la RSA est le deuxième pays sur l'indice Gini).

La violence sociale et criminelle atteint un très haut niveau. Les émeutes anti-étrangers du début de l'année 2008 ne sont qu'une des formes de ces violences, produites par une frustration sociale croissante, souvent entretenue par certains leaders traditionnels du Congrès des leaders traditionnels d'Afrique du Sud (Contralesa) et des politiciens populistes. Dans ces conditions, l'augmentation de la consommation est partiellement assurée par une hausse des importations des pays émergents, et notamment de la Chine et de l'Inde, plus que par une augmentation de la production nationale, d'autant que la compétitivité de l'économie, notamment dans le secteur manufacturier, continue à pâtir des salaires relativement élevés pour un pays émergent, de la rigidité relative du marché du travail, d'une qualité insuffisante de la main-d'œuvre, du départ de jeunes cadres à l'étranger et de l'impact dramatique du sida sur la main-d'œuvre. L'Afrique du Sud présente cette particularité parmi les pays émergents d'avoir, depuis 2003, une balance courante ponctuellement déficitaire. Le lancement par l'ASGISA d'un programme d'investissement massif dans les infrastructures et dans la lutte contre la pauvreté rendant prioritaire le renforcement de la compétitivité de l'économie notamment dans ses secteurs de pointe se veut une réponse à l'ensemble de ces problèmes. Le sida constitue un défi spécifique pour le pays. Avec des taux de prévalence tournant autour de 31 % de la population adulte et tout particulièrement élevé parmi les nouvelles générations, les coûts financiers, économiques et sociaux à assumer sont considérables et susceptibles à ce titre de mettre en cause l'expansion du pays comme dans toute la zone australe de l'Afrique.

L'émergence sud-africaine est en partie limitée par la « toxicité » du continent africain. Autant celui-ci constitue une ressource politique et économique considérable pour le pays et figure au cœur même de sa qualité de puissance utile, autant il est susceptible, en raison des rivalités qui le traversent, de ses errements et des nouveaux appétits qu'il suscite de la part des grandes puissances,

figure 40 : **PIB, croissance économique et population des États de la SADC**



d'affecter son potentiel d'expansion. À la différence des autres pays émergents qui disposent de marchés internes forts et d'un bassin constitué de voisins relativement stables, la RSA est très isolée au bout du continent africain et sa zone d'expansion apparaît pour le moment peu propice au développement de véritables partenariats économiques et financiers. La zone SADC constitue un voisinage intéressant mais encore très faible économiquement et relativement instable (Zimbabwe, RDC, Burundi, Zambie, Mozambique...).

Parallèlement, l'exaspération de nombreux pays africains vis-à-vis des positions dominantes et moralistes sud-africaines s'expriment de plus en plus ouvertement et entraînent de nouvelles rivalités susceptibles d'affecter l'essor du pays et, dès à présent, de ralentir le renouveau du continent. Outre le Nigeria dont l'émergence est un serpent de mer depuis l'indépendance du pays, d'autres pays producteurs de pétrole comme l'Angola mènent des politiques concurrentes qui pourraient notamment bénéficier de l'appui du Brésil, un pays acquis à la solidarité lusophone. La présence et l'ambition affichée par les grands pays émergents comme la Chine et l'Inde en Afrique sont également des facteurs susceptibles de contrarier l'expansion sud-africaine sur le continent et de limiter ainsi la capacité du pays de disposer d'un voisinage porteur.

L'Afrique du Sud est engagée dans une course à l'émergence durant laquelle elle doit parvenir à concilier des attentes contradictoires tant au plan interne qu'externe. Sa position d'interface entre plusieurs groupes d'intérêt internationaux lui permet de tirer des ressources de tous ses partenaires et de s'affirmer comme une puissance moyenne internationale et pas seulement africaine. Elle pourrait l'aider à réguler les nouveaux appétits que génère une Afrique subsaharienne

riche en ressources minérales et énergétiques et en nouveaux marchés. Face à ce qui ressemble toujours plus à un *scramble for Africa* économique, l'Afrique du Sud disposera d'une position forte lorsqu'elle réussira à convaincre les autres puissances et les États africains que le continent doit disposer d'un leadership capable de contribuer à sa structuration. Cela passe par sa capacité à consacrer sa stabilité et à réussir l'intégration de sa population pauvre.

Pour en savoir plus

- ALDEN (Chris) et LE PERE (Garth), « South Africa's Post Apartheid Foreign Policy : From Reconciliation to Ambiguity », *Review of African Political Economy*, 31 (100), juin 2004, p. 283-297.
- BOND (Peter), « The ANC's "Left Turn" and South African Sub-Imperialism », *Review of African Political Economy*, 31 (102), décembre 2004, p. 599-616.
- DANIEL (John) et al., « Post Apartheid South Africa's Corporate Expansion into Africa », *Review of African Political Economy*, 31 (100), juin 2004, p. 343-348.
- DARBON (Dominique) et FOUCHER (Michel) (dir.), *L'Afrique du Sud puissance utile ?*, Paris, Belin, 2001.
- VALE (Peter), *Security and Politics in South Africa : the Regional Dimension*, Londres, Lynne Rienner, 2003.
- WA KABWE-SEGATTI (Aurelia) et LANDAU (Loren), « Migration in Post-Apartheid South Africa : Challenges and Questions to Policy Makers », Paris, AFD, 2008.

La Russie : émergente ou réémergente ?

Débat entre Geoff Barnard, Gilles Favarel-Garrigues, Joëlle Guillet, Christophe Jaffrelot et Anne de Tinguy.

Presses de Sc. Po. | *Annuaire*

2008/1

pages 147 à 161

ISSN

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/l-enjeu-mondial-les-pays-emergents--9782724610871-page-147.htm>

Pour citer cet article :

, La Russie : émergente ou réémergente ? Débat entre Geoff Barnard, Gilles Favarel-Garrigues, Joëlle Guillet, Christophe Jaffrelot et Anne de Tinguy., *Annuaire* 2008/1, p. 147-161.

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sc. Po..

© Presses de Sc. Po.. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

La Russie : émergente ou réémergente ?

Débat entre Geoff Barnard, Gilles Favarel-Garrigues,
Jérôme Guillet, Christophe Jaffrelot et Anne de Tinguay.

Peut-on classer la Russie parmi les pays émergents ?

Jérôme Guillet : Un pays émergent est un pays où les multinationales occidentales peuvent investir et où les banques de New York et de Londres peuvent faire du commerce avec les multinationales occidentales et les entreprises locales. C'est aussi un pays qui se caractérise par une main-d'œuvre à bas prix, ce qui permet aux Occidentaux de délocaliser ou de maintenir la pression sur les salaires chez eux. Enfin, les émergents sont des pays que l'on regarde de haut et que l'on va aider gentiment à nous rattraper. De tous ces points de vue, la Russie n'entre pas vraiment dans la catégorie des « émergents » mais elle a beaucoup d'argent et les banquiers l'apprécient. Elle a donc été classée avec les BRIC car elle constitue un marché potentiel pour les marchés financiers.

L'émergence de la Russie est souvent mal vue car la Russie n'est pas ouverte aux multinationales occidentales. Le pays est perçu comme un marché mais pas comme un lieu d'investissement ou de développement, ni même comme une plateforme *offshore* comme peuvent l'être la Chine ou l'Inde. En même temps, Moscou ne cache pas qu'elle gère ses relations économiques de manière politique, ce qui n'entre pas non plus dans les canons internationaux. Les Russes savent suivre les règles des autres quand cela les arrange et garder les leurs quand ils le souhaitent. Ils sont donc perçus à l'Ouest comme des trublions et comme un danger.

figure 41 : Investissements directs étrangers en Russie, 1990-2006



Geoff Barnard : Ce terme d'émergence est apparu dans les années 1980. En anglais, on parle le plus souvent de marché émergent. Cela devrait normalement signifier trois choses : que le pays possède un revenu par habitant faible ou moyen, qu'il a une croissance rapide et converge vers les pays avancés et qu'il s'intègre progressivement à l'économie mondiale. D'un certain point de vue, on peut considérer que la Russie est réémergente car dans les années 1950, le PIB par habitant en URSS avait atteint les deux tiers de celui de l'Europe de l'Ouest, après avoir fortement progressé à partir des années 1920. L'URSS était alors un pays qui convergeait vers l'Ouest. Le niveau de vie a cependant chuté graduellement jusqu'en 1990, puis brutalement pendant

les premières années de la transition, pour atteindre un niveau par habitant qui représentait seulement 25 % de celui de l'Ouest vers 1998. Aujourd'hui, avec une croissance rapide (dans laquelle le pétrole joue un rôle important mais sans l'expliquer entièrement), on a de nouveau une convergence, mais on a également, et c'est un élément nouveau, une intégration financière et économique. Je crois donc qu'on peut parler d'une émergence réelle.

Gilles Favarel-Garrigues : Beaucoup de Russes ne comprendraient pas qu'on qualifie leur pays d'« émergent » ! Ils aspirent, et le gouvernement l'a bien saisi, à reconquérir le statut de grande puissance mondiale qu'ils estiment être le leur et qu'ils associent au passé soviétique. Ils considèrent que les Occidentaux les jugent trop souvent avec condescendance et n'apprécient la Russie que lorsqu'elle est en difficulté. Le climat de méfiance s'explique par les questions militaires mais aussi par les dégâts qu'ont causés les politiques américaines et européennes de promotion de la démocratie, de l'économie de marché et de l'État de droit qui, sous couvert de bons sentiments, ont souvent masqué des entreprises dispendieuses mais peu efficaces, voire parfois dangereuses au sens où elles donnaient un surcroît de légitimité à des cercles de pouvoir aujourd'hui décriés. C'est par exemple le cas de certains programmes d'assistance technique aux pays de la CEI lancés par la Commission européenne dans les années 1990 et 2000. Ce contexte a favorisé le recours à une rhétorique nationaliste, qui s'est développé en Russie à partir du milieu des années 1990. L'exploitation politique de ce thème fait écho à un regain d'intérêt, dans la population, pour l'histoire nationale et la géopolitique contemporaine.

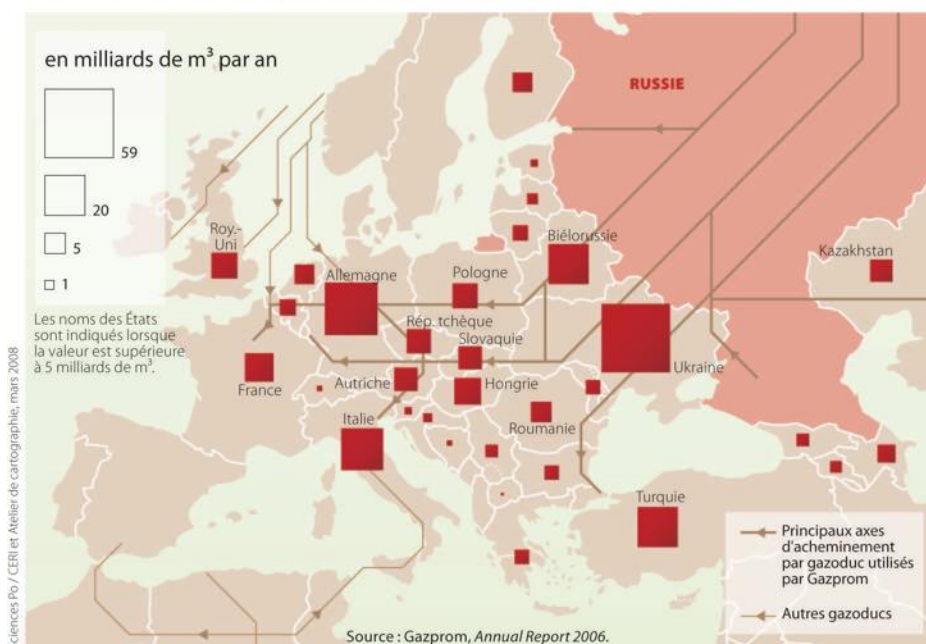
Cela dit, le gouvernement russe assume le statut d'économie émergente, puisqu'il revendique son appartenance au club des BRIC, ce qui lui donne une

légitimité et lui garantit un statut de puissance émergente dans le monde multipolaire qu'il appelle de ses vœux.

Anne de Tinguay : La Russie a en effet une ambition de puissance, et même de grandeur dans la mesure où elle cherche à être reconnue comme un élément moteur de ce qu'elle appelle un ordre international plus « juste ». Son positionnement aux côtés des puissances émergentes que sont le Brésil, l'Inde et la Chine joue là un grand rôle et a été au cœur de la politique étrangère menée par Vladimir Poutine. Il est lié à l'analyse que Moscou fait de la scène internationale, perçue comme étant en pleine mutation : celle-ci est, à son avis, caractérisée par un affaiblissement du rôle géopolitique des États-Unis, un repli durable de l'Union européenne sur elle-même, une redistribution des sources d'influence engendrée par la mondialisation, un déplacement du pouvoir dans le monde vers de nouveaux acteurs, pays émergents et détenteurs de ressources naturelles, un poids accru du rôle des hydrocarbures dans le monde, etc. Moscou perçoit cette nouvelle donne comme une formidable opportunité que son positionnement aux côtés des pays émergents lui permet d'exploiter. Celui-ci conforte en effet son analyse d'un monde multipolaire dont elle estime être l'un des grands pôles, et fait partie de la redéfinition de sa relation avec les États-Unis et l'Union européenne. Pour apparaître comme l'un des grands acteurs de la vie internationale, la Russie mène une politique définie comme « indépendante », qui l'amène entre autres à se démarquer des pays occidentaux. Vladimir Poutine refuse que son pays soit considéré comme le partenaire junior d'un monde occidental « en perte de vitesse ». Se positionner aux côtés des grands pays émergents permet à Moscou d'étayer l'idée que le temps de l'Occident est révolu. C'est le message que la Russie cherche à faire passer lorsqu'elle affirme que le G 7, « club des puissances occidentales », aujourd'hui G 8, est devenu grâce à elle plus représentatif ou lorsqu'elle soutient, au cours de l'été 2007, un candidat concurrent de celui choisi par les États-Unis et l'Union européenne pour le poste de directeur du FMI. Cela étant, la Russie est « un petit » des BRIC, par son poids démographique et économique. Entre la Russie et la Chine, il existe un décalage grandissant et aujourd'hui déjà très important. En 1990, les deux pays se situaient à peu près au même niveau en termes de PIB. Aujourd'hui, le rapport est de un à trois à l'avantage de la Chine. Ce qui signifie que Moscou pourrait être le partenaire junior de Pékin... alors que la Russie a conforté son partenariat avec la Chine pour s'affirmer face aux États-Unis.

Peut-on parler de pays émergent dans le cas d'une économie de rente ?
A priori, si l'on vit sur ses rentes, on n'investit pas. Un émergent qui n'investit pas peut-il continuer à se moderniser ?

Jérôme Guillet : Les relations de la Russie avec le reste du monde et son émergence sont fondamentalement liées à son caractère de pays exportateur d'énergie

figure 42 : **Ventes de gaz de Gazprom aux États européens, 2006**

(pétrole et gaz et, dans une moindre mesure, métaux). L'économie russe bénéficie à plein depuis quelques années du boom des prix du pétrole, ce qui a permis au pays, d'une part, de ne plus être totalement dépendant du bon vouloir de ses créanciers (contrairement aux années 1990 où le rééchelonnement de la dette constituait le grand sujet de préoccupation) et, d'autre part, d'avoir les moyens de projeter de la puissance et de doper ses investissements militaires. Les prix de l'énergie reflètent une nouvelle situation de déséquilibre entre l'offre et la demande. Le marché est devenu plus favorable aux producteurs qu'aux consommateurs, ce qui donne à la Russie une influence politique et géopolitique plus grande.

En Russie, la croissance provient assez largement de la hausse du prix du pétrole et Moscou a eu la chance que cette évolution soit jusqu'ici linéaire et régulière. Pour l'heure, il y a un effet bénéfique et cela devrait continuer encore un moment car les tensions vont croissantes sur le marché énergétique. Je dis toujours que Vladimir Poutine a eu de la chance car il y a tellement d'argent en Russie que même les oligarques ne peuvent tout voler et qu'une partie finit par retomber sur la population, et que même Boris Eltsine aurait réussi, avec cette manne, à redresser la puissance russe. L'argent a permis à la fois de consommer et de reconstruire certaines industries. La question existe donc mais elle ne se pose pas – et ne se posera pas avant un long moment – avec acuité.

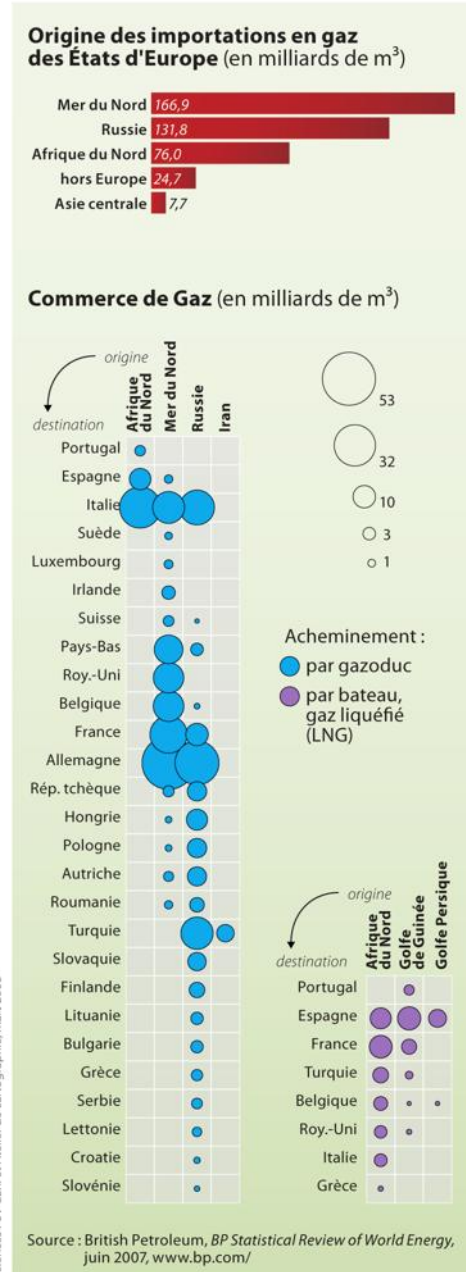
Mais les investissements russes sont-ils à la hauteur dans le domaine énergétique ?

Geoff Barnard : La Russie est dans une grande mesure une économie de rente mais cela ne veut pas dire qu'une croissance rapide et durable y est impossible, et la situation actuelle est plutôt prometteuse à cet égard. La hausse du prix du pétrole a certes fait augmenter la consommation des Russes mais également leur épargne. À l'image de la Norvège, la Russie a créé des institutions (un fonds de stabilisation devenu récemment un fonds de réserve et un fonds d'épargne) pour placer l'argent de la rente pétrolière. Les Russes ont également réussi à freiner l'appréciation de leur devise en termes réels afin de minimiser l'impact de la hausse du prix de pétrole sur le secteur des biens et services. S'il existe une malédiction des pays riches en ressources naturelles qui les fait croître de façon moins rapide que les autres, cela n'a pas été le cas jusqu'ici pour Moscou qui a su mettre en œuvre des politiques macro- et micro-économiques plutôt efficaces.

Vous parlez d'épargne et de consommation, mais quelle est la stratégie d'investissement si tant est que celle-ci existe ?

Gilles Favarel-Garrigues : Dans les milieux dirigeants, on prend conscience qu'il faut exploiter la manne financière pour essayer de développer le pays dans le long terme. De nombreux colloques et débats sont organisés pour savoir quels secteurs doivent être développés, avec l'idée que la Russie doit à l'image de la Chine et de l'Inde trouver son propre créneau. En 2008 a ainsi été créée une grande agence sur les nanotechnologies. On est toutefois en train de payer aujourd'hui les conséquences des années 1990 au sens où l'équipement industriel est vieux et doit être modernisé, et au sens où l'on commence à manquer d'une main-d'œuvre

figure 43 : Commerce de gaz des États européens, 2006



qualifiée parce que le système de formation universitaire a périclité. Les élites russes cherchent aujourd'hui la formule magique qui permettrait de pérenniser et de rendre durable les profits de la croissance actuelle.

Certains disent que les investissements qui ont été réalisés dans le domaine énergétique sont insuffisants pour moderniser les équipements...

Jérôme Guillet : C'est un discours très tendancieux. La Russie est le pays qui a connu la plus forte augmentation de sa production de pétrole durant ces dix dernières années grâce à des investissements de court terme. Pour le moyen terme, c'est plus difficile à analyser. Concernant le secteur gazier, les Russes ont tenté de minimiser leur production interne puisque la consommation domestique n'est pas rémunérée. Gazprom a de fait des intérêts divergents de ceux des autorités politiques : celles-ci souhaitent que la population soit satisfaite et paie donc son gaz le moins cher possible, tandis que Gazprom veut évidemment produire le moins

de gaz possible pour le marché intérieur qui ne lui rapporte rien. L'entreprise a donc créé une impression de pénurie pour pouvoir livrer moins de gaz, payer moins d'impôts à l'État russe et pouvoir dire : « augmentez les tarifs domestiques ». Nous sommes dans un jeu interne. Les Russes ont su investir ce qui était nécessaire pour maintenir la production au niveau qui leur permettait de maximiser leurs revenus ce qui est le b.a.-ba de l'économie capitaliste. Ils exportent autant qu'ils le peuvent. S'ils ne vendent pas plus, c'est parce que l'Europe ne veut pas acheter plus. Cela fait quinze ans que l'ont dit que les Russes ne pourront continuer à produire de cette façon mais ce discours est plus déterminé par des hommes politiques qui souhaitent offrir des opportunités à BP ou Shell que par la réalité industrielle.

Geoff Barnard : Depuis quelques années, on dit que la production va plafonner ou qu'elle commence à chuter. En 1999, on disait déjà qu'il faudrait des années pour que les capacités de production augmentent. Depuis, elle a doublé. Les Russes ont donc su trouver les moyens de l'expansion mais peut-être ceux-ci sont-ils en train de s'épuiser et seul un programme d'investissement massif pourra sans doute éviter le

figure 44 : **Exportations russes, 2000-2007**



déclin de la production. Mais l'on ne peut pas en être certain. Plus généralement, l'investissement a augmenté de 10 à 15 % par an pendant les neuf dernières années, ce qui n'est pas rien, mais il est vrai que l'essentiel de la croissance est lié à l'augmentation de la productivité des facteurs de production et non pas à l'accumulation de capital. Après la chute de la production des années 1990, de nombreuses capacités restaient inutilisées. Cela ne sera cependant pas toujours le cas et l'investissement doit augmenter pour que la croissance de la production soit maintenue. En 2007, le taux de croissance de l'investissement a été très rapide. Une grande partie a concerné les infrastructures qui ont grand besoin d'être rénovées, une autre partie importante s'est faite dans les services.

Comment définir les acteurs de cette stratégie d'investissement ? Sommes-nous face à une variété nouvelle de capitalisme fondée sur les décombres de l'appareil communiste ?

Geoff Barnard : Jusqu'à récemment, il s'agissait d'un modèle capitaliste pur et simple. Au sein du gouvernement, les libéraux ont longtemps tenu les rênes de la politique économique. Ensuite, il y a eu Ioukos, le courant *siloviki*¹ qui a pris le contrôle de certains secteurs clés comme l'énergie. Mais nous étions toujours dans une stratégie orientée vers le marché. Les choses sont toutefois en train de changer. Le modèle devient plus étatique, avec un risque d'inefficacité, de gaspillage et de corruption et donc d'une croissance plus faible et d'une convergence moins rapide.

Jérôme Guillet : La Russie est un pays où la personne morale n'existe pas vraiment et où l'on ne parle pas au patron de Ioukos mais à celui qui est patron de Ioukos, on ne parle pas au ministre de l'Énergie, on parle à celui qui a le droit de signer les papiers au nom du ministère. L'intérêt personnel est souvent déterminant dans nombre de décisions.

À l'époque de Boris Eltsine, les entreprises dictaient leurs termes à l'État, le corrupteur actif dictait ses termes au corrupteur passif. Sous Vladimir Poutine, la relation s'est renversée : les *siloviki* sont arrivés au pouvoir. Ils étaient pauvres et ils voyaient ces milliardaires qui essayaient de leur dicter leur conduite, ils sont parvenus à prendre les rênes et à contrôler l'essentiel des flux financiers. Le corrupteur passif a pris le dessus sur le corrupteur actif. On se trouve en fait davantage face à des personnalités morales virtuelles d'État plutôt que face à des personnalités virtuelles du secteur privé.

1 Littéralement « hommes de pouvoir », les *siloviki* sont issus du FSB (héritier du KGB) ou originaires de Saint-Petersbourg (ou les deux à la fois). Responsables des ministères et des services chargés de la défense et de la protection de l'ordre public, ils désignent également les responsables de l'industrie de défense (secteur militaro-industriel) (NDLR).

Les règles formelles du marché sont acceptées mais les choses sont pré-agrées, les individus font des *deals* mais c'est davantage au nom de l'État qu'au nom des entreprises privées. Leur responsabilité est de défendre l'intérêt public de la Russie et la population russe. Il y a du coup une grande incompréhension entre les Russes et les Occidentaux car les décisions d'investissement n'obéissent pas du tout aux mêmes critères des deux côtés : les Russes surdéterminent le très court terme et arrivent à se concentrer sur le très long terme – Gazprom fonctionne ainsi très bien à très court terme (quelques semaines) et à très long terme (trente ans) mais pas du tout à moyen terme (de un à cinq ans) – alors que les marchés capitalistes occidentaux sont plus dans le moyen terme (les décisions d'investissement y sont prises de trois à cinq ans).

Ce retour de l'État représente-t-il un risque pour l'émergence en cours ?

Jérôme Guillet : Je considère que la présence d'un État fort est une bonne chose pour coordonner les investissements et planifier les infrastructures. Tous les pays qui se sont développés l'ont fait grâce à un fort interventionnisme de l'État, direct ou indirect, *via* la réglementation. Les classes moyennes américaines sont nées du *New Deal* et de la réglementation publique. Mais il faut que l'État soit compétent, et la question se pose en Russie. Le pays a la chance de bénéficier de cette manne dont une bonne partie va dans les rouages de l'État tel qu'il devrait fonctionner. Le phénomène est-il conjoncturel ou peut-il durer ? Il est difficile de le savoir aujourd'hui, mais l'État joue un rôle stratégique même s'il est conduit par des individus dont les motivations sont parfois plus personnelles que politiques.

Gilles Favarel-Garrigues : L'opacité du pouvoir politique en Russie pousse la plupart des observateurs à avoir une analyse qu'on pourrait qualifier de kremlino-logique. Depuis des années, on oppose les libéraux aux *siloviki* mais je me demande s'il ne faut pas discuter cette opposition car je ne suis pas certain que l'on parle ici de deux camps homogènes, et je me demande si le fait de réduire la compétition politique à la confrontation de ces deux camps ne masque pas l'essentiel. Depuis vingt ans, toute trajectoire personnelle d'enrichissement repose sur trois piliers : des compétences managériales, des ressources administratives (c'est-à-dire des relations privilégiées avec des hauts fonctionnaires) et un accès à des dispositifs de protection. Vladimir Poutine incarne cela de manière exemplaire.

L'État dicte aujourd'hui ses conditions aux entreprises. L'absence d'indépendance de la justice, au niveau pénal comme au niveau des juridictions commerciales, constitue un problème important. L'ensemble des acteurs considère en effet que l'accès à ces tribunaux n'est jamais impartial même si les recours individuels contre les normes de l'État ont tendance à progresser et sont depuis quelques années éventuellement couronnés de succès. La lutte anticorruption, dont la lutte antiblanchiment est le pendant pour le secteur privé, sert en fait à contrôler les

élites administratives qui cherchent à contester l'autorité présidentielle. La détention de renseignements économiques constitue un enjeu de pouvoir fondamental. Il suffit de voir le nombre d'agences privées qui se substituent aux huissiers pour faire exécuter des décisions de justice ; ce sont bien d'anciens policiers, d'anciens agents des services qui aujourd'hui travaillent dans l'intelligence économique privée.

Jérôme Guillet : Aujourd'hui, les libéraux n'existent plus. Il y a différents clans au sein des *siloviki*, souvent représentés par différentes administrations, services fiscaux, polices, etc. Il y a plusieurs lieux de pouvoir et lorsque l'un d'eux devient trop puissant, on en crée un autre pour raboter son pouvoir. Et Vladimir Poutine a du mal à contrôler les conflits entre les services.

L'émergence s'est-elle traduite par l'apparition d'une bourgeoisie dotée d'une capacité à entreprendre de façon autonome à Moscou ou dans les régions ?

Gilles Favarel-Garrigues : Le secteur tertiaire s'est considérablement développé depuis quelques années en Russie. Les salariés des secteurs de la banque, de l'assurance, des médias et de l'informatique pourraient former un groupe social relativement homogène, y compris en termes générationnels. Les élites politiques et administratives actuelles sont nées après la Seconde Guerre mondiale et jusque dans les années 1960. Elles ont connu les frustrations des dernières décennies de l'Union soviétique et leurs pratiques professionnelles se sont formées dans ce contexte. Le renouvellement complet de l'élite administrative, politique, mais aussi de la direction des grands groupes économiques russes, sera achevé d'ici dix à quinze ans.

La société russe se perçoit-elle comme en marche à la fois vers plus de prospérité et vers plus d'inégalités, les deux allant souvent de pair, notamment dans les pays émergents ?

Geoff Barnard : Jusqu'à la fin des années 1990, le coefficient de Gini montrait un accroissement des inégalités mais, depuis, les chiffres ont plafonné, voire légèrement baissé. Dans la mesure où les statistiques sont fiables, elles montrent une réduction des inégalités.

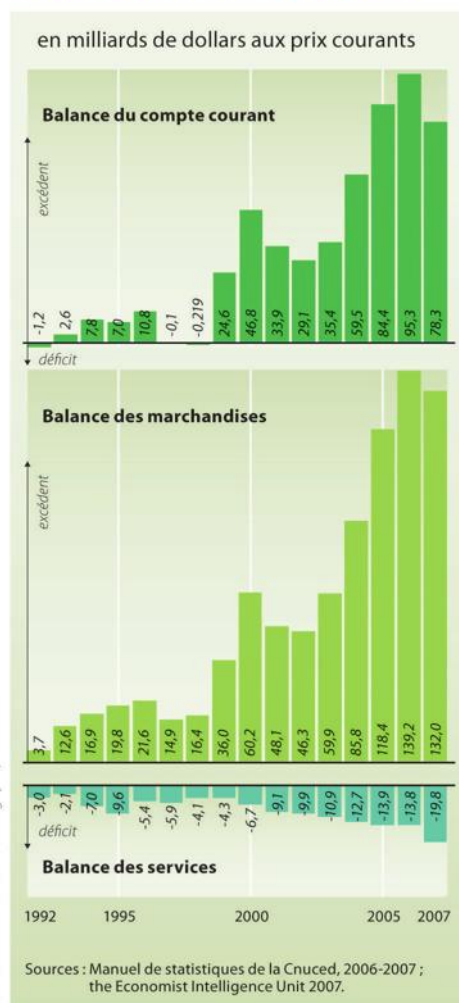
Jérôme Guillet : Effectivement, le coefficient de Gini a tendance à être stable, voire à s'améliorer. Un certain nombre de services publics ont été préservés en Russie. Gazprom a tenu le pays à bout de bras durant les dix dernières années en fournissant la population quasi gratuitement en chauffage et en électricité, le système éducatif fonctionne toujours même s'il faut de plus en plus payer pour y avoir accès, la situation est la même pour les transports et le système de santé. Le fonctionnement des services publics constitue la première responsabilité de l'État

et la manne financière de ces dernières années a permis de compenser le retard accumulé, par exemple de payer les infirmières et les professeurs qui, pendant un temps, ne l'étaient plus.

Gilles Favarel-Garrigues : La politique sociale a d'ailleurs été l'un des enjeux prioritaires de l'élection présidentielle de 2008. Le nom de Dmitri Medvedev est depuis quelques années associé aux « projets nationaux », ces grands projets d'investissement dans quatre secteurs : la santé, l'éducation, le logement et le secteur agricole. Il n'y a pas, pour l'heure, de mouvement social mais les mobilisations embryonnaires de grévistes, de retraités ou de mal-logés se multiplient. Ceux qui adhèrent aux théories de la frustration relative considèrent que, dans le contexte

actuel de croissance économique, les mécontentements pourraient déboucher sur un mouvement social de plus grande ampleur.

figure 45 : **Balance du compte courant, des marchandises et des services de la Russie, 2000-2006**



Jérôme Guillet : L'une des rares fois où Vladimir Poutine a dû reculer, c'est lorsqu'il a demandé aux Russes de payer les services publics à leur prix réel. Le fait que Gazprom fournisse du chauffage et de l'électricité à un prix très bas constitue un véritable instrument de politique sociale et finalement le coût élevé de cette opération est un désavantage mineur par rapport à l'avantage social qu'il constitue.

Comment un pays qui vieillit si vite peut-il se projeter dans l'avenir ?

Jérôme Guillet : Cette question doit être posée sur le long terme, tout comme d'ailleurs la question de la croissance, comme l'alpha et l'oméga de toute politique économique. Au demeurant, la Russie n'est pas le seul pays à se poser cette question, la Chine a des problèmes identiques. Une démographie stable, voire déclinante, risque de représenter un atout dans quelques années. Si la main-d'œuvre est plus rare, elle deviendra plus chère, la question se déplacera sur le partage entre les salaires et les profits. Elle sera donc déterminée par les investisseurs et non plus par la population.

Geoff Barnard : Les tendances démographiques sont certes inquiétantes de certains points de vue

mais n'impliquent pas un manque de dynamisme ou de convergence vers le niveau de vie des pays avancés et n'empêchent pas une intégration progressive dans l'économie mondiale. Donc, l'émergence reste possible même si la population vieillit et diminue. La croissance tient à l'augmentation des facteurs et à l'augmentation de l'efficacité de l'utilisation de ces facteurs. Si le facteur travail diminue, on aura une croissance plus faible mais pas forcément une plus faible croissance par habitant. Déjà, la croissance russe se poursuit alors même que la population diminue depuis plusieurs années. Concernant la comparaison avec la Chine, la performance de cette dernière est certainement impressionnante, et en termes absolus l'économie chinoise est déjà beaucoup plus forte que celle de la Russie ; mais il faut peut-être se rappeler que le PIB par habitant en Russie représente aujourd'hui trois fois celui de la Chine. Moscou reste donc devant Pékin en matière de développement. En outre, les Chinois possèdent leurs propres problèmes démographiques.

Peut-on parler de la création d'une zone rouble dans l'ancien espace soviétique, ce qui signifierait que la monnaie est forte non seulement en Russie mais aussi dans tout un *hinterland* qui correspondrait à l'ancien espace soviétique ?

Geoff Barnard : Il est possible que le rouble commence à être utilisé de plus en plus dans la région mais il est difficile de le voir devenir une devise de réserve à l'échelle du dollar ou de l'euro. Le moins que l'on puisse dire est que cela prendra du temps car la Russie représente aujourd'hui seulement 3 % de l'économie mondiale.

Jérôme Guillet : La stabilité du rouble facilite le commerce dans cette zone car les devises des autres pays sont encore moins fiables et la Russie reste le partenaire privilégié, mais je ne pense pas que cela puisse aller au-delà de cette zone.

Peut-on considérer qu'il existe aux frontières de la Russie une forme de périphérie où la politique d'expansion de Moscou se heurterait à une farouche volonté d'indépendance ?

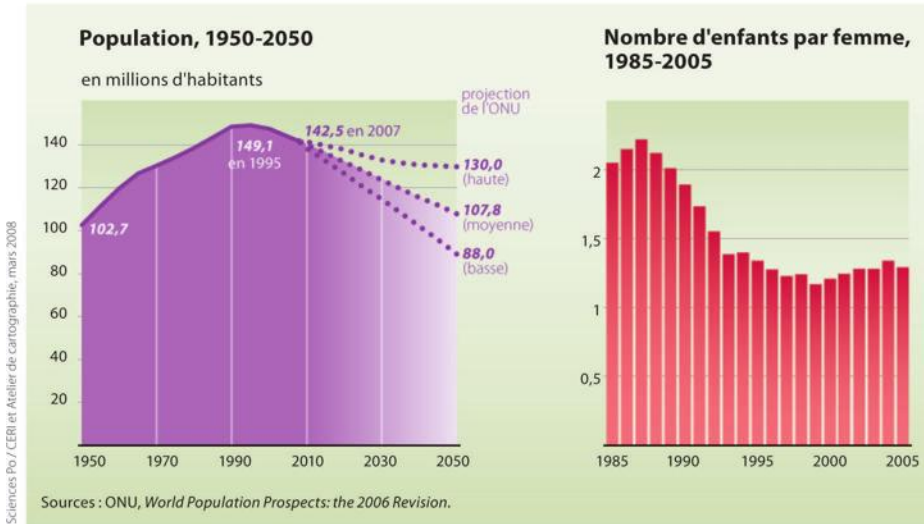
Anne de Tinguy : Oui, les deux phénomènes – volonté d'expansion et volonté d'indépendance – sont présents mais de façon complexe et à des degrés divers selon les États concernés. Vladimir Poutine a maintes fois affirmé qu'il n'avait pas d'ambition néo-impériale – il l'a dit dès le 25 février 2000 dans sa « Lettre ouverte aux électeurs russes » –, il a aussi nié toute volonté de « domination ou de pression » sur les pays de la Communauté des États indépendants. Il a également affirmé que la Russie ne prétendait pas à l'exclusivité dans cette région. En 2001, au moment de l'implantation d'une présence militaire américaine en Asie centrale dans le cadre de l'intervention contre les talibans en Afghanistan, il a même reconnu qu'une telle opération pouvait correspondre aux intérêts de son pays. Vladimir Poutine

reste cependant convaincu que Moscou conserve une place particulière dans cette région, qui est la « sphère de ses intérêts vitaux dictés par l'histoire ». « La Russie [a dit récemment Sergueï Lavrov, le ministre russe des Affaires étrangères] est le centre naturel de cet espace. » Sa politique, qui est loin d'être rationnelle à l'égard de certains de ses partenaires, notamment de l'Ukraine et de la Géorgie, est conforme à ce discours. Dans la perception russe de cette région, il reste des « lignes rouges » que ne peuvent franchir ni les pays membres de la CEI ni les pays extérieurs à la zone. Une éventuelle adhésion à l'Alliance atlantique d'un des États de la CEI – la question se pose pour l'Ukraine et la Géorgie – en fait clairement partie. Moscou fera tout pour l'empêcher.

Les positionnements des nouveaux États indépendants par rapport à la Russie sont très variables. Certains, comme la Biélorussie, l'Arménie, le Kirghizistan ou le Tadjikistan, sont restés très proches de leur grand voisin dont ils sont dépendants. D'autres, comme le Kazakhstan, ont pris leurs distances tout en lui restant très liés. D'autres encore – l'Ukraine, la Géorgie et dans une moindre mesure l'Azerbaïdjan ou la Moldavie, c'est-à-dire les pays du GUAM – sont tournés vers l'espace euro-atlantique, avec des approches différentes. L'Ukraine me paraît sans conteste la plus déterminée : son orientation euro-atlantique, continûment affirmée depuis l'écroulement de l'URSS, correspond à une force profonde. Entre le discours ukrainien, qui a souvent manqué de substance, et la réalité, il y a certes longtemps eu un important décalage. En outre, l'évolution ukrainienne a été désordonnée. L'instabilité politique qui règne dans le pays fait dire à certains que la Révolution orange n'a été qu'une parenthèse. Je ne suis pas de cet avis. Je vois dans la Révolution orange et ses suites – et je ne suis pas la seule – les étapes d'un processus de démocratisation et d'insertion de l'Ukraine dans l'espace euro-atlantique. C'est pour la Russie une question extrêmement sensible car ses positions au sein de l'espace postsoviétique et face à l'Union européenne seront très différentes selon qu'elle est soutenue ou non par un voisin ukrainien qui a été le plus beau fleuron de son ancien empire pendant plus de trois siècles.

L'une des critiques que l'on peut faire à la politique étrangère de Vladimir Poutine est qu'il n'a pas su moderniser sa politique à l'égard de cet espace : il n'a pas fait avancer ce que j'appelle la sortie de l'empire, il n'a pas cherché à inventer des schémas de pensée qui permettraient à la Russie de renoncer à tout ce qui s'apparente à une relation de dominant-dominé et d'acquiescer à une nouvelle attractivité qui convaincrerait ses partenaires d'inscrire leur avenir dans une coopération avec elle. L'animosité très forte et disproportionnée que Moscou manifeste depuis des années à l'égard de la « petite » Géorgie, entre autres, en témoigne.

Jérôme Guillet : On peut se demander si la Russie est agressive parce qu'elle peut se le permettre ou par réaction au style de l'Ouest que ce nouvel état de fait panique. Je penche pour la deuxième réponse. Pour caricaturer, la politique

figure 46 : **Démographie de la Russie, 1950-2050**

énergétique de l'Europe, c'est : « Qu'est ce que notre gaz fait sous votre toundra ? » On part du point de vue que l'on peut consommer autant de gaz que l'on veut et que cela ne doit pas être onéreux. Les Russes doivent donc fournir. S'ajoute à l'évolution actuelle des prix le fait que le Royaume-Uni est récemment devenu importateur alors qu'il était auparavant exportateur. Les Britanniques étant par ailleurs les Européens qui ont aujourd'hui la plus grande influence sur les politiques communautaires, notamment en matière de libéralisation et de dérégulation, ce sont eux qui conduisent le débat. Les provocations viennent plutôt de l'Ouest que de la Russie.

Dans le gaz, il y a pourtant une situation de profonde codépendance, aucun des deux ne peut l'utiliser : les Russes ne peuvent pas ne plus fournir de gaz aux Européens qui, eux, peuvent cesser de l'acheter. L'Europe achète 25 % de son gaz en Russie alors que les Russes vendent 100 % de leur gaz aux Européens. La dépendance n'est donc pas forcément celle qu'on croit.

Il est plus facile de blâmer l'étranger pour les travers de sa politique énergétique que de se remettre en cause. Accepter la logique des marchés est facile quand on a une demande et une offre toutes deux excédentaires. Jusqu'à il y a trois ou quatre ans, quand les oligarques russes étaient autorisés à s'allier avec les entreprises pétrolières occidentales, ils étaient nos amis. Aujourd'hui, la situation a changé : certains sont en prison, d'autres ont été nationalisés ou vendus à Gazprom, et le front se durcit contre BP et Shell. Résultat, Vladimir Poutine n'est plus notre ami et l'on se préoccupe davantage des droits de l'homme qui étaient quelque peu délaissés quand on avait accès au pétrole. On redécouvre qu'il y a des tendances autoritaires au Kremlin et on en parle. Il y a un discours surdéterminé sur la Russie

qui ne remplit plus ses obligations sur les traités et qui provoque l'Occident en réagissant au bouclier antimissile mais on a oublié le traité ABM. Les réactions de la Russie sont vues comme des actes d'agression envers l'Ouest. Il faut dire que Vladimir Poutine est un partenaire parfait puisqu'il réagit immédiatement, qu'il est capable d'avoir des discours très hostiles et une politique de puissance. Il entretient une atmosphère de confrontation qui finalement arrange tout le monde car il est toujours plus facile de se faire élire en ralliant la patrie autour de soi plutôt que de faire face aux problèmes.

S'agissant des liens entre la Russie et l'Ukraine, ils ne se sont jamais vraiment distendus. Ils sont juste surdéterminés par les infrastructures. L'Union soviétique avait une politique de spécialisation assez féroce. Par exemple pour les centrales nucléaires, l'uranium venait principalement d'une des Républiques d'Asie centrale, un premier traitement était effectué en Ukraine, l'enrichissement était fait en Russie et l'uranium revenait ensuite dans les centrales électriques ukrainiennes. Chacune de ces usines disposait d'un monopole absolu. Au moment de l'indépendance, la rupture des liens a débouché sur le chaos. Certains ont pu créer des substituts locaux, d'autres ont retissé les liens de manière pragmatique. Aujourd'hui, l'interdépendance a plutôt tendance à se renforcer qu'à s'affaiblir.

Parleriez-vous plutôt d'interdépendance ou de dépendance ?

Anne de Tinguy : Des dépendances demeurent – la Russie reste un acteur incontournable dans certains secteurs – et sont dans certains cas des interdépendances : le Turkménistan ne peut se passer de la Russie pour l'évacuation de son gaz mais la Russie a besoin du gaz turkmène pour faire face aux engagements qu'elle a pris et à ses besoins propres. L'Ukraine a besoin du gaz russe mais le gaz russe exporté en Europe transite par l'Ukraine. Je ne suis cependant pas d'accord avec Jérôme Guillet lorsqu'il dit que « les liens ne se sont jamais vraiment distendus ». Il a peut-être raison, du moins dans une certaine mesure, dans le domaine économique. Mais l'économie n'est pas tout. Pour reprendre l'expression du politologue russe Alexandre Nikitine, « il est temps d'admettre que l'espace postsoviétique n'est plus ». Cela ne signifie pas que l'influence du « soviétisme » a disparu mais que cette région ne forme plus une entité géopolitique. Depuis le début des années 1990, les forces centrifuges ont été très fortes, elles ont entraîné l'éclatement de cet espace autrefois unifié et une érosion des positions russes dans de très nombreux domaines. Prenons un exemple révélateur des évolutions en cours : en 1985, 86 % des vols internationaux en provenance de Russie se faisaient vers les pays de ce qui est devenu la CEI ; en 1997, c'est-à-dire il y a déjà une décennie, leur part était tombée à 34 % (Vladimir Kolossov). Les Révolutions des roses en Géorgie (novembre 2003) et orange en Ukraine (novembre-décembre 2004) ont marqué des étapes essentielles dans la déconstruction de cet espace. Elles ont révélé la force de l'attraction exercée

par d'autres modèles de développement. Et la Révolution orange a confirmé que l'Ukraine et la Russie ont des identités et des trajectoires politiques différentes.

Jérôme Guillet : L'Ouest a une volonté de contrôle absolu et ne souhaite pas gérer les interdépendances, il préfère les rapports de force où il peut s'affirmer comme dominant. Aujourd'hui, l'Ouest a le sentiment de ne plus pouvoir dicter les termes de l'échange et de devoir négocier d'égal à égal. Les Russes sont eux très désireux d'être traités d'égal à égal et de pouvoir défendre leurs intérêts. Ils se sentent aujourd'hui en position de le faire et le font avec véhémence.

Table ronde animée par Christophe Jaffrelot

Un vol d'oies sauvages

Intégration régionale et émergence des économies asiatiques

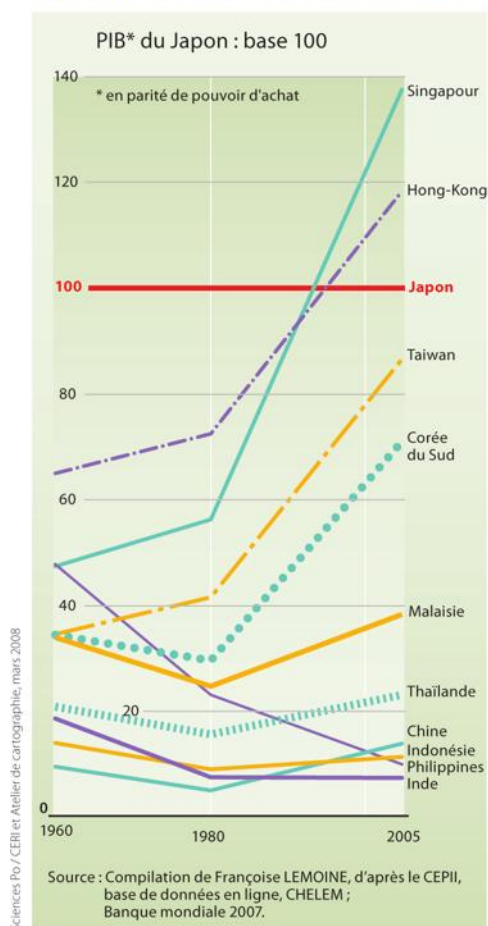
Françoise Lemoine

De nombreux pays en Asie ont suivi une trajectoire de rattrapage des pays riches. Depuis une vingtaine d'années, le processus d'émergence gagne les géants démographiques qui trouvent dans la globalisation un formidable accélérateur de leur croissance. Leur dynamisme s'appuie sur des réformes internes visant à libéraliser l'économie et à construire un État moderne ainsi que sur une ouverture et une participation accrues aux échanges internationaux, à la différence des pays « rentiers » dont la croissance dépend principalement de la hausse des prix des matières premières.

Dragons, tigres et géants

À la fin des années 1960, une croissance très rapide a porté le Japon au rang de deuxième puissance économique mondiale. Quand son PIB a dépassé celui de l'Allemagne, son revenu par habitant le plaçait déjà dans le club des pays riches. Par la suite, les cas de croissance rapide se sont multipliés en Asie : Hong-Kong, Taiwan, la Corée du Sud, Singapour ont formé la première génération de « nouveaux pays industriels » communément appelés « dragons ». Leur revenu par tête a été multiplié par six en l'espace de trois décennies (de 1960 à 1990) et, à leur tour, ils sont entrés dans le club des pays à revenu élevé. Depuis, deux villes-États, Singapour et

figure 47 : **PIB par habitant de quelques pays d'Asie par rapport à celui du Japon, 1960-2005**



Hong-Kong, ont même dépassé le Japon en termes de revenu par habitant. Et si leur industrialisation tardive les classe encore parfois dans la catégorie des émergents, ils ont clairement émergé. Une deuxième génération de « nouveaux pays industriels », la Malaisie, la Thaïlande, les Philippines, l'Indonésie, est apparue dans les années 1980. Ces « tigres » sont sur une trajectoire de rattrapage mais leur niveau de revenu reste très éloigné de celui des pays riches. La croissance de ces économies, brutalement interrompue par la crise financière en 1997-1998, se situe au-dessus de la moyenne mondiale. Enfin, la Chine a commencé son émergence au début des années 1980, et son niveau de revenu dépasse maintenant celui des Philippines et de l'Indonésie ; dix ans plus tard, l'Inde est entrée dans la course.

Du début des années 1960 à la fin des années 1980, la Corée du Sud et Taiwan ont enregistré une croissance de leur PIB par habitant (autour de 7 % et 8 %) comparable à celle de la Chine depuis 1980. Mais ces dragons n'étaient pas de taille à déstabiliser durablement l'économie mondiale qui les a « absorbés » sans difficulté. Le cas de la Chine et de l'Inde diffère à la fois de celui du Japon et des dragons, car ces deux géants démographiques ont accédé au rang de grandes puissances économiques bien avant d'être riches. En 2005, la Chine, avec 5,5 % du PIB mondial et

l'Inde, avec près de 2 %, sont respectivement au 4^e et 12^e rang des économies du monde, mais ont un revenu par tête qui représente respectivement 10 % et 5 % de celui des États-Unis.

Un modèle asiatique

En 1993, un rapport de la Banque mondiale analysant les raisons du succès des tigres et des dragons soulignait le rôle crucial joué par l'État qui, d'une part, avait assuré les conditions fondamentales du décollage (marchés concurrentiels, équilibres macro-économiques, cadre légal et institutionnel) et, d'autre part, était intervenu de manière sélective pour promouvoir des secteurs industriels porteurs. L'analyse reconnaissait implicitement déjà que les économistes ont plus appris de

l'Asie qu'ils ne lui ont appris et que les stratégies économiques asiatiques se singularisent par un pragmatisme qui prend à contre-pied les écoles de pensée, une conclusion reprise dans un rapport de 2006 de la même institution.

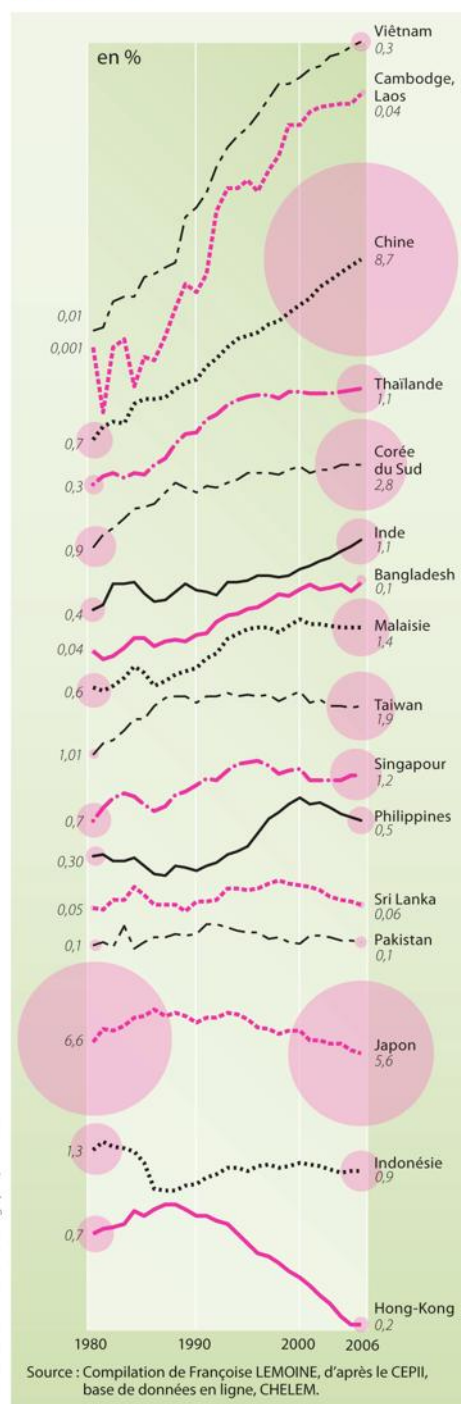
L'évolution de l'économie chinoise en a apporté un nouvel exemple. La politique de réforme et d'ouverture de la Chine a suivi une logique spécifique, du fait de la taille du pays, de son histoire et du contexte international. Mais le pays a également beaucoup emprunté aux expériences réussies de la région. Sa politique d'ouverture économique s'est notamment inspirée de celle des économies d'Asie de l'Est, lesquelles ont combiné promotion d'industries exportatrices et protection des industries locales (Corée du Sud, Taiwan). Les politiques commerciales qui protègent le marché intérieur ont ordinairement pour effet de décourager l'exportation : la protection renchérit le coût des équipements et des produits intermédiaires importés nécessaires au développement d'industries exportatrices compétitives ; elle conduit également à des niveaux de prix internes supérieurs aux prix mondiaux, ce qui a pour conséquence de détourner les producteurs de l'exportation. Pour surmonter ce handicap, les pays d'Asie ont établi des zones spéciales d'exportation où les entreprises importent en franchise douanière. La Chine a donné à cette politique sélective une ampleur exceptionnelle : à partir du milieu des années 1980, elle a exempté de droits de douane les produits importés pour être transformés ou assemblés pour l'exportation, ainsi que les équipements importés par les entreprises à capitaux étrangers. Ce régime préférentiel a connu un formidable succès. Plus de la moitié des exportations chinoises correspondent à des activités internationales d'assemblage et de sous-traitance, pour l'essentiel réalisées par des filiales étrangères. L'avantage ainsi donné à ces entreprises exportatrices a été d'autant plus substantiel que les tarifs douaniers étaient relativement élevés avant l'entrée de la Chine à l'OMC en décembre 2001 (le tarif moyen de 37,6 % en 1994 est tombé à 16,2 % en 2001).

Un « vol d'ois sauvages »

L'économiste japonais Kaname Akamatsu décrit ainsi le modèle de propagation du développement en Asie, dans lequel les nouvelles techniques se diffusent rapidement aux pays en voie d'industrialisation qui se placent dans le sillage des plus avancés pour les rattraper progressivement. Le pays de tête, en l'occurrence le Japon, a donc entraîné les dragons asiatiques, puis les tigres. À bien des égards, l'émergence de la Chine puis celle du Viêtnam s'inscrivent dans ce schéma.

Le Japon dès les années 1970, et les premiers nouveaux pays industriels (dragons) dans les années 1980, ont progressivement abandonné les industries traditionnelles intensives en travail (textile) pour se spécialiser dans des secteurs technologiquement plus avancés. La hausse des salaires jointe à la réévaluation des monnaies asiatiques (après l'accord du Plaza en 1985) a poussé leurs

figure 48 : **Part des pays asiatiques dans les exportations mondiales, 1980-2006**



entreprises à transférer massivement les productions à faible valeur ajoutée dans les pays industrialisés de la deuxième génération (tigres) et vers la Chine, en y trouvant des sous-traitants ou en y implantant des filiales. Ces nouveaux venus ont développé leurs industries traditionnelles puis se sont spécialisés dans le secteur des nouvelles technologies, les tigres dès les années 1980 et la Chine dans les années 1990.

Le schéma en vol d'oiseaux explique la grande interdépendance qui existe en Asie entre économies émergentes et économies émergées. Les deux sont liées par de fortes complémentarités intersectorielles, des flux de commerce et d'investissement et des transferts de technologie. Le schéma suppose aussi une hiérarchie entre les économies les plus avancées, qui doivent renouveler leurs avantages comparatifs et innover pour maintenir leur leadership, et les autres. Or le processus de globalisation qui s'est accéléré dans les années 1990 a donné un nouveau tour à la dynamique asiatique. Une division plus fine du travail s'est mise en place, approfondissant les interdépendances, accélérant la montée de la Chine et remettant finalement en cause la hiérarchie existant entre les pays.

La mondialisation accélère les recompositions

À partir des années 1990, les industries se réorganisent au plan mondial sous l'effet de la fragmentation internationale des processus de production. De plus en plus souvent, différents pays interviennent dans la fabrication d'un même produit mais à des stades différents. Cela vaut pour les chaussures Nike, les poupées Barbie ou l'iPod. Les entreprises multinationales localisent les étapes successives de la production en fonction des avantages que présentent chaque pays. La partie de la production exigeant une main-

d'œuvre qualifiée et les investissements en R&D (conception du produit, fabrication des composants, commercialisation, marketing) sont généralement assurés par les pays les plus avancés. Les derniers venus se spécialisent dans les activités exigeant beaucoup de main-d'œuvre peu qualifiée (assemblage). La valeur créée en Chine représente environ 10 % du prix d'un iPod assemblé et exporté par la Chine.

Le secteur électronique se prête particulièrement bien à une organisation de ce type, car les processus de fabrication peuvent facilement être éclatés, les coûts de transport sont faibles au regard du prix du produit et les économies d'échelle particulièrement importantes. Les entreprises des pays avancés d'Asie (notamment Taiwan), qui sont souvent les fournisseurs des sociétés américaines, organisent la production à travers un réseau de filiales et de sous-traitants qui s'étend sur plusieurs pays de la région.

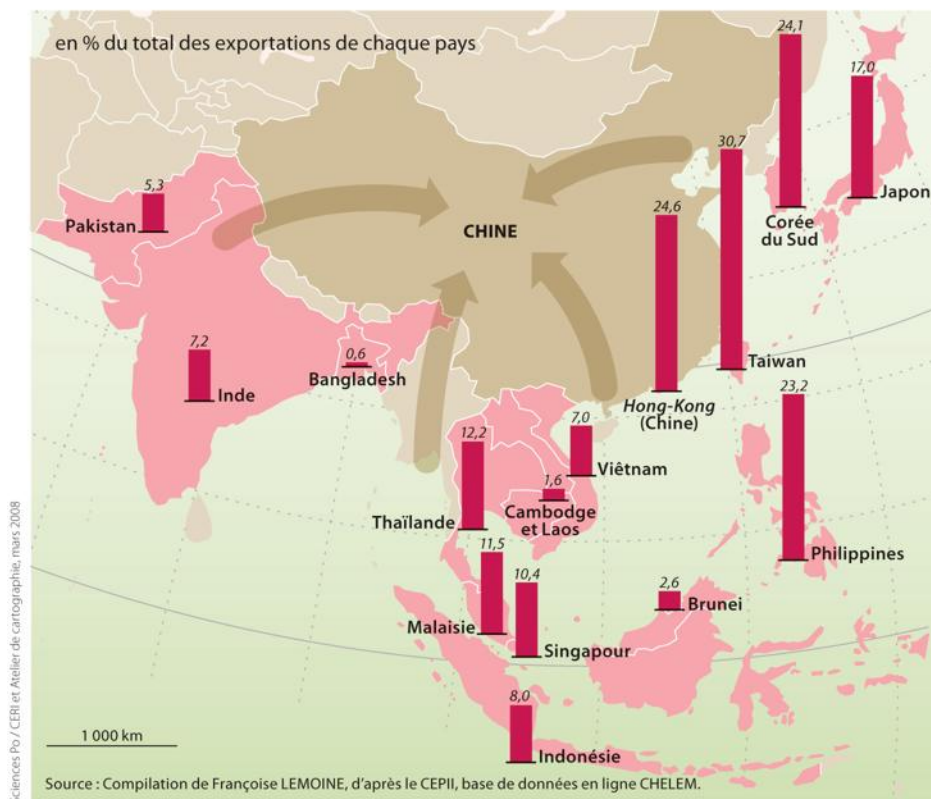
La segmentation internationale des processus productifs est au cœur des gains de productivité et d'efficacité réalisés par les industries asiatiques. Elle a refaçonné profondément la physionomie des échanges asiatiques au cours de la dernière décennie. Les pays les plus avancés (Japon et NPI) partagent désormais leurs capacités de production industrielle avec la Chine en forte expansion. Le poids croissant des échanges de pièces et de composants (qui est passé de 20 % à 31 % des échanges intra-asiatiques de produits manufacturés) reflète parfaitement cette division du travail.

La Chine au cœur de la division du travail

La Chine, du fait de ses infrastructures, de la quantité et de la qualité de sa main-d'œuvre, est devenue la plus grande plate-forme mondiale de production pour l'exportation. Les usines chinoises forment désormais un maillon essentiel dans la chaîne mondiale de la valeur ajoutée. C'est le commerce d'assemblage qui fait l'excédent commercial massif (250 milliards de dollars en 2007) de cet atelier du monde.

La Chine exporte en majorité des biens de consommation. Les produits électroniques chinois, dont la percée a été particulièrement remarquable sur le marché mondial, constituent désormais le principal poste d'exportation. En 2007, la Chine a ainsi fabriqué 600 millions de téléphones portables, soit la moitié de la production mondiale, et elle en a exporté plus de 400 millions, la quasi-totalité de marques étrangères (Nokia, Motorola, Samsung, Ericsson, etc.). L'essentiel des importations chinoises de produits intermédiaires, et notamment des composants électroniques, vient d'Asie. La Chine est devenue le pivot de la division du travail sur le continent et, grâce à son insertion régionale, la première puissance commerciale asiatique (un cinquième des exportations totales de la région). Elle a largement dépassé le Japon comme principal marché pour les industries manufacturières d'Asie et l'a presque rattrapé comme fournisseur de la région en produits manufacturés.

figure 49 : **Part de la Chine dans les exportations de quelques pays d'Asie, 2006**



La demande chinoise de matières premières, agricoles et industrielles, et d'énergie a aussi beaucoup augmenté, renforçant la complémentarité avec les pays producteurs asiatiques. Les exportations de l'Inde vers la Chine ont été multipliées par 8 entre 2000 et 2005, la moitié de cette augmentation est due aux livraisons de minerai de fer.

L'Inde, un autre géant dans la division internationale du travail en Asie

Avec environ dix ans de retard sur la Chine, l'Inde a adopté à partir du début des années 1990 une nouvelle stratégie de libéralisation économique et d'ouverture internationale. Son modèle de développement est très différent de celui des pays d'Asie de l'Est qui est fondé sur l'industrie. En Inde, les services tirent la croissance économique et les exportations. Le développement de l'industrie a été freiné par des réglementations internes, la déficience des infrastructures de transport et la pénurie d'électricité. L'industrie indienne demeure un secteur relativement peu

développé (il a contribué à environ 20 % du PIB en 2006) et dominé encore par les grands domaines traditionnels (textile, sidérurgie, pétrochimie, mécanique). La pharmacie qui a développé une production de médicaments génériques de premier rang mondial, tirant parti de l'existence d'une législation indienne spécifique sur la propriété intellectuelle jusqu'en 2005, fait exception. L'Inde est peu intégrée dans la division du travail asiatique mais elle est attirée par le dynamisme économique de ses voisins orientaux, et ses échanges extérieurs se tournent de plus en plus vers l'Est. Certaines entreprises de l'Asie du Nord-Est délocalisent une partie de leur production pour fabriquer à moindre coût des biens de consommation ou des composants qu'elles réexportent vers d'autres marchés. C'est ainsi que Hyundai fait construire en Inde les boîtes de vitesse de certains modèles assemblés en Corée du Sud, ce qui revient à intégrer l'Inde au vol d'oiseaux sauvages.

Les services pâtissent moins des entraves dont souffre l'industrie indienne. Ce secteur est le plus puissant et le plus dynamique de l'économie indienne, représentant 54 % du PIB et employant un quart de la main-d'œuvre du pays. Les activités à forte productivité (finances, télécommunications, informatique) y jouent un rôle moteur.

Les nouvelles technologies au cœur de l'émergence asiatique

L'Inde et la Chine ont fait une percée remarquable dans les activités issues de la révolution technologique de la fin du xx^e siècle. Celle-ci, associée à la mondialisation (mobilité accrue des capitaux et ouverture des marchés), a incité les entreprises à délocaliser (dans des filiales) et/ou à externaliser (auprès de sous-traitants) des pans entiers de leurs activités par-delà les frontières, et notamment dans les pays émergents. La mondialisation, au sens d'une réorganisation au plan mondial de la production de biens et de services, a fourni à la Chine et à l'Inde la possibilité de court-circuiter certaines étapes de la modernisation en adoptant les technologies les plus récentes. La Chine est devenue une plate-forme mondiale de production de produits électroniques et le premier exportateur mondial, avec 17 % des exportations mondiales en 2005 (téléviseurs, lecteurs de DVD, téléphones portables, iPod, etc.). L'Inde est, quant à elle, un centre international de services informatiques et le premier exportateur mondial en la matière avec 21 % des exportations mondiales. La Chine et l'Inde, grandes puissances économiques jusqu'au début du xix^e siècle mais qui ont raté la première révolution industrielle, maîtrisent les nouvelles technologies de l'information et la communication (TIC) et sont parvenues à se positionner dans ces secteurs très dynamiques de la demande mondiale. Elles y ont développé des capacités de production compétitives, beaucoup plus rapidement qu'elles n'ont su rénover les équipements et les modes de gestion obsolètes des secteurs traditionnels de leurs économies. Dans les deux pays, l'essor des nouveaux secteurs s'appuie sur une main-d'œuvre de qualité, très

productive et faiblement rémunérée. Cette efficacité dans la mise en œuvre des nouvelles technologies explique la robustesse des avantages comparatifs de l'Inde et de la Chine dans ces secteurs et l'attrait que ces deux pays exercent sur les entreprises multinationales et les capitaux étrangers.

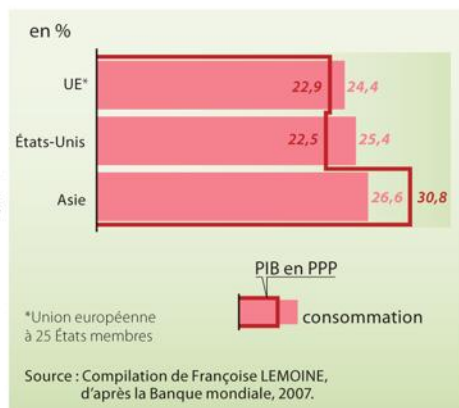
Consommation : le maillon faible de la croissance en Asie

Tirant les leçons de la crise financière de 1997-1998 provoquée dans plusieurs pays d'Asie de l'Est et du Sud (Thaïlande, Malaisie, Corée du Sud, Indonésie) par le retrait brutal des capitaux internationaux, les pays d'Asie de l'Est ont mené depuis des politiques prudentes destinées à mettre leur croissance économique à l'abri de nouveaux chocs extérieurs. Ils ont pour cela privilégié l'exportation et l'accumulation des réserves de change. De fait, les dragons et les tigres ont retrouvé le chemin d'une croissance forte, mais la consommation des ménages en a fortement pâti. Actuellement, la Chine est à cet égard un cas extrême. Depuis la fin des années 1990, sa croissance économique a été tirée principalement par l'investissement interne, qui a atteint des taux inégalés (45 % du PIB), et, plus récemment, par l'exportation. Depuis 2005, la demande extérieure contribue pour environ un quart à la croissance chinoise, et la consommation des ménages progresse moins vite que les autres composantes de la demande. Les ménages chinois ont en effet une forte propension à l'épargne, par précaution et pour pallier le manque de couverture sociale (santé, retraite) et faire face à l'augmentation des coûts de la scolarité.

La forte tendance à l'épargne et à l'investissement est une caractéristique du modèle de développement économique de l'Asie de l'Est, où la priorité donnée à la compétitivité pèse sur les salaires et la consommation. En revanche, l'Asie du Sud, et notamment l'Inde, fait en général une place plus grande à la consommation.

Si ce dernier pays possède un PIB par habitant moitié moindre que celui de la Chine, la consommation par habitant n'y est que de 30 % inférieure.

figure 50 : **Part de l'UE, des États-Unis et de l'Asie dans le PIB et dans la consommation mondiale, 2007**



Vers une croissance autonome en Asie ?

L'Asie est la région du monde qui a connu le plus grand dynamisme économique depuis le milieu du xx^e siècle. Elle abrite désormais de grandes puissances émergentes qui contribuent de façon de plus en plus importante à la croissance mondiale. Pour autant, l'économie asiatique fonctionne-t-elle véritablement de façon auto-

nome ou reste-t-elle dépendante du reste du monde ? La montée en puissance de la Chine a donné une nouvelle impulsion à l'intégration asiatique et mis en avant l'idée d'un découplage de l'activité de l'Asie et de celle des économies occidentales, notamment des États-Unis.

En 2007, la Chine avec 11,5 % de croissance représente 5,4 % du PIB mondial (en dollars courants). Elle contribue davantage que les États-Unis (1,9 % de croissance et 27,5 % du PIB mondial) à la croissance mondiale. L'Inde, avec 9 % de croissance, contribue autant que le Japon (2 %) à la croissance mondiale. Si l'économie ralentit dans les pays développés, la contribution des émergents à la croissance mondiale devrait s'amplifier. Cela veut-il dire pour autant que ceux-ci vont désormais tirer la croissance du reste du monde ?

L'effet d'entraînement de la croissance chinoise sur les États-Unis et sur l'Europe est faible car la Chine est encore un marché d'importance marginale pour l'un et l'autre. Le pays reçoit 5 % du total des exportations américaines et 4 % des exportations extracommunautaires de l'Union européenne. L'Inde pèse encore moins lourd que la Chine. L'ensemble des BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine) pèse pour moins de 10 % dans les exportations de l'Union européenne comme dans celles des États-Unis.

La croissance chinoise exerce un effet d'entraînement sur le reste de l'Asie par les gains d'efficacité associés à une intense division internationale du travail dans la région. L'Asie fournit ainsi à la Chine les deux tiers de ses importations. Il n'est cependant pas certain que la croissance asiatique ait acquis une grande autonomie par rapport au continent américain dont elle dépend toujours fortement pour une grande part de ses exportations de produits finis. Le « découplage » entre l'Asie et les États-Unis bute sur l'importance du marché américain pour l'Asie : l'Asie de l'Est réalise 30 % de ses exportations de produits finis (biens de consommation et d'équipement) en Amérique du Nord et 20 % dans l'Union européenne. Seul un plus grand dynamisme de la demande intérieure asiatique fondée sur l'essor de la consommation des ménages pourrait conduire à un réel « découplage » de la croissance de la région et donner au continent un rôle véritablement moteur vis-à-vis du reste du monde.

Pour en savoir plus

AKAMATSU (Kaname), « A Theory of Unbalanced Growth in the World Economy », *Weltwirtschaftliches Archiv*, 86, 1961.

Asian Development Bank, *Asian Development Outlook 2007*, Manille, 2007.

Banque mondiale, *The East Asian Miracle : Economic Growth and Public Policy*, Washington (D. C.), Banque mondiale, 1993.

Banque mondiale, *An East Asian Renaissance : Ideas for Economic Growth*, Washington (D. C.), Banque mondiale, 2006.

BOILLLOT (Jean-Joseph), *L'Économie de l'Inde*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2006.

GAULIER (Guillaume), LEMOINE (Françoise) et UNAL-KESENCI (Deniz), « Chine : le prix de la compétitivité », *La Lettre du CEPII*, 254, mars 2006.

GAULIER (Guillaume), LEMOINE (Françoise) et UNAL-KESENCI (Deniz), « China's Emergence and the Reorganisation of Trade Flows in Asia », *China Economic Review*, 18 (3), 2007.

LEMOINE (Françoise), *L'Économie de la Chine*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2006.

MADDISON (Angus), « L'Économie mondiale : une perspective millénaire », *Études du centre de développement de l'OCDE*, 2001.

YUSUF (Shahid), ALTAF (Anjum) et NABESHIMA Kaoru (eds), *Global Production Networking and Technological Change in East Asia*, Washington (D. C.), Banque mondiale, 2004.

Une Europe centrale et orientale adossée à l'Union européenne

François Bafoil

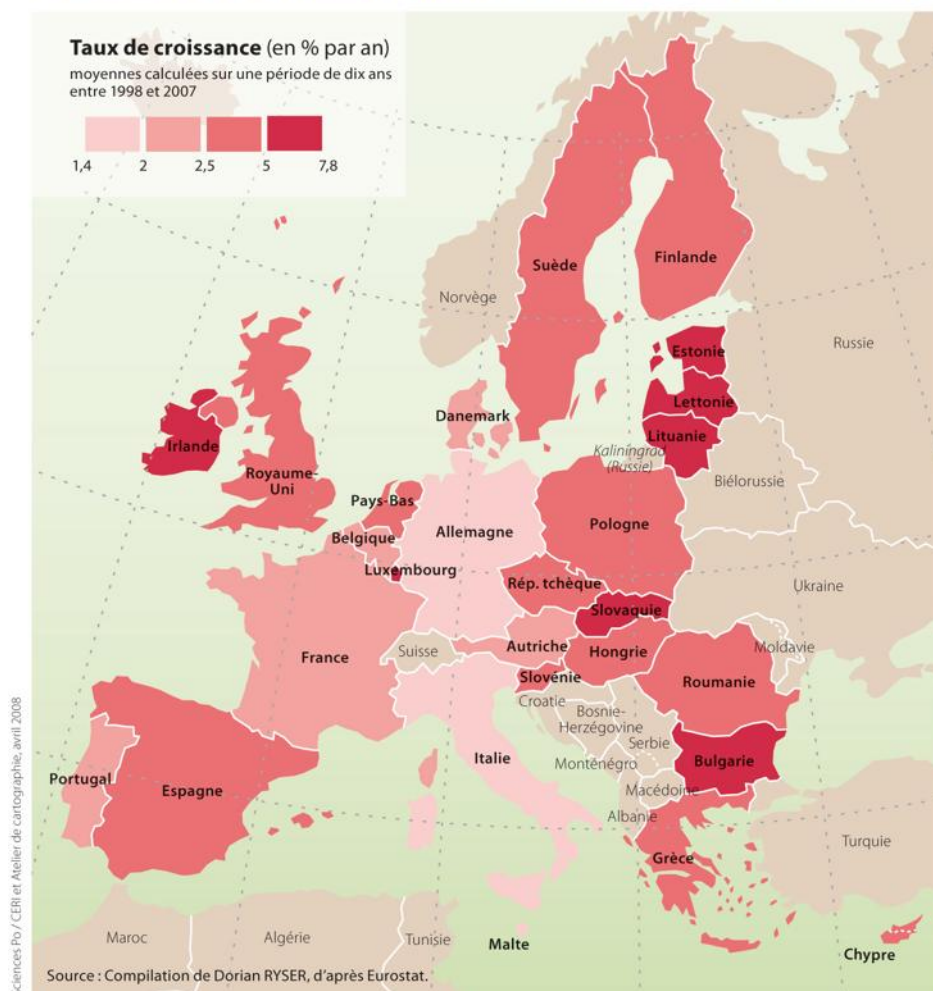
Les mutations que connaissent actuellement les territoires est-européens sont à la fois l'héritage des profondes transformations imposées par le modèle soviétique de 1945 à 1989 et le fruit des nouvelles dynamiques économiques enclenchées depuis 1989. Si la première décennie du postcommunisme a été marquée par l'effondrement des milieux industriels et agricoles traditionnels, l'arrivée dans certains secteurs d'investissements directs étrangers et le bourgeolement des activités privées, la seconde décennie se caractérise par l'émergence de pôles de développement articulés aux aides européennes, notamment aux fonds structurels. La recomposition radicale des environnements productifs hérités de l'ancien régime a débouché, dans la décennie 1990, sur une vaste réorientation des échanges vers l'Ouest. Les inégalités territoriales qui avaient été contenues sous l'effet d'une politique égalitariste se sont creusées après 1990 à la suite de la polarisation du développement. Les notions de métropolisation, de *cluster* et de coopérations transfrontalières qui structurent le développement économique à l'Ouest s'imposent désormais à l'Est comme les catégories de base du développement, qui soutiennent des taux de croissance élevés, largement supérieurs aux moyennes de l'Union européenne à quinze.

Héritages communistes et polarisation des territoires

Développements de l'industrie lourde et urbanisation inachevée

Les territoires est-européens ont été profondément marqués par l'imposition du modèle soviétique qui faisait de la taille des organisations de production et de leur

figure 51 : Taux de croissance annuel du PIB des États de l'UE, 1998-2007



concentration sectorielle et régionale les deux leviers majeurs du développement. À partir de là, l'objectif n'était pas de détruire l'ensemble du patrimoine industriel, comme cela avait été le cas avec la liquidation des classes possédantes ; bien au contraire, il s'est agi de le renforcer là où il existait, en concentrant les activités au sein de gigantesques unités de production, et de le créer là où il n'existait pas encore, notamment dans les territoires orientaux. Les anciennes zones minières et sidérurgiques de Basse-Silésie et de Haute-Silésie en Pologne, celles de Moravie et des Sudètes en Tchécoslovaquie, celles du Nord-Est hongrois ou encore de la vallée du Jiu en Roumanie, qui toutes témoignaient de la première et puissante industrialisation de l'Europe centrale au XIX^e siècle, ont ainsi été largement privilégiées. C'est au sein de ces usines de taille considérable, employant souvent plus de dix mille salariés que les autorités entendaient faire surgir l'« Homme nouveau ».

Pour accélérer le processus, les investissements ne furent pas en reste : ils atteignirent des sommes considérables de l'ordre de 20 % des investissements publics, permettant l'ouverture de nouveaux chantiers, dédiés exclusivement à l'industrie lourde, aux dépens du secteur des industries dites « légères » ou de consommation. Des villes nouvelles surgirent soudain en pleine campagne, tout à côté des usines, pour certaines jamais achevées : Eisenhüttenstadt, la ville de l'acier construite près de Francfort-sur-l'Oder, Nowa Huta (« la nouvelle aciérie ») plaquée à côté de Cracovie, Dunaújváros en Hongrie ou le bassin sidérurgique construit aux portes de Sofia. Pourtant, si l'effort fut considérable, il ne parvint pas à assurer le rattrapage de l'Ouest par l'Est. Pis, ces nouveaux ensembles n'inversèrent pas la tendance historique propre aux maillages urbains qui étaient plus denses dans les parties occidentales des différents pays, souvent de tradition allemande, tandis que leurs équivalents de l'Est, de tradition russe ou ottomane, accusaient un retard propre aux régions orientales marquées par une vaste dissémination spatiale.

Collectivisation des campagnes est-européennes et clivages Ouest/Est

À côté de ces bastions de la classe ouvrière que furent les mines et la sidérurgie, les secteurs énergétiques et électriques et les industries métallurgiques et mécaniques, les autorités communistes entendirent imposer par la force dans les espaces agricoles l'organisation industrielle de la production sur la base de la construction de fermes collectives, souvent elle aussi *ex nihilo* sauf dans les pays où le dualisme agricole hérité des siècles passés avait inscrit la grande ferme dans les paysages est-européens. Il en allait ainsi des grands domaines des *Junker* dans tout le Mecklembourg-Poméranie, dans les espaces autrefois allemands d'une Poméranie désormais polonaise ou en Hongrie. À l'inverse, dans les pays balkaniques, la fin de l'Empire ottoman avait conduit à une extrême parcellisation du foncier. Le modèle qui s'imposa fut le kolkhoze de type soviétique élaboré dans les années 1930 en URSS. Très vite, dans les années 1950 et 1960, sous l'effet de la spécialisation technique, de grandes fermes spécialisées dans l'élevage ou dans les cultures surgirent, regroupant plusieurs dizaines de milliers de travailleurs et parfois assistées d'une station de machines agricoles (équivalente du sovkhoze). Autour des fermes collectives, de minuscules lopins de terre étaient laissés à la disposition de chaque famille, parcelles dont la taille varia au cours du temps mais dont l'importance économique et sociale fut capitale, tant elles garantirent la survie de familles entières et plus largement la transmission des savoirs paysans. La totalité des espaces sous domination communiste se couvrit de grandes unités industrielles agricoles – coopératives ou fermes d'État – à l'exception notable de la Pologne, où la propriété resta libre sur près de 75 % de la surface agricole utile, mais pour une taille moyenne qui dépassait à peine 6 hectares en 1989, contre 1 300 hectares pour les fermes d'État.

Les dynamiques de développement territorial furent ainsi profondément bouleversées sous l'effet d'une industrialisation à outrance, et cela d'autant plus que le développement à l'échelle du continent fut pensé simultanément en termes de marché intégré à l'Est, et en termes d'affrontement, voire de guerre, avec l'Ouest. Pour cette raison, les espaces frontaliers avec les pays occidentaux désormais ennemis furent hermétiquement fermés et se couvrirent de miradors, de casernes et de champs d'entraînement militaire, conduisant à une dégradation considérable des sols dont la remise en l'état allait s'étendre sur toute la décennie 1990. Les anciens équilibres territoriaux subirent les effets de la géopolitique de la guerre froide, et des territoires entiers furent coupés de leurs arrière-pays traditionnels, à l'instar de ceux proches de la frontière entre les deux Allemagnes mais également de ceux situés entre la Bulgarie et la Yougoslavie ou entre la Pologne et l'Allemagne. Le Nord de la République démocratique allemande qui n'avait jamais été industrialisé le fut très rapidement pour pallier notamment la perte des ports tous situés à l'Ouest (Hambourg, Brême et Kiel) ou cédés à la Pologne (Szczecin). En Tchécoslovaquie, les investissements se concentrèrent sur l'Est du pays (la Slovaquie actuelle), notamment en matière de production militaire. La Hongrie connut une évolution similaire.

Les dynamiques post-1989

À compter de 1989, la restructuration profonde de l'organisation économique de type soviétique et les flux d'investissements directs étrangers vont bouleverser les équilibres construits durant près de quarante-cinq ans en Europe centrale. Ces deux facteurs permettent la mise en œuvre des fonds européens de pré-adhésion à compter de l'année 2000 et des fonds structurels qui, à partir de 2004, font du développement régional une priorité nationale.

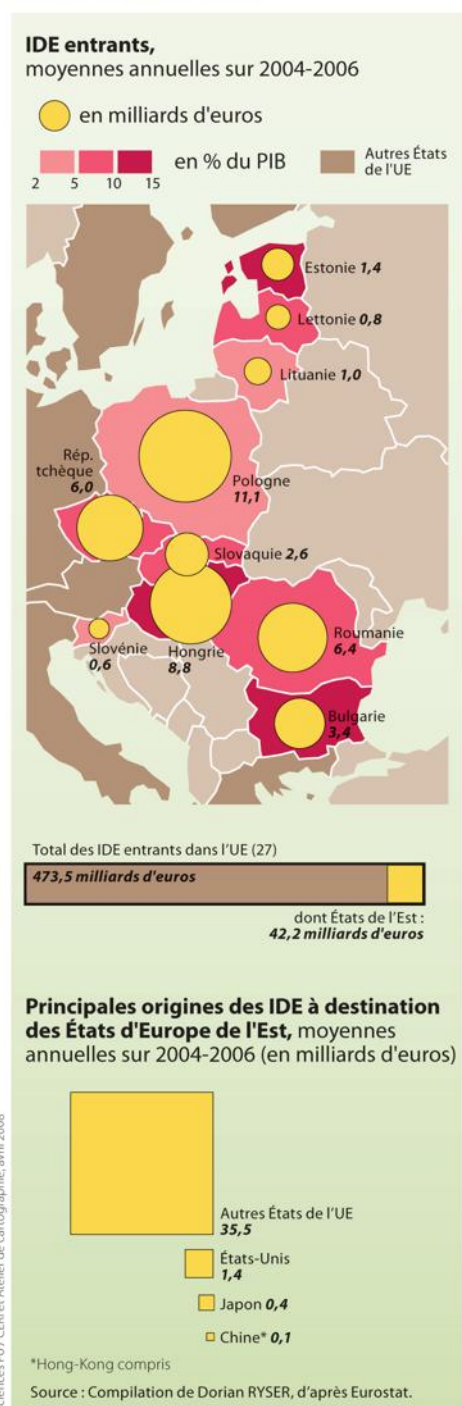
La fin d'un modèle, le retour du dualisme

L'impact cumulé de l'ouverture des frontières, de la confrontation aux marchés et de la transformation radicale du modèle de développement soviétique s'est traduit au niveau des territoires par une crise profonde dans des secteurs anciennement privilégiés – mines, sidérurgie, énergie, mécanique – que peu d'investisseurs, sinon aucun, ne voulaient reprendre. En cette période de transformation rapide, le rattrapage n'a pas été pensé comme l'occasion de moderniser les équipements dans des secteurs confrontés à de profondes mutations mais bien davantage en termes de liquidation. Les « colosses » industriels de l'ère soviétique sont rapidement devenus des « épaves » dont le poids local a été d'autant plus lourd qu'ils avaient contribué à façonner des régions entières. Parallèlement à cet effondrement, à l'origine de poches importantes de chômage, un mouvement croissant de

création d'entreprises s'est développé autour des grands complexes. De minuscules PME familiales ont vu le jour dont seules quelques-unes se sont transformées, au fil du temps, en prestataires de services auprès des entreprises. Au même moment, le clivage entre les grandes villes régionales ou les capitales, certes frappées par la crise mais disposant de ressources alternatives propres, et les milieux ruraux, maillés de villes de moyenne et de petite taille s'est accentué. Ce sont ces petites agglomérations qui ont supporté les effets les plus dramatiques de la transition. D'abord, parce qu'elles avaient été les premières bénéficiaires de l'industrialisation des années 1960 et 1970, quand elles avaient pu s'imposer comme filiales des grands groupes demeurés, quant à eux, dans les grandes villes ; ensuite, parce que dans la foulée de cette industrialisation, elles avaient pu profiter de l'implantation de services administratifs importants, jusqu'à devenir pour certaines des « capitales régionales ». La crise profonde de la décennie 1990 allait les conduire à une impasse, en raison du démantèlement des filiales industrielles, de la liquidation de leurs prérogatives administratives à la suite des réformes de l'État et, enfin, de l'effondrement des grandes fermes agricoles locales.

Très vite, l'idée a prévalu que le modèle agricole devait désormais se conformer à celui de l'Ouest, dominé par les exploitations familiales de taille moyenne. Deux politiques publiques ont inscrit dans les faits cette représentation qui n'avait jamais véritablement existé dans les campagnes est-européennes : la restitution des terres aux anciens propriétaires (d'avant la collectivisation) et la privatisation de la propriété collective. La première a conduit à un éclatement du foncier et à son extrême parcellisation. En de très nombreux endroits, elle a été inefficace en raison de l'incapacité des propriétaires (trop âgés pour s'y retrouver ou simplement incompetents) à s'orienter dans les nouveaux paysages économiques. La politique de privatisation des terres fut menée dans le plus grand désordre, au nom de principes idéologiques : pour les uns, il fallait détruire les héritages du collectivisme ; pour les autres, il fallait conserver l'emploi et les traditions locales. Dans ce conflit incessant, l'État a souvent conservé une large part du patrimoine foncier, notamment en Roumanie. Ces deux dynamiques ont débouché sur une vaste diversification des campagnes, avec la mise en jachère d'un grand nombre de territoires, la réapparition de très grandes exploitations dirigées par d'anciens ingénieurs ou techniciens qui ont pu louer les terres inexploitées par les nouveaux propriétaires ou l'émergence d'un très grand nombre de petites exploitations, d'une taille souvent inférieure à 10 hectares. Le dualisme, historiquement très présent dans cette partie de l'Europe, a finalement connu un renouveau après 1989, sans pour autant s'accompagner de l'efficacité attendue ni d'une réelle privatisation de l'activité agricole comparable à celle de l'Europe de l'Ouest. Contre toute attente, les grands domaines, souvent de plus de 1 000 hectares, continuent de prédominer dans la partie orientale de l'Allemagne et en République tchèque, tandis que l'Estonie, la Lituanie, la Pologne, la Bulgarie et la Roumanie ont une importante population

figure 52 : IDE à destination de quelques États de l'Est de l'Union européenne, 2006



agricole, avec des exploitations en 2006 qui n'excèdent pas 9 hectares en moyenne (3,5 hectares en Roumanie ; 8,6 hectares en Pologne).

Les investissements directs étrangers

Les IDE ont eu un impact considérable au niveau des territoires. Grâce aux fonds financiers et aux technologies qu'ils apportaient, ils ont soutenu le développement macro-économique en dynamisant à la fois les exportations et les territoires, et ont largement contribué à la crise de l'emploi, en réduisant drastiquement le nombre exorbitant de travailleurs employés dans les entreprises rachetées. Ce n'est qu'à compter des années 2000 que les investissements *greenfield* ont succédé aux investissements *brownfield* et créé les emplois attendus.

En premier lieu et pendant toute la décennie 1990, les IDE se sont concentrés dans les quatre pays d'Europe centrale, et peu, voire pas du tout, dans les États baltes ou les Balkans. En termes de montants investis par habitant, la Hongrie puis la République tchèque, la Slovaquie et enfin la Pologne ont concentré près de 80 % des investissements. Ce n'est qu'à la fin des années 1990 que cette suprématie a été réduite lorsque les investisseurs étrangers se sont déplacés vers le Nord, et surtout vers le Sud, vers des États plus stables politiquement et assurés d'intégrer à terme l'Union européenne, fût-ce un peu plus tardivement que les premiers entrés.

À l'intérieur de chaque pays, ces IDE ont créé un fort clivage entre les villes et les campagnes. Certes, des industries agro-alimentaires ont pu bénéficier d'investissements importants, notamment en Hongrie, en Pologne (second producteur de fruits rouges de l'Union européenne) ou en Bulgarie (dans le secteur laitier). Mais les IDE se sont portés massivement vers les milieux urbains, là où les effets d'agglomération sont les

plus sensibles, les opportunités plus évidentes et les services plus développés. Les capitales ou les grandes villes régionales en ont été les premières bénéficiaires, et il n'était pas rare de voir plus de la moitié des investissements étrangers se localiser dans la région de la capitale. D'où l'importance du second clivage qui est venu se superposer au premier, celui séparant l'Ouest de l'Est. Dans la mesure où les villes les plus développées étaient toujours situées à l'Ouest (à l'exception notable de Varsovie), le développement territorial a été beaucoup plus net dans cette partie de l'Europe centrale et orientale. Les régions occidentales de certains États jouxtent des pays hautement développés (Allemagne, Autriche), tandis qu'à l'inverse, les régions orientales sont frontalières de régions pauvres, voire très pauvres (Ukraine, Biélorussie, Moldavie et Russie), ne bénéficiant pas de surcroît de pouvoirs décentralisés, à la différence des régions polonaises, hongroises ou slovaques. Ces phénomènes de concentration des IDE ont conduit à polariser la croissance et le développement dans le quadrilatère représenté par les villes de Prague, Bratislava, Vienne et Budapest, dont il est attendu désormais qu'il diffuse le développement dans les espaces environnants. C'est dans cette zone que tous les constructeurs automobiles de l'Ouest, des États-Unis, du Japon et de la Corée se sont concentrés, ainsi que l'ensemble de leurs fournisseurs. Articulées aux territoires en développement de l'Union européenne, les régions occidentales des dix pays ayant récemment intégré l'Union européenne se distinguent ainsi nettement de leurs homologues de l'Est, largement périphérisés.

Métropolisation, clusters et coopérations transfrontalières

Sous l'effet de ces différents facteurs rapidement repérés dans la première décennie du postcommunisme, trois axes de développement endogène, largement soutenus par les aides financières européennes, ont pu être identifiés comme pôles structurants de la décennie 2000. Le premier, sur lequel insistent massivement les « nouveaux » États membres, est la métropolisation. À la différence de l'Ouest, où il désigne des unités urbaines supérieures à un million d'habitants, ce terme renvoie, à l'Est, à des capitales certes de taille comparable, mais inscrites dans un maillage urbain de moins grande intensité. Dans aucun pays, la deuxième ville ne dépasse 500 000 habitants, à peine 300 000 en Bulgarie et 200 000 en Slovaquie ou en Hongrie. Seule la Pologne peut véritablement prétendre à un maillage urbain important avec huit villes de grande taille : Varsovie, Lodz, Cracovie, Katowice, Wrocław, Poznan, Szczecin et Gdansk, auxquelles peuvent être ajoutées les deux villes des régions de l'Est, Białystok et Lublin. Quoi qu'il en soit, le concept de métropolisation permet de penser un type de développement concentré autour des grandes villes, grâce aux infrastructures de transport qui soutiennent la mobilité des travailleurs et favorisent le lien entre les périphéries urbaines et le centre des villes, et entre le centre et son arrière-pays régional. Ce développement

territorial est polycentrique, organisé autour des villes, capitales régionales pourvoyeuses de services, notamment en termes de marché du travail et de zones d'équipement. Se trouve ainsi associée à la métropolisation, l'idée de zones franches et de « parcs industriels ».

Le deuxième axe de développement endogène renvoie à la notion de *cluster* qui, dans le champ de la production sectorielle, est censée illustrer les facteurs décisifs pour le rattrapage économique de la concentration des ressources (matérielles et humaines) et du potentiel de diffusion dans l'environnement. Là encore, le terme est employé dans un sens différent à l'Est et à l'Ouest où il fait référence dans les analyses de géographie économique au facteur essentiel du « capital social ». Dans la théorie, cette dernière notion renvoie aux liens de confiance qui sont à la base des systèmes productifs locaux, et qui constituent autant de réseaux informels où s'échangent différents services, en matière d'emploi, d'innovation et d'exportation. Directement empruntée aux travaux de Robert Putnam, cette approche met en évidence le poids des relations informelles dans la construction des milieux locaux, la capacité anticipatrice des acteurs et l'action collective. En pratique, le terme de « capital social » renvoie aux « systèmes locaux français », à la « Seconde Italie » ou encore à la Silicon Valley, autant d'exemples qui mettent en valeur la capacité d'innovation des milieux locaux, largement fondés sur des relations familiales ou de proximité, qui empruntent davantage à la « communauté » qu'à la « société », pour reprendre la dichotomie classique.

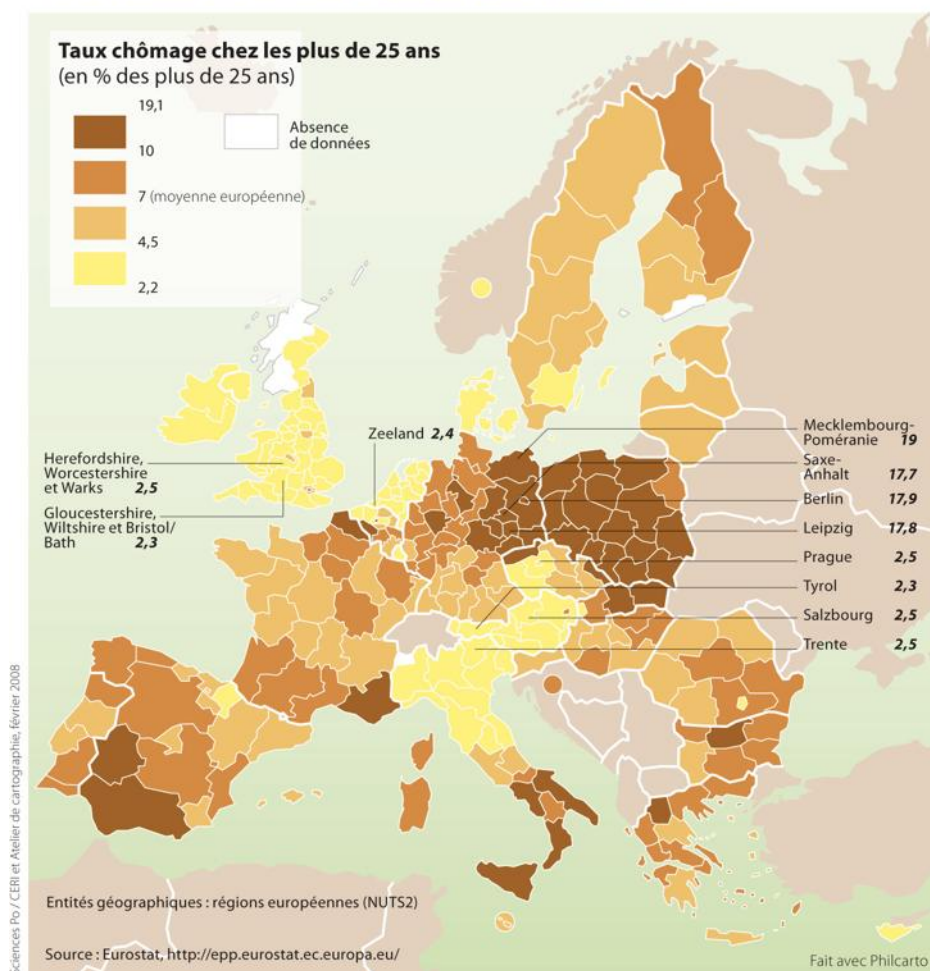
Or, après un demi-siècle d'organisation de type communiste fondée sur la liquidation de la production familiale, il est difficile de parler à l'Est d'héritages locaux. Quels héritages auraient pu être conservés, susceptibles de faire revivre les réseaux de production locaux, les amicales d'anciens, les relations familiales, les lignées industrielles ? Les déficits en matière de développement témoignent en outre d'un manque criant de coopération entre acteurs privés et acteurs publics. On constate partout un faible engagement des autorités publiques en matière de politique industrielle. Cela n'empêche cependant pas une grande diversité de *clusters* sur la base de la très forte concentration territoriale de certaines branches industrielles, le développement de leurs capacités d'innovation et la mise en réseau de certains services, notamment commerciaux. L'ancienne organisation territoriale d'avant 1989 peut jouer un rôle lorsqu'elle est articulée à l'implantation d'IDE. La mise en valeur des « ressources cachées », pour reprendre le terme d'Albert Hirschmann, semble rarement être le fait des seuls opérateurs locaux, même si pareil cas de figure existe, avec la « vallée de l'aviation » par exemple, dans le Sud-Est polonais. Plus généralement, le développement est-européen depuis 1989 apparaît davantage comme la combinaison – certains disent l'hybridation – des ressources locales et du capital étranger, plus exactement comme la recomposition d'un héritage industriel (aux fortes traditions culturelles) aux normes du développement occidental.

C'est le cas, par exemple, du secteur de l'automobile partout où il s'est développé (notamment dans le quadrilatère indiqué plus haut), de la pharmacie et de l'électronique, notamment en Pologne, à Lodz, à Varsovie et à Cracovie, mais aussi en Hongrie ou encore dans la région de Ljubljana en Slovénie, de la métallurgie et de l'énergie en Moravie, du bois dans les pays baltes, en Pologne et en Hongrie. Certains *clusters* sont nés de l'initiative de quelques PME qui se sont installées dans un même lieu et ont généré une concentration régionale. D'autres ont été créés par certaines coopératives en réaction contre les supermarchés. D'autres encore, plus rares, sont proprement agricoles à l'image de celui de l'alimentation dans la région polonaise de Lubelskie.

Ces *clusters* sont parfois situés dans des « zones économiques spéciales » qui ont été créées après 1990 dans des bassins industriels en crise. L'objectif était d'attirer les investisseurs (étrangers et domestiques) grâce à la mise en place d'avantages fiscaux, sous réserve d'un certain montant investi (de 500 000 à 1 million d'euros en Pologne), de la création d'emplois, de l'introduction de nouvelles technologies, etc. Compte tenu de leur importance dans ces régions en reconversion, l'Union européenne les a tolérées, au-delà de 2004, et certaines de ces zones se révèlent aujourd'hui des acteurs de tout premier plan du développement est-européen. La « zone économique » de Walbrzych en Basse-Silésie polonaise, marquée par la crise des mines dans la décennie 1990, est ainsi en 2007 l'une des régions les plus dynamiques de Pologne. S'étendant sur dix-huit sites et 14 000 hectares, elle peut se flatter d'avoir attiré une trentaine de grandes entreprises internationales, dont Toyota, KPMG, Italmetal pour un montant cumulé de 1 505 000 millions d'euros investis et 22 980 emplois créés.

Le troisième axe renvoie aux coopérations transfrontalières, auxquelles l'Union européenne a dédié, depuis 2006, un nouvel outil de développement. Les espaces frontaliers représentent un enjeu majeur du développement en raison du nombre d'habitants dans ces territoires, et notamment ceux qui, à l'Est, jouxtent la Russie, la Biélorussie, l'Ukraine, la Turquie, et du retard qui les affecte. Plusieurs phénomènes se sont conjugués pour renforcer le caractère périphérique de ces régions depuis 1989 : l'effondrement des combinats agricoles, l'absence d'IDE, l'émergence d'une vaste économie informelle, la profonde asymétrie des échanges due au caractère centralisé des économies russe, biélorusse et ukrainienne, et enfin la mise en place de la politique de voisinage, qui prive les États frontaliers de l'Union de l'espoir de l'intégrer à court terme. Pourtant, la Pologne comme la Slovaquie ou la Hongrie ont le souci de relier leurs régions orientales à leurs pôles centraux de développement et ont pour ce faire mis en œuvre des programmes d'assistance fondés sur des principes identiques : le renforcement des infrastructures de transport des villes régionales vers les espaces frontaliers, le soutien aux économies locales, notamment aux PME, les aides aux coopérations transfrontalières dans les secteurs éducatif et culturel. Il n'en demeure pas moins que pour attirer

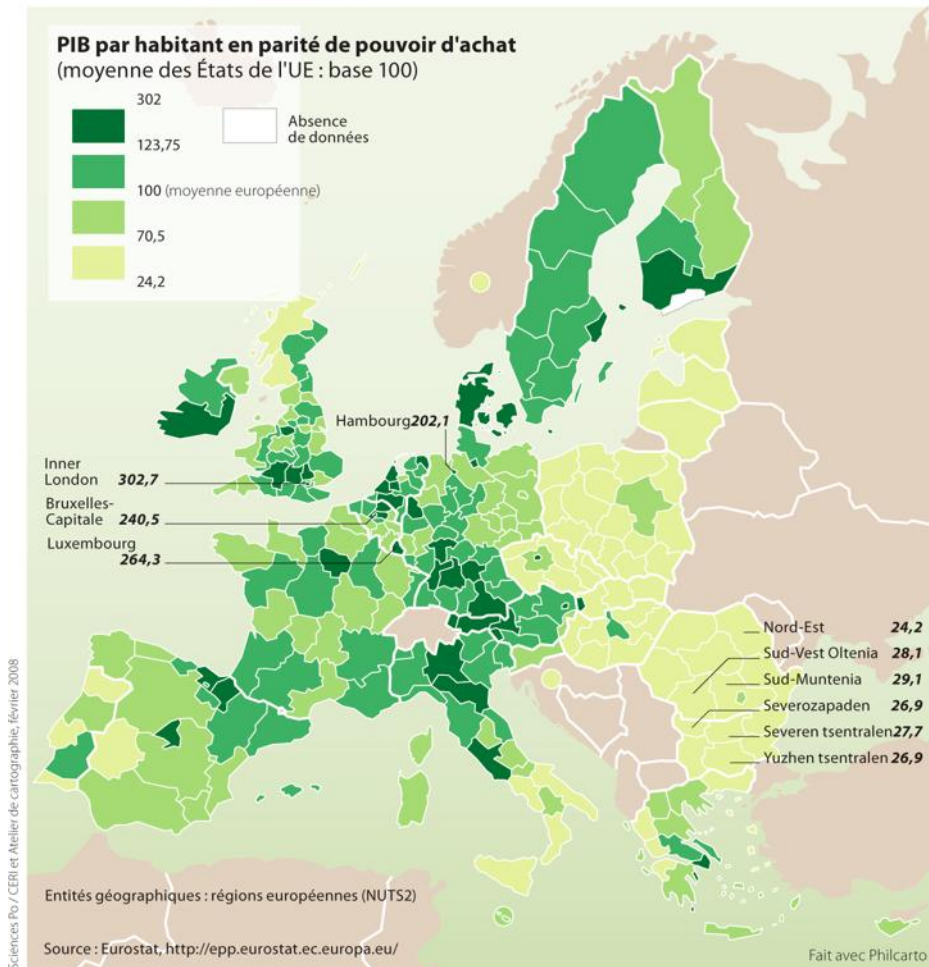
figure 53 : Taux de chômage chez les plus de 25 ans, 2006



les investissements étrangers, nombre de régions dites périphériques comptent encore essentiellement sur le faible coût de leur main-d'œuvre. On peut dès lors s'interroger sur la pertinence de certains programmes qui cherchent à renforcer l'innovation là où n'existe pas de communauté scientifique ou à favoriser des dynamiques de métropolisation là où les maillages urbains s'avèrent très distendus.

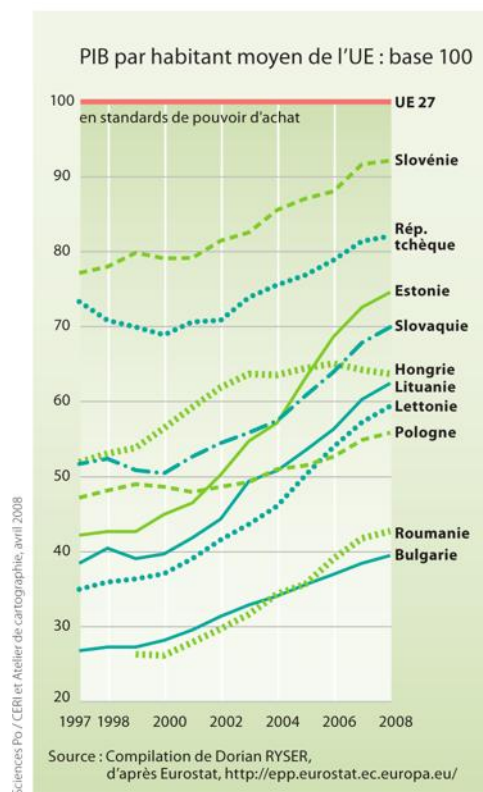
Ces caractéristiques du développement en Europe centrale et orientale sont-elles de nature à dessiner un « modèle » est-européen ? Au-delà des différences qui tiennent aux héritages industriels, agricoles ou territoriales, il semble que ni les ambitions des autorités politiques dans leur ensemble ni les outils utilisés ne se distinguent de ce que l'on observe à l'Ouest. Les préconisations de l'Union européenne en matière de cohésion économique, sociale et territoriale ont été acceptées par tous. Elles constituent la base des programmes nationaux de développement,

figure 54 : **PIB par habitant, 2006**



axés sur la croissance, la réduction du chômage et celle des inégalités territoriales qui s'accroissent sous l'effet de la croissance rapide que connaissent tous ces pays. Dans tous les programmes opérationnels établis pour la période 2007-2013, le développement régional occupe la première place en montants affectés, de l'ordre de 25 % à 30 % des aides totales. Au niveau national, l'affermissement de la gouvernance régionale et locale est considéré comme le moteur décisif du développement territorial à venir. Les infrastructures sont le premier poste des dépenses et les notions de métropolisation, de *cluster* ou de coopération transfrontalière sont reconnues comme les bases du développement. Enfin, les préoccupations, essentielles à l'Ouest, en matière d'approvisionnements énergétiques et de protection de l'environnement sont d'autant mieux partagées par l'Est que la dépendance de ces pays envers la Russie est encore bien plus considérable qu'à l'Ouest

figure 55 : **PIB par habitant de quelques États d'Europe de l'Est par rapport à celui de l'UE, 1997-2008**



(l'Allemagne exceptée) et les faiblesses héritées de l'ancien régime dans ce domaine précis sont immenses.

La gageure d'un développement équilibré

Près de vingt ans après la chute du communisme en Europe centrale et orientale, plusieurs tendances du développement se font jour, faites d'un côté de polarisation et de concentration des ressources et, de l'autre, d'un moindre développement et d'une faible présence des IDE dans certains territoires marqués par l'effondrement des campagnes et une situation périphérique. Il en résulte un double phénomène : la croissance des territoires pris dans leur ensemble par rapport à la moyenne européenne – en d'autres termes, le rattrapage de l'Ouest, ce dont témoignent partout depuis 2004 des taux de croissance annuels du PIB supérieurs à 6 % – et l'accroissement des différences avec les zones développées. Dans ces conditions, prétendre assurer un développement équilibré, c'est-à-dire combiner la croissance économique et la cohésion territoriale, relève de la gageure, même si les inégalités territoriales ne

sont pas aussi marquées à l'Est qu'à l'Ouest. En réalité, entre croissance et solidarité, les programmes nationaux de développement ont tranché en faveur de la première, en espérant que sa puissance d'entraînement suffira à empêcher que ne se creuse le fossé entre les régions. Les écarts de PIB régional entre la capitale Budapest et le Nord-Est de Borszöls étaient de l'ordre de 1 à 2 en 1988 ; vingt ans plus tard, ils sont de plus de 1 à 3. Les territoires du Nord-Est roumain ou de la plaine centrale bulgare affichent un PIB régional de l'ordre du quart de la moyenne de l'Union européenne, et les régions polonaises les plus pauvres, celles des Carpates ou de Podlachie, de l'ordre du tiers. Ce trait est typiquement celui qu'avait mis en exergue le troisième rapport sur la cohésion en 2005 pour les pays membres de l'ancienne Union européenne à quinze, lorsque la Commission avait identifié à la fois une dynamique de convergence des PIB nationaux et l'accroissement des inégalités régionales à l'intérieur de certains pays. Pourtant, le quatrième rapport paru au printemps 2007 souligne le peu d'homogénéité des développements territoriaux en Europe centrale par rapport à l'Ouest de l'Union. D'où l'enjeu majeur que représentent les aides

structurelles, pour conforter la croissance en favorisant la concentration des fonds, et pour empêcher toute dérive des territoires sous l'effet de l'accroissement des inégalités.

Pour en savoir plus

BAFOIL (François), *Europe centrale et orientale. Mondialisation, européanisation et changement social*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.

BAFOIL (François), *Sub-national Governments in the European Union. Organisation, Responsibilities and Finance*, Bruxelles, Dexia, 2008.

Direction générale Politique régionale, *Second rapport sur la cohésion économique et sociale*, Bruxelles, Commission européenne, 2003.

Direction générale Politique régionale, *Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale*, Bruxelles, Commission européenne, 2007.

MCMMASTER (Irene), VIRONEN (Heidi) et FERRY (Martin), « Policies Development in the 12 », *Regional Policy Country Reviews*, 2006.

OCDE, *Business Cluster. Promoting Enterprises in Central Europe*, Paris, LEED, 2006.

Amérique latine, un régionalisme sans effet

Olivier Dabène

L / Amérique latine se singularise depuis cinquante ans par son dynamisme en matière de régionalisme. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, et plus encore dans les années 1960, de nombreux accords d'intégration ont été signés, dont certains, en Amérique centrale par exemple, étaient cités des modèles de coopération Sud-Sud. Beaucoup d'observateurs estimaient alors que l'Amérique latine allait enfin réaliser le rêve d'unité qu'elle caressait depuis l'époque des indépendances et la geste de Simon Bolivar, et occuper une place plus importante dans le concert des nations. Dès les années 1970 pourtant, le bilan était amer : paralysie des négociations tarifaires, faible augmentation du commerce intrarégional, non-respect des engagements, implication insignifiante des gouvernements. Les années 1980 et surtout 1990 ont été le théâtre d'une vigoureuse relance, qui a toutefois déçu à son tour. Des agendas de négociation hypertrophiés, des institutions n'incarnant pas l'intérêt général et ne bénéficiant d'aucun transfert de souveraineté, une absence de coordination des politiques macro-économiques, de fréquentes disputes commerciales, des unions douanières très incomplètes sont quelques-uns des griefs les plus souvent évoqués.

Les années 2000 ne semblent pas fondamentalement changer la donne. Des volontés politiques de voir l'intégration progresser s'expriment souvent et débouchent parfois sur des réformes importantes, mais l'Amérique latine semble avoir bien des difficultés à faire émerger un intérêt collectif et les institutions capables de le prendre en charge.

figure 56 : Principaux processus d'intégration régionale dans les Amériques, avril 2008



Sciences Po / CERi et Atelier de cartographie, avril 2008

Peut-on toutefois considérer que le régionalisme en Amérique latine permet à certains de ses pays émergents, notamment le Brésil et le Mexique, d'acquérir un surcroît d'influence sur la scène internationale ? Nous verrons que ces deux pays, pour des raisons au demeurant différentes, n'assument pas un leadership régional. Seul le Venezuela parvient, grâce à sa diplomatie pétrolière, à jeter les bases d'un nouveau régionalisme et à se projeter sur la scène internationale comme leader du combat anti-impérialiste.

Ce chapitre fait le point sur l'évolution des grands accords d'intégration du continent américain (Mercosur, Communauté andine, Système d'intégration centraméricain et Accord de libre-échange nord-américain), pour analyser la compatibilité entre ces accords et les dispositifs concurrents de gouvernance hémisphérique en construction depuis le sommet des Amériques de Miami en 1994 et la proposition d'une Alternative bolivarienne pour les Amériques.

Des expériences régionalistes inégales

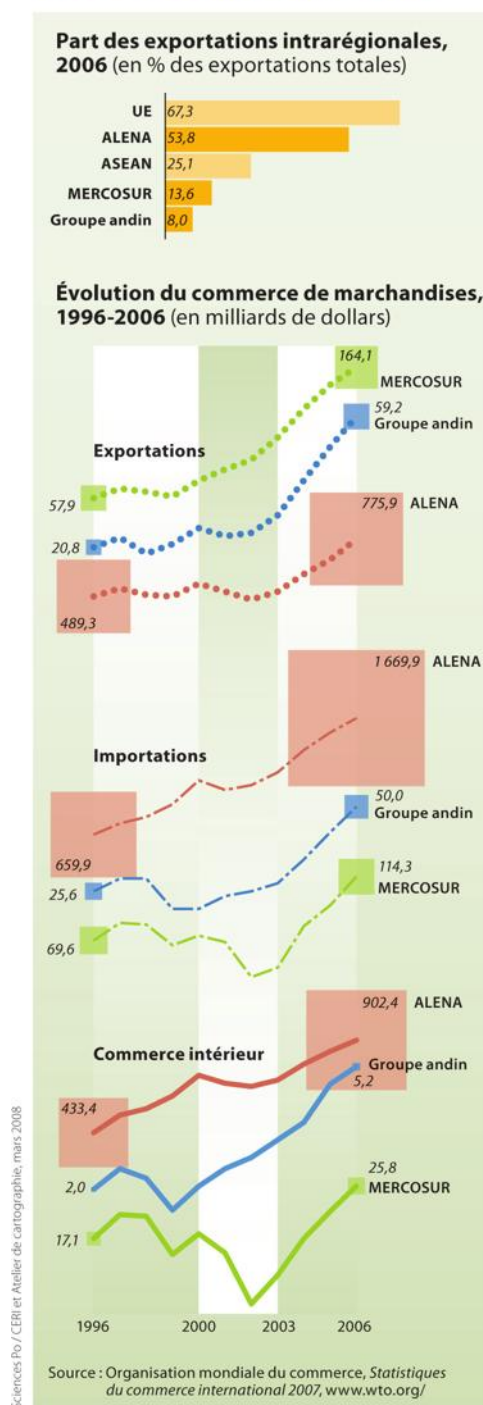
Le plus jeune des processus d'intégration latino-américains a d'emblée été considéré comme le plus prometteur, sans doute parce que l'Argentine et le Brésil entendaient tirer les enseignements des errements des expériences passées. L'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay signent en mars 1991 le traité d'Asunción en plaçant leur projet de Marché commun du Sud (Mercosur) sous le signe du pragmatisme.

Le Mercosur, ses réformes politiques et la question de son élargissement

Tout au long de la décennie 1990, le processus va connaître des hauts et des bas. Les échanges progressent rapidement mais l'institutionnalisation demeure modeste et le respect des normes communautaires médiocre. Le déséquilibre à l'intérieur du groupe ne facilite pas les négociations, le Brésil, qui se projette comme un *global trader*, n'accordant finalement que peu d'importance au Mercosur. En 2001, ce dernier célèbre son dixième anniversaire sur fond de crise économique argentine. L'intégration est alors paralysée, et le niveau d'échanges comparable à celui de 1991.

Comme souvent en pareille circonstance, la crise engendre une volonté commune de faire franchir à l'intégration un seuil qualitatif de nature à prévenir de tels événements. Vient alors le temps de la relance, qui prend essentiellement la forme d'avancées au plan des institutions. Un Parlement du Mercosur est créé pour conférer à l'intégration un surcroît de légitimité démocratique et d'efficacité. Élu au suffrage universel, l'institution ne dispose pas d'un pouvoir de codécision mais permet, si ses avis sont suivis, d'accélérer la prise de décision. Il est de plus attendu des parlementaires régionaux qu'ils servent de courroies de transmission avec les parlements nationaux et mobilisent les classes politiques nationales.

figure 57 : **Commerce intrarégional de l'Alena, du Mercosur et du Groupe andin, 1996-2006**



Parallèlement, le Fonds de convergence structurelle du Mercosur (Focem) doit contribuer à lutter contre les asymétries de développement à l'intérieur du bloc régional. Sur le modèle européen, un fond régional est constitué pour financer des projets de développement.

Il est peu probable que ces réformes aient un impact notable en termes d'intégration, dans la mesure où les quatre pays ont pris soin d'éviter toute cession de souveraineté. Mais elles n'en représentent pas moins un progrès substantiel car elles symbolisent la volonté d'aller de l'avant, au sortir du cataclysme argentin et face aux défis extérieurs. Le Mercosur doit en effet gérer son élargissement au Venezuela d'Hugo Chávez. Le rapprochement entre ce pays et le Mercosur doit beaucoup à la volonté argentine de soulager le service de sa dette et de trouver des solutions à sa dépendance énergétique. Hugo Chávez, de son côté, a préféré tourner le dos à la Communauté andine (cf. *infra*) et se rapprocher du Mercosur, profitant de son capital de sympathie auprès du président argentin Nestor Kirchner. Il y a clairement vu une opportunité d'étendre son influence dans la région, et sa proposition de racheter les bons de la dette argentine et de financer la construction d'un mégagazoduc devant relier son pays au Sud de l'Argentine avait de quoi séduire.

Le Venezuela a donc été admis comme membre du Mercosur en juillet 2006 sans aucune négociation préalable. Les écarts de langage et la diplomatie très offensive de Chávez n'ont rien fait pour calmer ses détracteurs. Le Sénat brésilien n'ayant en septembre 2008 toujours pas ratifié cette adhésion, le statut juridique du Venezuela au sein du Mercosur est toujours en suspens. À l'image de l'Europe vis-à-vis de la Turquie, le Mercosur a préféré accueillir le Venezuela plutôt que de le marginaliser. Mais rien ne semble pouvoir calmer les ardeurs d'Hugo Chávez, et le Brésil se montre incapable de faire preuve de fermeté et d'imposer un quelconque leadership.

À ceux qui pensaient que le Mercosur allait devenir un instrument au service de la puissance brésilienne, Luiz Inácio Lula da Silva a plutôt montré qu'il préférait faire cavalier seul sur la scène internationale et porter le combat dans des arènes telle que l'OMC où il pouvait trouver des alliés à sa mesure, l'Inde et la Chine.

La Communauté andine (CAN) après le départ du Venezuela

La situation n'est pas beaucoup plus claire dans la CAN (Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou) qui ne possède même pas de candidat pour assumer un leadership régional. Le Venezuela a pu tirer un trait sur trente-cinq ans de participation à l'intégration andine mais les préférences commerciales ont été conservées, notamment avec la Colombie, et il n'est pas certain que Hugo Chávez ne revienne pas sur sa décision. À l'origine, le retrait du Venezuela avait été conçu pour punir la Colombie et le Pérou, coupables aux yeux du président vénézuélien d'avoir signé un accord de libre-échange (TLC) avec les États-Unis. La CAN a su toutefois rapidement rebondir, sous la houlette du nouveau président péruvien Alan García, qui a orchestré un rapprochement avec le Chili (qui avait quitté le groupe en 1976) et Panama, les deux pays devenant membres associés. Le démarrage en 2007 des négociations avec l'Union européenne vient aussi garantir la pérennisation de cet accord, régulièrement menacé par ses dissensions internes.

La CAN est en effet divisée entre partisans (Équateur, Bolivie) et adversaires (Colombie, Pérou) de Hugo Chávez, et butte sur l'enjeu énergétique. Le président vénézuélien n'a pas hésité à installer au Pérou des bureaux de représentation de l'Alternative bolivarienne pour les Amériques (ALBA) et finance directement des projets sociaux en Bolivie, en Équateur et au Pérou. Son pays assiste aussi l'Équateur et la Bolivie dans leurs réformes visant à reprendre le contrôle de leurs ressources naturelles, et Hugo Chávez s'est même déclaré prêt à aider Evo Morales à se défendre militairement en cas de tentative de déstabilisation de la Bolivie. Ce pays tente de renégocier ses contrats d'exportation de gaz vers le Brésil et l'Argentine, mais refuse toujours de livrer du gaz au Chili, tant que la question de son accès à la mer ne sera pas réglée. Le Chili de Michelle Bachelet s'est montré prêt à faire un geste, en accordant un corridor « quasi » souverain à sa frontière nord, mais qui, selon les Péruviens, aboutit dans leurs eaux territoriales. À l'instar du différend qui oppose l'Argentine et l'Uruguay au sujet d'une usine de cellulose que ce dernier pays a installé sur sa rive du rio de la Plata, le litige triangulaire Chili-Bolivie-Pérou met en évidence les limites de l'intégration régionale.

L'Amérique centrale face au défi du libre-échange (Cafta) avec les États-Unis

Le 5 octobre 2007, le Costa Rica a approuvé par référendum le traité de libre-échange avec les États-Unis à l'issue d'une campagne acharnée où le président Arias

n'a pas hésité, pour l'emporter, à recourir aux ficelles les plus grosses. Innovation politique pour l'Amérique latine, ce référendum a mis en scène une bipolarisation tranchée de l'opinion publique, reflétant des clivages perceptibles partout dans le continent. La presse, les secteurs patronaux et l'ensemble des forces conservatrices, favorables au libre-échange, se sont violemment opposés aux milieux intellectuels et syndicaux qui y étaient opposés. Pour le Costa Rica, le possible démantèlement d'entreprises publiques performantes, comme l'Institut costaricien d'électricité (ICE), était en jeu. On peut craindre que les réformes devant accompagner l'entrée en vigueur du TLC ne génèrent des mobilisations sociales. Le Costa Rica était le dernier pays d'Amérique centrale à ne pas avoir encore ratifié le Cafta, ensemble de traités négociés séparément par les pays d'Amérique centrale avec les États-Unis. Le fait que la région n'ait pas pu négocier collectivement reflète d'ailleurs les pressions exercées par les États-Unis comme la faiblesse du processus d'intégration régionale.

Alors que dans les années 1960, le Marché commun centraméricain (MCCA) était souvent cité comme un exemple de réussite de l'intégration dans les pays en voie de développement, les Centraméricains ont dans un premier temps vigoureusement relancé l'intégration à la sortie de la crise régionale des années 1979-1990 (révolution sandiniste au Nicaragua), avant que cet élan ne s'épuise et que la perspective d'une négociation avec les États-Unis n'accapare l'attention. Le Système d'intégration centraméricain (SICA) reste aujourd'hui le processus d'intégration le plus complexe d'Amérique latine, couvrant de nombreux domaines, du social à l'environnemental, de l'économie à l'éducation ou du politique au sécuritaire. La région possède de très nombreux organes communautaires, mais ils sont dépourvus d'une vision d'ensemble et privés de soutiens politiques. Paradoxalement, seul le passage de l'ouragan Mitch en 1998, dévastant le Honduras, avait un temps ravivé la solidarité régionale.

La victoire de Daniel Ortega à l'élection présidentielle nicaraguayenne de 2006 a réintroduit un facteur de polarisation politique dans la région qui avait justement disparu depuis la défaite du leader de la révolution sandiniste aux élections de 1990. Son rapprochement de Hugo Chávez n'est pas du goût de ses collègues centraméricains, traditionnellement proches des États-Unis. Les différends frontaliers, notamment avec le Costa Rica, ajoutent au climat de tension.

L'Amérique du Nord après le choc du 11 septembre 2001

L'Accord de libre-échange nord-américain (Aléna) a, depuis 1994, généré une explosion du commerce entre ses trois membres, le Canada, les États-Unis et le Mexique, portant les échanges entre les trois pays de 109 milliards de dollars en 1993 à 622 milliards de dollars en 2000. Son bilan social est en revanche très controversé, notamment au Mexique où le chiffre de 1,5 million de paysans ruinés

est souvent évoqué. La perspective de l'élimination en 2008 des dernières protections tarifaires suscite aussi de vives inquiétudes.

Depuis les attentats du 11 septembre 2001, le tournant sécuritaire de la politique étrangère nord-américaine n'a pas manqué d'affecter l'Alena. Alors même que les États-Unis avaient déjà tendance à ne pas respecter les arbitrages commerciaux, par exemple concernant le bois d'œuvre canadien, le *Homeland Security Act* a provoqué une fermeture de la frontière que l'Alena avait contribué à ouvrir. Au plan politique, des tensions sont apparues au sein du groupe. Le Mexique de Vincente Fox s'est courageusement opposé aux États-Unis lors des débats sur la guerre en Irak au sein du Conseil de sécurité des Nations unies, celui du nouveau président Felipe Calderón va plus loin, en amorçant un rapprochement remarqué avec l'Amérique du Sud, notamment avec le Mercosur. Des rééquilibres sont à l'ordre du jour dans les relations interaméricaines, tout au moins jusqu'à l'élection présidentielle de 2008 aux États-Unis, qui pourraient de nouveau changer la donne.

La gouvernance régionale au-delà de l'échec de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA)

Le tournant sécuritaire post-2001 a aussi contribué à la paralysie des négociations concernant la ZLEA, mais il n'en est pas le seul responsable. L'autre grand acteur de la négociation, le Brésil, a manifesté, après l'arrivée au pouvoir de Luiz Inácio Lula en 2002, une préférence pour les arènes mondiales de négociation, comme l'OMC, et s'est employé, on l'a dit plus haut, à construire de nouvelles alliances avec les autres grands pays émergents comme l'Inde, la Chine ou l'Afrique du Sud.

L'échec de la ZLEA ne doit pourtant pas être l'arbre qui cache la forêt. Le volet commercial des négociations entamées avec le sommet de Miami en 1994 est souvent celui qui retient l'attention des médias, mais il n'est pas le seul. De fait, depuis une dizaine d'années, les négociations continentales se poursuivent sur une vingtaine de thèmes qui couvrent l'ensemble du spectre de la coopération internationale, de la démocratie, des droits de l'homme et de la justice à la sécurité, du commerce aux infrastructures, du développement durable au genre, de l'agriculture au droit du travail, de l'éducation à la diversité culturelle et aux droits des minorités. L'ensemble est piloté depuis 2001 par un groupe de travail composé de la Commission économique pour l'Amérique latine (Cepal), de la Banque inter-américaine de développement (BID), de l'Organisation panaméricaine de santé (OPS), de la Banque mondiale et de l'Organisation des États américains (OEA). D'autres institutions ont rejoint le groupe récemment, comme les banques régionales (centraméricaine, andine).

Le processus des sommets s'apparente bien à un exercice complexe de gouvernance régionale, associant une multiplicité d'acteurs publics et privés. Aucune décision à caractère supranational ne peut être prise, mais des moyens sont mobilisés

et des régimes internationaux se consolident. Certes, la valeur ajoutée de l'exercice est délicate à apprécier, puisque le processus des sommets sert plus à mettre en cohérence un ensemble de dispositifs existants qu'à créer une structure nouvelle. Il n'en demeure pas moins qu'il est en train d'opérer une révolution silencieuse dans la région, là où le système interaméricain s'était montré très décevant depuis un siècle. Le progrès de ces négociations ne semble en tout cas pas affecté par l'offre concurrente du président vénézuélien Hugo Chávez.

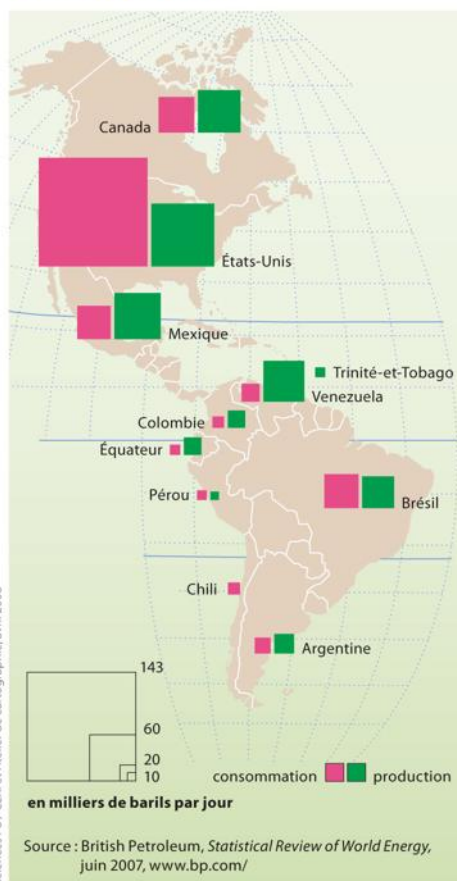
L'Alternative bolivarienne pour les Amériques (ALBA) : une réelle alternative ?

Dès son arrivée au pouvoir en 1998, le président vénézuélien a été favorisé par la montée continue des cours du pétrole et, comme l'avaient fait ses prédéces-

seurs en pareille circonstance, il s'est empressé de mettre cette manne au service d'ambitions diplomatiques. Chantre de la révolution bolivarienne dans son pays, Hugo Chávez se pose en héritier de Fidel Castro et s'efforce de peser sur les évolutions politiques du continent. Se montrant souvent maladroit dans son soutien à des candidats partageant ses vues lors de la vague d'élections en 2005-2006, il ne parvient à rallier que peu de pays à sa croisade anti-impérialiste. En dépit d'un « tournant à gauche » de l'Amérique latine, seuls la Bolivie et le Nicaragua adhèrent avec Cuba à l'ALBA.

L'idée de Hugo Chávez de lancer un processus d'intégration régionale reposant sur d'autres vecteurs que le commerce tarde à prendre forme. Des projets d'assistance sont toutefois lancés et, surtout, la carte de l'intégration énergétique est redessinée. Le président vénézuélien n'hésite pas à fournir des hydrocarbures à ses amis politiques, désirant faire profiter l'ensemble de l'Amérique latine des richesses pétrolières de son pays. Son projet de construire un gazoduc jusqu'en Argentine laisse sceptique plus d'un observateur, mais le projet de Chávez d'une « Banque du Sud » censée permettre aux Latino-Américains de se passer du Fonds monétaire international (FMI) soulève plus d'enthousiasme, le triste bilan

figure 58 : **Consommation et production de pétrole des pays d'Amérique, 2006**



des années du consensus de Washington étant encore dans les mémoires.

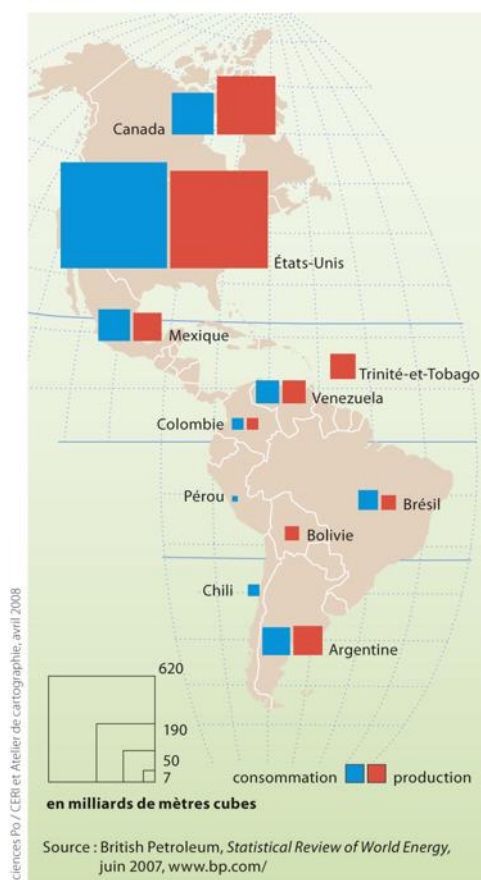
Toute l'Amérique latine de gauche ne partage pas pour autant son projet de construire le socialisme du xxi^e siècle et de s'opposer à l'impérialisme nord-américain. Le Brésilien Luiz Inácio Lula, notamment, a maintes fois répété que les affrontements de ce genre étaient révolus et que le temps était à la coopération interaméricaine. La Chilienne Michelle Bachelet se montre tout aussi dubitative et prône une relation adulte avec les États-Unis. Le Chili ne s'était-il pas opposé à la guerre en Irak alors qu'il était en train de négocier un accord de libre-échange avec les États-Unis ?

Vers une pacification des relations interaméricaines ?

Au cours de son second mandat, George W. Bush s'est montré relativement sourd aux diatribes de Hugo Chávez. L'Amérique latine, comme souvent au cours du xx^e siècle, a été absente de l'agenda de politique étrangère du président américain. Les difficultés qu'il a rencontrées pour faire ratifier les traités de libre-échange par un Congrès dominé par le Parti démocrate l'ont dissuadé d'engager de nouvelles négociations dans la dernière année de son mandat. Le traité avec la Colombie, pourtant le meilleur allié des États-Unis dans la région, a notamment été bloqué en raison des liens que le président Álvaro Uribe aurait entretenus avec les paramilitaires et les cartels de drogue, tout spécialement celui de Pablo Escobar.

Le relatif abandon de l'Amérique latine peut s'avérer salutaire, dans la mesure où il permet aux différents pays de la région de gagner des marges de manœuvre politique. Mais une attitude constructive et peu « idéologisée » de l'Administration américaine a toujours ôté nombre d'arguments à ses principaux adversaires, ce que George W. Bush n'a pas su faire face à Hugo Chávez. Un plus grand pragmatisme permettrait de faire progresser le consensus autour de valeurs communes dans la région et aurait aussi pour effet de permettre aux États-Unis de revenir sur la scène latino-américaine et d'étouffer encore davantage les velléités, timides il est vrai, du Brésil et du Mexique, d'assumer un leadership régional.

figure 59 : **Consommation et production de gaz des pays d'Amérique, 2006**



Il reste que pour l'heure les accords d'intégration en Amérique latine connaissent des moments difficiles et que les grands pays émergents, Brésil et Mexique, ne sont pas en mesure de les utiliser comme des plates-formes pour se projeter sur la scène internationale. Le Brésil fait cavalier seul et néglige ses bases arrières sur le continent, et le Mexique amorçe tout juste un retour vers l'Amérique latine. Seul le Venezuela tire profit de la paralysie de l'intégration régionale pour échafauder un régionalisme alternatif, en finançant des projets sociaux dans de nombreux pays du continent. Même si l'ALBA n'a que peu de membres, l'hyperactivisme de la diplomatie pétrolière de Hugo Chávez et ses diatribes enflammées, relayées dans bien des pays par les « cercles bolivariens », lui ont permis de gagner ses galons d'acteur important des relations internationales.

Pour en savoir plus

DABÈNE (Olivier), « L'intégration dans les Amériques. Économie politique de la convergence », *Les Études du CERI*, 45, septembre 1998.

DABÈNE (Olivier), « La relance du Mercosur. Le temps des réformes politiques », *Critique internationale*, 26, janvier 2005.

SANTANDER (Sebastian), *Le Régionalisme sud-américain, l'Union européenne et les États-Unis*, Bruxelles, Presses de l'Université de Bruxelles, 2008.

Centre d'études interaméricaines : www.cei.ulaval.ca

Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes : www.opalc.org

Groupe de recherche sur l'intégration continentale : www.er.uqam.ca/nobel/ceim/gric

● DES ÉCONOMIES OCCIDENTALES SUR LA DÉFENSIVE

Quels seront les changements pour l'Europe ?

Jean-Marc Siroën

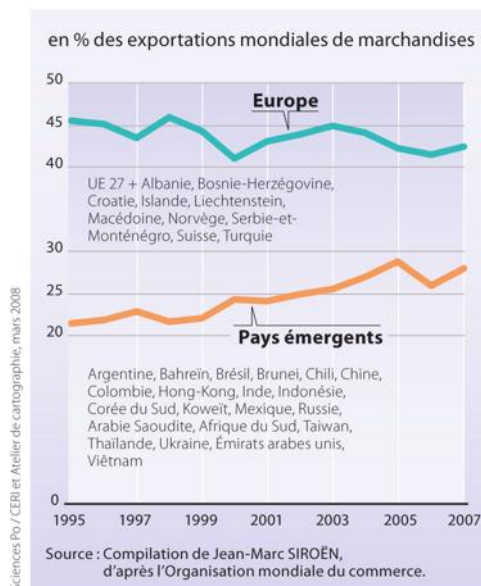
Après la crise financière de la fin des années 1990, les pays émergents ont rapidement retrouvé des taux de croissance élevés. Leur succès économique ne se mesure pas uniquement en termes de PIB, il s'accompagne aussi d'une affirmation de leur puissance financière, et les plus grands d'entre eux revendiquent aujourd'hui une place à leur mesure dans l'ordre économique international. Par contraste, les performances européennes apparaissent beaucoup plus médiocres, et le statut de l'Europe dans l'économie mondiale est de plus en plus souvent remis en cause.

Le choix d'une croissance par les exportations a fait des pays émergents de nouveaux concurrents des anciens pays industriels, à commencer par les États d'Europe. Leurs excédents commerciaux élevés et une croissance très consommatrice de matières premières exercent des effets perturbateurs sur les marchés mondiaux. Devenus attractifs, les pays émergents incitent à développer des partenariats dans un nouveau contexte, où ils revendiquent la reconnaissance de leur rang, entraînant mécaniquement un certain repli européen.

Des pays concurrents de l'Europe

Cette affirmation des pays émergents implique-t-elle le déclin relatif des anciennes puissances et particulièrement celui de la « vieille Europe » au dynamisme

figure 60 : **Part des pays émergents et de l'Europe dans les exportations mondiales de marchandises, 1995-2007**



souvent considéré comme atrophié ? Ils apparaissent d'abord comme des concurrents commerciaux, leur part dans les échanges commerciaux étant passée de 21 % à 29 % entre 1995 et 2005. Pays à main-d'œuvre abondante et bon marché, ils concurrencent les productions européennes dans les secteurs les plus traditionnels. Les pays européens sont condamnés soit à développer les secteurs utilisateurs de travail qualifié, soit à faire évoluer des secteurs traditionnels, comme le textile, vers l'industrie capitaliste et la haute technologie. Toutefois, même dans ces domaines, la position européenne paraît fragile. Les pays émergents ne se contentent plus d'être de simples sous-traitants, ils ont dorénavant l'ambition de réaliser l'assemblage et la finition des produits (comme Airbus en Chine), et le bénéfice des transferts de technologie. L'Inde forme un nombre impressionnant d'ingénieurs et développe sa présence dans les services et les industries de haute technologie. Les pays

émergents s'affirment dans des secteurs comme la pétrochimie, la pharmacie, l'informatique, les énergies renouvelables et la construction aéronautique. Une vue assez répandue segmente leur spécialisation en trois grands secteurs : biens primaires agricoles (Argentine, Brésil) ou miniers (Venezuela, pays du Golfe), industrie (Chine, Viêtnam) et services (Inde). Mais cette perspective peut être trompeuse : le Brésil, pas plus que l'Inde, n'a renoncé à son industrie et la Chine est devenue, avec Hong-Kong, le troisième exportateur mondial de services commerciaux.

Les pays émergents concurrencent également les Européens dans le capitalisme mondial. Leurs firmes s'intègrent dans les oligopoles mondiaux en rachetant des entreprises occidentales et, notamment, européennes. En 2006, le rachat d'Arcelor par Mittal a valu à ce groupe dirigé par un Indien la première place dans l'oligopole mondial de la sidérurgie où perce aussi une firme indienne, Tata Steel à la suite du rachat en 2007 de l'Anglo-Hollandais Corus... à la barbe du Brésilien CSN. Cette irruption ne se limite pas aux acteurs privés. Les fonds « souverains » (fonds de placement alimentés et contrôlés par les États) de certains pays, comme le Koweït, les Émirats, la Chine et la Russie, pourraient s'impliquer davantage dans les firmes occidentales en augmentant leur participation et en revendiquant un pouvoir de contrôle. Cette évolution, qui concerne aussi le secteur financier, a d'ailleurs suscité un regain de « nationalisme économique » qui n'est plus l'apanage

des seuls États-Unis et de la France. Ces prises de contrôle économiques risquent, en effet, d'accroître le pouvoir d'influence politique de certains États.

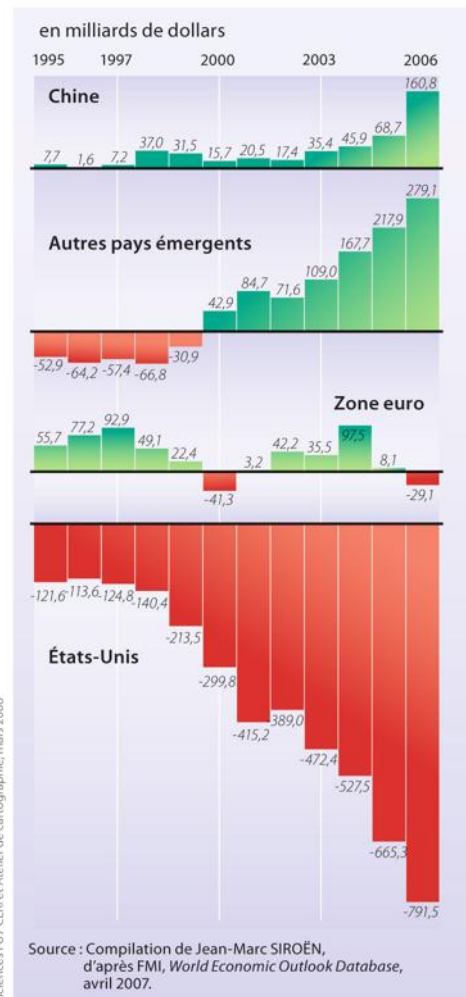
Ces craintes méritent d'être nuancées. L'augmentation de la part des pays émergents ne s'est que très faiblement réalisée au détriment de la part européenne. Rien n'est encore acquis : les techniques sont loin d'être toutes maîtrisées, et la qualité des produits et des services n'est pas toujours au rendez-vous. La contre-façon pourrait conduire à des sanctions. Les bas salaires qui d'ailleurs s'élèvent ne suffisent pas nécessairement à compenser une productivité du travail qui reste faible, même si la sous-évaluation de certaines monnaies masque ces carences. Des distorsions s'accumulent notamment dans l'immobilier et dans les secteurs financiers. Les effets de la « purge » induite par la crise financière de la fin des années 1990 s'estompent et les pays émergents restent vulnérables aux crises, que celles-ci trouvent leur origine dans leurs propres déséquilibres ou dans les pays développés. Ils n'ont pas échappé, par exemple, à la crise des *subprimes* qui a débuté à l'été 2007.

Des pays émergents perturbateurs d'un ordre ancien

Les pays émergents apparaissent fréquemment comme les derniers arrivés d'un ordre construit sans eux et qui, volontairement ou non, viennent perturber le bel ordonnancement de marchés jusque-là dominés par les seuls pays développés. Les États-Unis, l'Europe, le Japon ne sont plus les seuls, aujourd'hui, à fixer les taux d'intérêt, les taux de change et le prix mondial des produits.

À la suite de l'assainissement consécutif à la crise financière qui a touché la plupart des pays émergents à la fin des années 1990 (Thaïlande, Corée du Sud, Russie, Brésil, Argentine), de nouveaux déséquilibres globaux sont apparus. Des politiques restrictives, une épargne abondante, des exportations dynamiques, des prix des matières premières en hausse ont favorisé l'apparition d'excédents courants et l'accumulation de réserves en devises. Cette évolution spectaculaire est aussi la contrepartie des déficits

figure 61 : **Balances commerciales de quelques ensembles économiques, 1995-2006**



Sciences Po / CEPI et Atelier de cartographie, mars 2008

« jumeaux » américains – budgétaire et courant – qui peuvent être imputés à un modèle de croissance fondé sur les déficits publics, la consommation et l'endettement. Depuis 1995, le déficit de la balance courante américaine se creuse, tandis que l'excédent des pays émergents gonfle, notamment celui de la Chine et à un moindre degré celui de la zone euro. Cet excédent s'est traduit par une augmentation des réserves de change des pays émergents. Entre 2000 et 2005, les réserves chinoises sont passées de 166 à 820 milliards de dollars. De débiteurs, les pays émergents sont ainsi rapidement devenus créditeurs.

Ces déséquilibres symétriques entre les pays émergents et les États-Unis ont des implications importantes pour l'Europe. Ces réserves sont, en effet, placées majoritairement en dollars et marginalement en euros ou en livres sterling, ce qui soutient la monnaie américaine et favorise la sous-évaluation des monnaies de certains pays émergents à commencer par le yuan chinois. Une plus grande réticence à l'égard du dollar pourrait avoir des effets indésirables en Europe. L'effondrement de la monnaie américaine, en plus de la crise financière qu'il pourrait susciter, impliquerait un report sur les monnaies européennes, amplifiant ainsi leur surévaluation au détriment de la compétitivité européenne. La responsabilité de ces déséquilibres ne peut être imputée à aucun pays en particulier. Au modèle américain d'endettement excessif correspond la sous-consommation sans doute abusive des pays émergents. Leur stratégie mercantiliste de croissance par les exportations peut les conduire à privilégier la demande extérieure plutôt qu'à stimuler la demande intérieure. L'appréciation du yuan ne réduirait ces déséquilibres que si les États-Unis diminuaient leur déficit public et épargnaient plus. Tant que la croissance est au rendez-vous, les pays émergents tout comme les États-Unis s'accommodent de cette situation, même si l'Europe n'a pas tiré tous les dividendes de cette consolidation des déséquilibres.

En attirant l'épargne des pays émergents et du Japon, les États-Unis peuvent remplir leur fonction de banquier mondial en transformant une dette à taux d'intérêt faible en placements plus longs et plus rémunérateurs. Mais si l'abondance de liquidités internationales qui en a résulté a stimulé la croissance de l'économie mondiale et des échanges, elle a également approuvé le risque d'inflation mondiale. Pour l'instant, la hausse des prix mondiaux est circonscrite aux matières premières, denrées alimentaires comprises. La forte croissance des pays émergents et l'amélioration de leur pouvoir d'achat ont suscité une explosion de la demande pour des biens primaires dont l'offre est très peu élastique. Celle-ci a globalement profité aux pays émergents qui, quelles que soient leurs ambitions, restent des économies dépendantes du secteur primaire. Elle a constitué une aubaine inespérée pour les États exportateurs de pétrole ou de produits agricoles. La flambée des prix a conforté la stratégie de développement de l'agrobusiness du Brésil et sa politique industrielle qui a pour objectif d'atteindre une position de leader sur l'ensemble de la filière des biocarburants.

Cette évolution pourrait décrier les débats sur l'avenir de la politique agricole commune autrefois déconsidérée par les excédents et le faible niveau des prix mondiaux. Pour les autres matières premières, où l'autosuffisance de l'Europe n'est pas envisageable, elle pourrait provoquer une nouvelle perte de compétitivité. Toutefois, le cours des matières premières reste très volatile et les épisodes de hausse ne préjugent pas d'une tendance historique de long terme plutôt contrastée, baissière pour les produits agricoles, haussière pour les combustibles.

Des pays émergents partenaires commerciaux

Si les exportations des pays émergents peuvent évincer la production d'anciens pays industriels lorsqu'elles pénètrent les marchés traditionnels de l'Union européenne (Afrique, Méditerranée, Europe de l'Est), la taille du marché mondial augmente avec la croissance des pays émergents. Ce qui peut être perdu sur certains marchés peut être gagné dans les zones en expansion qui offrent autant d'opportunités aux firmes des pays industriels : demande de biens de consommation (souvent de luxe), de biens d'investissement et d'infrastructures. Entre 1999 et 2005, si la part des importations extra-européennes en provenance des pays émergents est passée de 32 % à 43,5 %, celle des exportations a elle aussi augmenté, mais plus faiblement, de 24 % à 31 %. Cette dissymétrie croissante signifie que l'Europe ne tire pas suffisamment partie de l'expansion des pays émergents, malgré une spécialisation *a priori* adaptée à la demande : aéronautique et matériel de transport, produits de luxe, biens d'équipement. Tous les pays européens n'ont pas la même spécialisation ni le même pouvoir de marché. Ils n'ont pas tous la même capacité à profiter de ces nouveaux débouchés. Si, contrairement à la France, l'Allemagne a été plus affectée que d'autres pays européens par la crise financière des pays émergents de la seconde moitié des années 1990, elle a su largement profiter du rebond de ces dernières années. Un des grands défis économiques de l'Europe sera donc d'accroître ses exportations vers les pays émergents.

Si les investissements directs dans les pays émergents sont souvent considérés comme les vecteurs des délocalisations, ils assurent aussi la présence européenne dans les pays d'accueil, permettent de pénétrer les marchés locaux et induisent souvent des exportations qui leur sont plus complémentaires que substitutables. Les investissements entrants en Europe en provenance des pays émergents augmentent parallèlement aux investissements sortants vers les pays émergents, qui représentent approximativement 30 % des investissements extra-européens (contre un peu plus de 10 % pour les flux entrants). Certains pays de l'Union européenne sont d'ailleurs eux-mêmes émergents. D'autres se situent aux frontières de l'Europe, comme l'Ukraine, la Russie ou la Turquie et quelques pays méditerranéens. L'Union européenne a signé des accords de préférence commerciale avec la Turquie, le Mexique, le Chili, l'Égypte, le Mexique. Des négociations sont en

cours avec le Mercosur et le Conseil de coopération du Golfe, et la Commission européenne a reçu le mandat de négocier de nouveaux accords qui porteraient sur le commerce et l'investissement avec, notamment, l'Inde, la Corée du Sud, les pays de l'Asean et la Communauté andine. Des négociations commerciales pourraient également s'engager dans le cadre d'accords de partenariat et de coopération avec la Chine, l'Ukraine et la Russie.

L'Union européenne ne peut échapper à cette course aux accords commerciaux, qui visent à consolider sa présence dans les pays émergents. Elle se trouve en compétition directe avec les États-Unis où chacun dispute à l'autre ses zones traditionnelles : l'Amérique latine pour les États-Unis, l'Afrique et le Moyen-Orient pour l'Europe. Même si l'Inde et la Chine s'affirment comme leaders régionaux, au détriment du Japon, et même si le commerce intrarégional tend à s'accroître, cette chasse non gardée remet en cause la perspective d'un monde tripolaire considérée comme acquise dans les années 1990. Les États-Unis devront s'accommoder d'une présence européenne et asiatique en Amérique latine, tout comme l'Afrique se liera autant (ou plus ?) au pôle asiatique qu'au pôle européen. En même temps, cette prolifération d'accords contribue à la marginalisation du multilatéralisme. Paradoxalement, l'adhésion à l'OMC, qui autorise les accords de préférence, devient le moyen incontournable de négocier des accords bilatéraux qui dérogent à son principe fondateur de non-discrimination entre pays membres.

Des pays émergents, à la conquête d'un nouvel ordre économique international ?

Plus de cinquante ans après la conférence de Bandung, les pays émergents continuent de revendiquer leur place dans la gouvernance mondiale. Les plus grands d'entre eux attendent que leur soit reconnu un statut de puissance régionale qui rendrait légitime leur participation active dans le condominium politique et économique des grandes nations. Les positions établies après la Seconde Guerre mondiale sont donc remises en cause sans que le système ancien ne parvienne à répondre aux demandes des pays émergents.

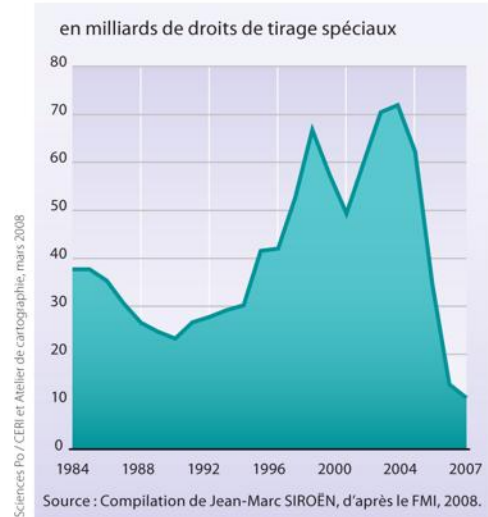
La réforme des grandes organisations internationales tarde à venir. La part qu'y occupe l'Union européenne y apparaît exorbitante : deux sièges permanents au Conseil de sécurité (Royaume-Uni et France), sept sur vingt-quatre au conseil d'administration du FMI et six sur vingt-quatre à celui de la Banque mondiale. Au FMI, même après la réforme de 2006 qui a vu l'augmentation des quotes-parts de quatre pays émergents (Chine, Corée, Mexique, Turquie), l'Union européenne réunit 32,4 % des quotas et donc des droits de vote, contre 11,5 % pour la seule Asie (17,1 % pour les États-Unis), la Belgique comptant plus que l'Inde ou le Brésil. L'Union européenne préempte la direction générale de cette organisation, les États-Unis se réservant la Banque mondiale et les Vingt-sept disposant d'un pouvoir d'influence

considérable à l'OMC. Ce *statu quo* devient d'autant plus inacceptable que les pays émergents sont devenus exportateurs nets de capitaux, mènent des politiques macro-économiques rigoureuses, bénéficient de taux de croissance élevés et ne sont pas à l'origine de la crise financière d'août 2007 due à l'effondrement des *subprimes mortgages* américains. Pouvoir écrasant quand les banquiers du Monde sont aujourd'hui le Japon, la Chine ou... le Venezuela.

Cette perte de légitimité des pays développés a conduit les pays émergents à s'émanciper et, de manière pragmatique, à ouvrir la voie à un modèle de croissance indépendant. Lourdemment endettés auprès du FMI à la suite de la crise asiatique, ils se sont récemment, rapidement et spectaculairement désengagés au point de laisser au FMI une abondance de liquidités dont il n'a pas l'usage. Cette émancipation financière permet une émancipation idéologique. Le consensus de Washington, qui fondait les plans d'ajustement structurel très libéraux imposés aux pays qui sollicitaient le soutien financier du FMI, est devenu sans objet faute de... nouvelles demandes de financement.

Cette évolution est certes fragile, car trop dépendante de la conjonction d'événements favorables qui ont peu de chances de se reproduire : taux de croissance exceptionnellement forts et sans doute insoutenables à moyen terme, hausse du prix des matières premières, fonction de locomotive exercée par les déficits américains, risque de crise financière et bancaire. Certains pays, comme le Brésil, ont mené une politique monétaire et budgétaire qui allait au-delà des prescriptions du FMI. D'autres, comme le Venezuela, gaspillent la manne financière du pétrole au risque de poser les jalons d'une nouvelle crise financière lorsque les cours se retourneront. Il n'en reste pas moins que l'état d'esprit des pays émergents est à l'euphorie. Euphorie grisante qui suggère la mise en place d'un nouvel ordre international qui autoriserait le retour à un certain étatisme et à l'affirmation d'un nationalisme populiste. Si la proposition de placer une « Banque du Sud » en concurrence avec les institutions financières internationales ou régionales a peu de chance de prendre la forme que lui prête Hugo Chávez – qui est prêt à substituer le Venezuela aux États-Unis et à l'Europe ? –, la question est néanmoins posée, et de nombreux pays émergents, comme la Russie, l'Inde, ou le Brésil, se sont engagés dans une stratégie de conquête des clés du pouvoir « mondial » qu'il soit détenu par les entreprises, par les institutions financières ou par les organisations internationales. Le revirement a été brutal et rapide. Il n'est pas certain que l'Union européenne en ait perçu tous les enjeux.

figure 62 : **Montant des crédits accordés par le FMI, 1984-2007**



L'Union européenne a pourtant été rappelée à l'ordre lors des négociations de Doha. Ni avant l'échec de la conférence de Cancun (2003) ni même peut-être après, les négociateurs européens n'ont voulu croire que les pays émergents du G 20, aux intérêts commerciaux trop contradictoires, pourraient s'entendre pour faire échec au duopole États-Unis-Union européenne. Pour les émergents, l'enjeu est d'affirmer un rapport de force qui leur permette d'obtenir davantage des pays développés, c'est-à-dire une plus grande ouverture des marchés agricoles de l'Union européenne contre une moindre ouverture de l'industrie et des services dans les pays émergents. Il est aussi de démontrer aux anciennes puissances que plus rien ne pourra se faire sans les pays émergents, ou, du moins, sans leurs leaders. Toutefois, exercer une fonction de leader, c'est aussi accepter de prendre en charge sa part, et même davantage, de la production de « biens publics internationaux ». Certes, les pays émergents peuvent arguer du fait que la croissance des anciens pays industriels s'est fondée sur le travail des enfants et une grande insouciance des conséquences environnementales. Mais ce type d'argumentation ne fait que confirmer leur réticence à assumer les responsabilités de leadership mondial et donc, sans doute, leur impossibilité d'accéder rapidement à cette position.

La rivalité entre l'Europe et les pays émergents n'a aucune raison de s'atténuer dans les prochaines années. La mise entre parenthèses des négociations avec le Mercosur a montré que les accords commerciaux seront difficiles avec le noyau dur des pays émergents comme le Brésil, la Chine, l'Inde ou la Russie. Les fragiles compromis internes à l'Union européenne, notamment sur l'agriculture, rendent d'ailleurs plus étroites les marges de négociation. La stratégie de croissance par les exportations de ces pays se heurtera aux exigences européennes d'une concurrence « loyale », attentive à la contrefaçon, au dumping, aux normes sanitaires, environnementales et sociales. Les rachats d'entreprises européennes seront examinés avec d'autant plus de circonspection qu'ils émaneront de fonds d'État – les fonds souverains considérés comme plus menaçants pour la souveraineté nationale que les fonds privés. Même si les prérogatives de l'Union européenne dans les institutions internationales sont exorbitantes, elle les cédera d'autant moins aisément que les États-Unis n'apparaissent pas non plus disposés à lâcher du lest.

L'affirmation des pays émergents devrait aussi inciter les dirigeants européens à renforcer leur coordination. Une politique macro-économique plus cohérente et plus attentive aux taux de change devrait éviter que la résolution des déséquilibres entre les États-Unis et les pays émergents ne se traduise par une appréciation injustifiée de l'euro. Sans suggérer de mener une politique industrielle européenne qui risquerait de protéger davantage les secteurs déclinants plutôt que de promouvoir les activités d'avenir, les politiques européennes de l'éducation, de la recherche, des infrastructures devraient être renforcées et rendues plus cohérentes pour aller au-delà de l'évocation-incantation de la stratégie de Lisbonne. Des avancées insti-

tutionnelles, qui restent à réaliser permettraient également à la zone euro, sinon à l'Union européenne, de figurer comme personnalité juridique dans les organisations financières internationales.

Pour en savoir plus

AGLIETTA (Michel) et BERREBI (Laurent), *Désordres dans le capitalisme mondial*, Paris, Odile Jacob, 2007.

ARTUS (Patrick), *La Résolution des crises dans les pays émergents*, Paris, Economica, 2005.

BÉNASSY-QUÉRÉ (Agnès), « FMI : des quotes-parts mal taillées », *La Lettre du CEPII*, 238, juin-juillet 2007.

LONGUEVILLE (Guy), « Panorama 2006-2008 des pays émergents : une croissance soutenue à l'épreuve de la durée », *BNP Paribas, Conjoncture*, août 2007.

MATHIEU (Édouard), « Les investissements des grands pays émergents en Europe et en France », *Notes et études de l'AFII* (Agence française pour les investissements internationaux), 11, octobre 2006.

SANTISO (Javier), *The Political Economy of Emerging Markets*, Londres, Palgrave, 2003.

● DES ÉCONOMIES OCCIDENTALES SUR LA DÉFENSIVE

Les multinationales chinoises et indiennes à la conquête du monde

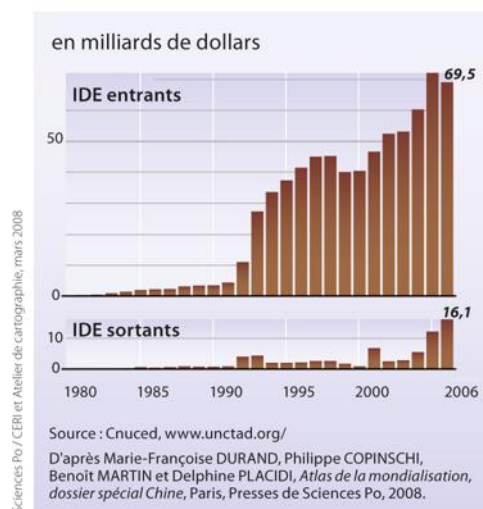
Jean-François Huchet et Joël Ruet

En investissant de plus en plus massivement aux quatre coins de la planète, les entreprises indiennes et chinoises sont apparues depuis quelques années en grand nombre sur la scène internationale. Très présentes dans le secteur des matières premières en raison de l'importante dépendance énergétique des deux géants asiatiques, on les trouve aussi aujourd'hui dans l'acier, les télécommunications, la biotechnologie, la distribution ou les appareils électroménagers. Cette multinationalisation des firmes chinoises et indiennes résulte à la fois d'une maturation rapide de leur économie intérieure (rythme de croissance, marché domestique, développement technologique, accumulation de ressources financières par les firmes), mais également de la globalisation de l'économie mondiale qui les oblige à investir à l'étranger pour continuer leur processus de rattrapage des multinationales des pays industrialisés. Malgré quelques similitudes dans les processus, les firmes chinoises et indiennes restent néanmoins très fortement influencées par l'histoire économique de leur pays, développant des stratégies distinctes et devant faire face dans leur internationalisation à des obstacles de nature différente.

Des investissements directs étrangers en forte hausse

En ce qui concerne les entreprises chinoises, les premiers investissements directs étrangers (IDE) ont été réalisés dans les années 1980 à Hong-Kong, encore territoire de la Couronne britannique, principalement dans les secteurs de la banque

figure 63 : **Investissements directs étrangers chinois, 1980-2006**



et du commerce. Mais c'est surtout à partir du début des années 2000 que l'on assiste à un véritable décollage des IDE chinois, notamment dans les secteurs de l'énergie et des matières premières. Les chiffres officiels¹ indiquent le franchissement d'une nouvelle étape dans l'internationalisation des firmes chinoises à partir de 2001 et une rapide accélération à partir de 2005 avec 12,3 milliards de dollars, puis 21 milliards de dollars en 2006². Le stock d'IDE chinois est certes encore modeste avec 78 milliards de dollars, soit seulement 0,6 % du total mondial, mais les autorités chinoises prévoient une forte progression des flux annuels d'IDE qui pourraient dépasser rapidement 30 milliards de dollars. À la fin de l'année 2006, le ministère du Commerce de la Chine a recensé un peu plus de 5 000 entreprises chinoises ayant réalisé des inves-

tissements à l'étranger avec près de 10 000 implantations dans 172 pays³.

Quant aux investissements indiens à l'étranger, quelques grands groupes comme Tata, Kirloskar ou Birla ont commencé à investir dès les années 1960 au Sri Lanka voisin ou en Afrique. Mais c'est durant les années 1990 que l'on a assisté à une explosion du nombre des multinationales indiennes. Jaya Prakash Pradhan a calculé que le nombre d'implantations à l'étranger a été multiplié par plus de quarante en l'espace de vingt ans entre 1986 (208) et le 31 mars 2006 (8 620).

tableau 3 : **IDE sortants par année pour la Chine et l'Inde**

	Chine	Inde
Moyenne 1990-2000	2,1	0,1
2005	11,3	2,5
2006	17,8	9
2007	26	10

Source: Economist Intelligence Unit, 2007.

1 Il reste difficile d'évaluer précisément les IDE chinois à partir des statistiques officielles fournies par le gouvernement chinois. Beaucoup d'opérations transitent *via* Hong-Kong et ne sont pas répertoriées. Par ailleurs, seuls les investissements supérieurs à un million de dollars figurent dans les statistiques officielles, laissant dans l'ombre toutes les opérations des firmes privées, notamment issues de la province du Guangdong qui commencent à investir dans les pays d'Asie du Sud-Est.

2 Ministère du Commerce de Chine.

3 *China Daily*, 17 septembre 2007.

De 1995 à 2006, le stock d'IDE est passé de 212 millions de dollars à 8 181 millions de dollars.

On distingue traditionnellement deux phases dans le décollage des IDE indiens. Avant 1990, les IDE (pour les quelques groupes privés autorisés à investir à l'étranger) sont orientés principalement vers les secteurs manufacturier, de l'énergie et des matières premières. La plupart sont réalisés par de grandes entreprises publiques. Après 1991, on assiste à une triple évolution : une forte augmentation dans les montants investis, une diversification sectorielle et l'arrivée de nouveaux acteurs issus du secteur privé qui vont rapidement devenir la principale source des IDE indiens. Il est sans doute plus pertinent de subdiviser la seconde période avec une césure autour des années 2001-2002. Avant cette date, les grands groupes industriels indiens ont connu une longue décennie de recentrage sur quelques cœurs de métiers après avoir été forcés pendant près de quarante ans à se diversifier sous l'effet de la réglementation sur les investissements⁴ mise en place en 1947 au lendemain de l'indépendance.

Encore assez peu compétitifs internationalement, ces groupes ont préféré durant la décennie 1990 rester sur le marché national qui était encore fortement protégé. Vers 1995, le retour en Inde des « cerveaux » expatriés a permis l'émergence d'une très dynamique industrie des technologies de l'information. Certaines de ces firmes remonteront assez vite la chaîne de valeur et se lanceront dans des investissements à l'étranger à la fin des années 1990. Elles seront ensuite imitées par des entreprises des secteurs des biotechnologies et de la pharmacie. Ce n'est qu'après 2002 que les grands groupes manufacturiers indiens entament véritablement leur internationalisation. La restructuration de leurs activités durant la décennie précédente leur ayant apporté un volant financier important, ils anticipent en partie la pression de la concurrence étrangère sur leur marché domestique qu'ils savent appelée à croître avec les mesures d'ouverture mises en place par les différents gouvernements depuis 1991. Avec l'ensemble des opérations d'IDE, les fusions et acquisitions augmentent mais demeurent jusqu'en 2006 à l'avantage des firmes étrangères (l'opération exceptionnelle de Tata Steel sur Corus pour une

tableau 4 : Flux annuel des IDE indiens (en milliards de dollars)

	Inde
2003-2004	2,2
2004-2005	2,5
2005-2006	9,7

Note : L'année fiscale indienne court du 1^{er} avril au 31 mars.
Source : CnuCED, *World Investment Report 2007*.

tableau 5 : Fusions acquisitions par des entreprises étrangères en Inde et par des entreprises indiennes à l'étranger (en millions de dollars)

	Vers l'Inde	Hors d'Inde
2004	1760	863
2005	4210	2649
2006	6716	4740

Note : L'année fiscale indienne court du 1^{er} avril au 31 mars.
Source : CnuCED, *World Investment Report 2007*.

4 Appelée *Licence Raj* par référence aux règles posées par les Britanniques.

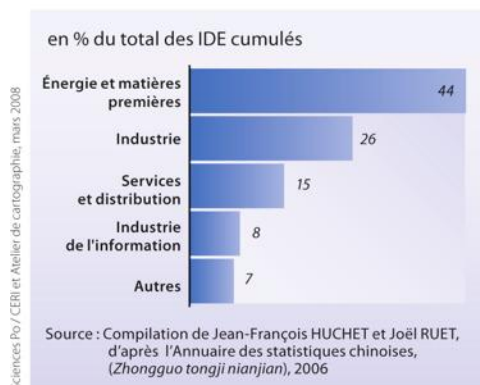
somme de 11 milliards de dollars en 2006, puis le rachat de Suzlon par Repower pourraient annoncer une nouvelle étape).

Une diversification des secteurs d'investissement

Les secteurs de l'énergie et des matières premières continuaient en 2006 de peser près de la moitié du montant total des IDE chinois. Les besoins colossaux de la Chine en énergie⁵ ont poussé le gouvernement, à partir de 1995, à restructurer les grandes firmes publiques opérant dans ces secteurs. L'État les a ensuite encouragées, au début des années 2000, à investir à l'étranger pour y sécuriser les approvisionnements. L'activité des firmes chinoises dans le domaine du pétrole a été particulièrement intense en Afrique, en Asie centrale⁶ et au Moyen-Orient, au point d'alimenter une véritable psychose sur les risques d'éviction des opérateurs américains et européens du marché africain. Malgré une multiplication des IDE des géants du pétrole chinois, on doit s'attendre dans les années à venir à une présence encore plus importante dans la mesure où l'approvisionnement extérieur en hydrocarbures provenant des gisements contrôlés par les firmes chinoises ne pèse que 15 % du total des importations⁷. Depuis 2005, d'autres secteurs, comme les télécommunications, l'informatique, l'électronique grand public et l'automobile, progressent très rapidement : ils représentent désormais près de 35 % du total

des IDE chinois. Trois firmes – Huawei, Haier et ZTE – sont particulièrement actives dans ces secteurs. Haier a par exemple établi hors de Chine, en moins d'une décennie, treize unités de production, huit centres de design, vingt-deux sociétés de commerce, et près de quarante-six mille magasins⁸. Dans le secteur du commerce, les firmes industrielles chinoises qui travaillent en sous-traitance pour les multinationales européennes, américaines et japonaises ont désormais la volonté de remonter dans la chaîne de la valeur ajoutée afin de capter une part plus importante des profits réalisés sur les ventes auprès des consommateurs des pays développés.

figure 64 : Répartition sectorielle des IDE chinois, 2002-2005



5 Rien que durant l'année 2006, cinq nouvelles centrales d'une puissance de 300 MW entraient en service chaque semaine en Chine, soit en une seule année l'équivalent de la production française. La Chine est devenue importatrice nette d'hydrocarbures en 1993.

6 China National Petroleum Corporation a racheté PetroKazakhstan en 2005. Le montant de l'opération, la plus importante jamais réalisée par une firme chinoise à l'étranger, s'élevait à 4,2 milliards de dollars.

7 Les 85 % restants étant achetés sur le marché international.

8 *China Daily*, 13 mars 2007.

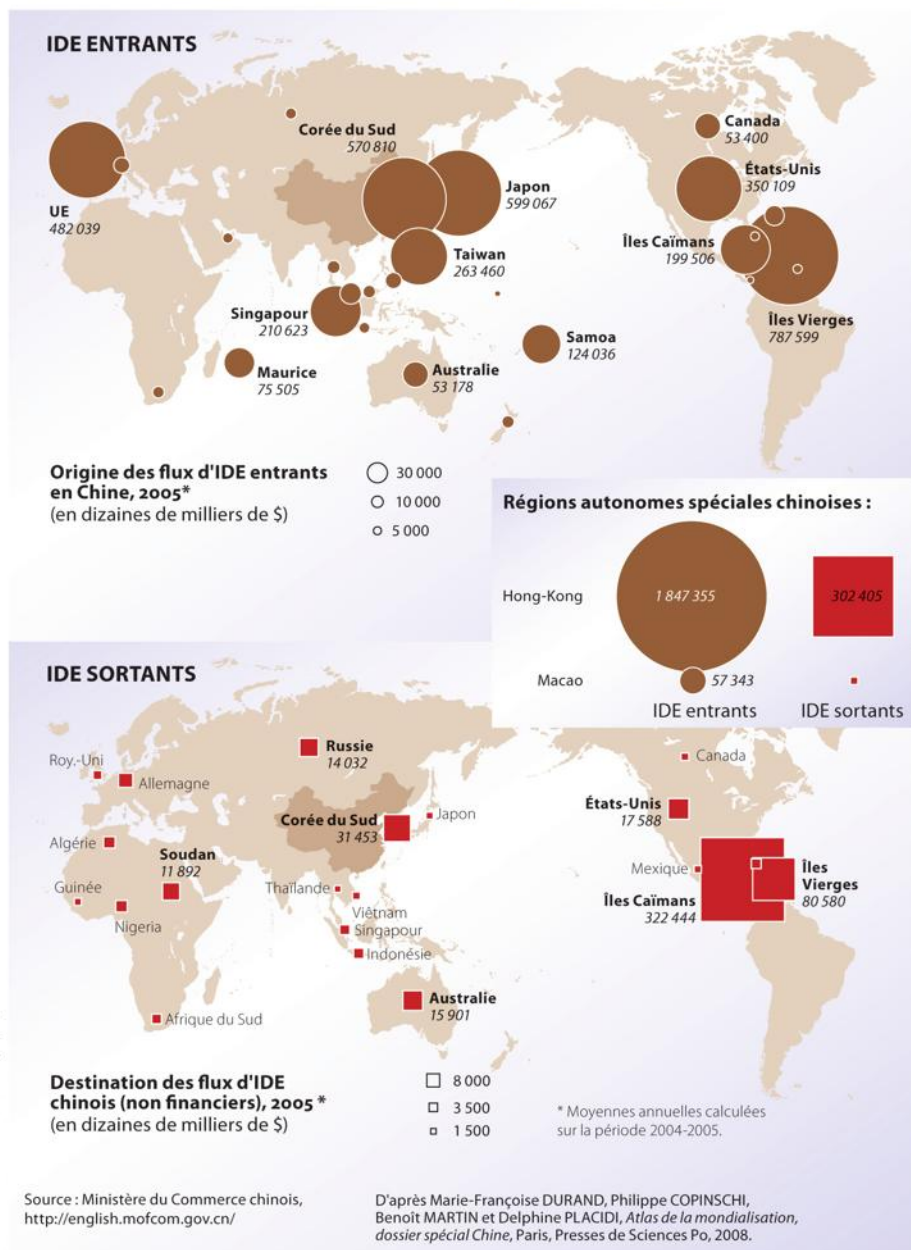
Les contraintes d'internationalisation liées à la concurrence croissante sur le sol national se retrouvent aujourd'hui dans la composition sectorielle des IDE des groupes indiens. Par exemple, dans le panorama dressé par le rapport du Boston Consulting Group sur les cent géants émergents, croisant critères de taille, de rapidité de croissance et de dynamisme du modèle d'affaires, on recense quarante-quatre entreprises chinoises et vingt et une firmes indiennes. Parmi ces dernières, on trouve Infosys, Satyam, Tata Consultancy Services, Wipro présentes dans les technologies de l'information sur des activités à faible valeur ajoutée comme le *business processing outsourcing* mais également sur des segments à très forte valeur ajoutée comme le conseil en organisation ou la conception industrielle virtuelle. Cipla, Dr Reddy, Ranbaxy, dans la pharmacie, progressent rapidement dans leur stratégie internationale avec le dépôt de nombreux brevets à l'étranger. Le secteur automobile et des pièces et accessoires automobiles multiplie les implantations à l'étranger avec Bajaj, Bharat Forge, Mahindra & Mahindra, Tata Motors et TVS Motor Company. L'ingénierie n'est pas en reste avec Crompton Greaves ou Larsen & Toubro. On assiste aussi à de multiples opérations dans la sidérurgie, l'énergie et les matières premières avec Hindalco (métaux non ferreux), Tata Steel (acier), le conglomérat Reliance (énergie), sans oublier ONGC (pétrole et gaz). Les investissements à l'étranger dans les secteurs pétroliers et gaziers pesaient, en 2006, 19 % du stock des IDE indiens.

Des évolutions dans la distribution géographique des IDE

Hong-Kong absorbait encore près de 48 % du total des IDE chinois en 2004 (28 % en 2005). Si l'on ajoute les investissements réalisés dans les paradis fiscaux des îles Caïmans et des îles Vierges, ces trois territoires accueilleraient fin 2005 un peu plus de 80 % du montant total des IDE chinois. Il apparaît donc très difficile de connaître précisément la stratégie d'implantation des firmes chinoises à l'étranger dans la mesure où ces trois territoires, qui font office de paradis fiscaux, ne sont souvent qu'une destination intermédiaire. On peut néanmoins discerner quelques évolutions notables qui corroborent la distribution sectorielle des IDE et les besoins stratégiques des firmes chinoises. Le continent africain, l'Australie, l'Amérique du Sud, la Russie, l'Asie centrale, l'Indonésie sont aujourd'hui l'objet de leur convoitise dans les secteurs de l'énergie et des matières premières. Depuis 2003, la recherche de nouvelles technologies (dans l'industrie de l'information) et de nouveaux marchés (dans l'électronique grand public, l'automobile et le commerce) a conduit à une progression stable des IDE chinois à destination de la Corée du Sud (5,9 milliards de dollars en 2005, soit 4,8 % du montant total), des États-Unis (2,3 milliards de dollars, soit 1,9 %), de l'Europe et du Japon. Les enquêtes menées par la Banque mondiale en 2006 sur les projets d'investissement à l'étranger des firmes chinoises dans les cinq années

à venir indiquent une évolution dans le choix des zones géographiques : l'Asie du Sud-Est, l'Afrique, l'Europe du Nord, l'Amérique latine, l'Europe de l'Est et la Corée du Sud apparaissent comme les grands gagnants alors que l'Asie de l'Est, l'Amérique du Nord, le Moyen-Orient et l'Australie devraient connaître un ralentissement.

figure 65 : Investissements directs étrangers chinois, 2005



En ce qui concerne la destination des IDE indiens, on note un changement radical qui atteste très clairement d'un bouleversement des stratégies industrielles des groupes. Avant 1990, les pays destinataires (ceux dont la part était supérieure à 5 % du total) étaient en ordre décroissant (du total du stock d'IDE) : la Thaïlande, Singapour, le Kazakhstan, le Sénégal, le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Indonésie. Les pays en développement étaient donc majoritaires. Après 1991, c'est le Royaume-Uni qui arrive en tête avec près de 27 % du total, les États-Unis avec 24 %, le paradis fiscal de l'île Maurice avec près de 10 % (qui sert de plate-forme aux réinvestissements en Inde). Si les groupes indiens cherchaient initialement à sécuriser des ressources énergétiques et à conquérir des marchés externes dans un contexte où leur croissance sur le marché domestique était très encadrée, les dynamiques récentes correspondent surtout à une recherche d'actifs stratégiques : technologie, parts de marché sur les économies développées, marques et nouvelles compétences en matière de R&D. À l'instar des firmes chinoises, elles cherchent à dépasser leur avantage en matière de coût initial sur leur marché domestique en remontant la chaîne de la valeur ajoutée. Il est ainsi intéressant de constater que, sur l'année 2004 par exemple, les secteurs dans lesquels les firmes indiennes ont concentré leurs IDE aux États-Unis ont été les technologies de l'information (pour 80 % d'entre eux), la chimie (7 %) et la pharmacie (7 %). Les IDE vers l'Union européenne ont concerné pour 19 % seulement les technologies de l'information, 17 % la pharmacie, 10 % l'électronique, 9 % les transports, 7 % la chimie, 6 % les produits métalliques, les 32 % restants allant vers des secteurs très diversifiés. Ces chiffres traduisent assez bien les spécialisations industrielles des économies concernées mais aussi une connaissance et une interaction sectorielle fine entre l'industrie indienne et l'Union européenne.

La redéfinition des destinations des IDE indiens traduit donc dans une large mesure une recherche de nouvelles compétences technologiques et de marques, entraînant de manière naturelle une augmentation du poids des économies développées en leur sein. Il existe également une évolution purement géographique due à la nécessité de se rapprocher des clients, dans les secteurs de l'*outsourcing* informatique par exemple. Les entreprises indiennes investissent ainsi en Europe de l'Est et au Maghreb pour atteindre les marchés de l'Europe de l'Ouest, ou bien au Mexique pour pénétrer le marché américain. Ce faisant, les firmes indiennes anticipent aujourd'hui ce qui risque d'être une évolution industrielle majeure avec la numérisation d'une partie de la conception. En mai 2007, Tata Consultancy Services a annoncé l'ouverture d'un bureau à Guadalajara. Tata emploie déjà 5 000 employés au Brésil, au Chili et en Uruguay. Wipro de son côté est présent en Arabie Saoudite, au Canada, en Chine, au Portugal et en Roumanie, entre autres. Cognizant Technology Solutions est installé à Shanghai et à Phoenix. Parallèlement, les entreprises indiennes de l'industrie de l'information cherchent à profiter de leur avantage en matière de coûts pour dominer

l'industrie naissante de l'*outsourcing* dans des pays en voie de développement : c'est le cas par exemple d'Infosys qui a racheté récemment des *back offices* en Thaïlande et en Pologne.

Impératifs de la globalisation et transformations des économies intérieures

Hormis la recherche d'approvisionnements énergétiques extérieurs, des facteurs liés à l'évolution de l'économie intérieure de chacun des deux pays ainsi que l'influence grandissante de la globalisation sont à l'origine du développement rapide des IDE des firmes chinoises et indiennes.

Épargne et accumulation de capacités financières

La forte croissance économique enregistrée dans les deux pays a engendré une accumulation rapide de l'épargne des entreprises et de réserves pouvant être mobilisées pour des opérations d'investissement à l'étranger. Dans le cas chinois, les plus gros investissements sont effectués par les grandes firmes d'État, notamment celles opérant dans des secteurs monopolisés comme l'énergie, les matières premières et les télécommunications. Lenovo était la seule entreprise dont le capital était majoritairement privé à apparaître en 2005 dans la liste des vingt premières firmes chinoises investissant à l'étranger. Les grandes entreprises chinoises, en majorité contrôlées par l'État, sont les plus vertueuses d'Asie, épargnant environ 33 % de leurs bénéfices, contre 17 % pour le reste de l'Asie. Elles distribuaient jusqu'en 2006 peu de dividendes à l'État et bien que leur marge bénéficiaire reste faible, la forte croissance enregistrée depuis 2000 leur a permis d'accumuler un matelas de ressources financières considérables pour leurs ambitions internationales. De surcroît, le contexte monétaire en Chine est particulièrement propice à tout ce qui favorise la sortie de capitaux du territoire chinois. Face à la pression internationale pour une réévaluation de la monnaie chinoise liée à l'accumulation sans précédent de réserves en devises (près de 1 700 milliards de dollars), le gouvernement chinois a considérablement réduit les restrictions imposées aux firmes chinoises dans leurs opérations d'investissements à l'étranger.

Le contexte financier macro-économique est assez différent pour les entreprises indiennes : les réserves de change sont bien moindres et surtout le pays enregistre un déficit de sa balance commerciale. En revanche, la structure boursière indienne joue un rôle positif qui compense ce désavantage. Les entreprises indiennes bénéficient de leur valorisation boursière, liée à la rapidité et à la régularité de leur croissance (selon un mécanisme boursier élémentaire, cela leur donne de manière justifiée une valeur plus importante que celle de leurs concurrents occidentaux à chiffre d'affaires égal car les anticipations de plus-value sont plus fortes). Par exemple, la plus grosse opération d'acquisition s'est en partie avérée possible grâce

à la présence de Tata Consultancy Services dans le groupe Tata⁹ qui a permis de démultiplier les capacités d'emprunt de Tata Steel. La progression des cours de la bourse de Bombay donne pour l'instant la possibilité aux groupes indiens d'émettre des actions et de lever le capital nécessaire à leur expansion future.

Ouverture et concurrence sur les marchés nationaux

Parallèlement aux facteurs externes, la globalisation croissante du fonctionnement de l'économie mondiale oblige les firmes chinoises et indiennes à s'internationaliser. L'ouverture respective des deux économies engendre pour ces entreprises une concurrence accrue sur leurs marchés domestiques longtemps protégés par d'importants tarifs douaniers. Depuis l'accélération des négociations pour son accession à l'OMC (intervenue en 2001), la Chine a accepté de baisser drastiquement ses tarifs douaniers qui sont passés en moyenne de 25 % en 1997 à 7 % en 2005. Les groupes chinois sont désormais en concurrence directe avec les groupes étrangers qui investissent massivement en Chine. Ce n'est donc pas un hasard si les secteurs où l'internationalisation des firmes chinoises s'accélère aujourd'hui sont également les secteurs où les IDE entrant en Chine sont les plus importants (télécommunications, électronique, automobile). La recherche de nouveaux marchés extérieurs est de très loin l'une des causes principales expliquant la volonté des firmes chinoises d'augmenter leurs investissements à l'étranger.

Comme leurs homologues chinoises, les entreprises indiennes sont de plus en plus soumises à la concurrence directe des grands groupes internationaux sur leur propre sol. Ceux-ci vont également de manière croissante bénéficier des mêmes structures de prix liées au coût de la main-d'œuvre sur les territoires chinois et indien. Ces évolutions vont concerner la production comme la conception de produits. Les grands groupes indiens se retrouvent à ce titre dans une situation sans doute plus délicate que leurs homologues chinois dans plusieurs secteurs industriels clés. Dans le cas de l'automobile par exemple, les structures de *joint-ventures* dominent en Chine. En Inde, les groupes qui se positionnent dans l'automobile savent que même s'ils en bénéficient parfois, elles ne sont pas des partenaires à long terme se substituant à leur production. Ces groupes doivent donc, sur le long terme, développer leurs propres modèles. Les groupes indiens (Tata ou Mahindra & Mahindra) sont confrontés à la nécessité de vendre des véhicules à l'étranger pour compenser la concurrence étrangère qui se manifeste de manière frontale sur le marché indien. Dans le domaine de l'électronique, une autre raison prime. Le nombre de pôles géographiques de compétences et d'entreprises est beaucoup plus restreint qu'en Chine. Les entreprises subissent la concurrence de

9 Tata Consultancy Services représentait à l'époque du rachat de Corus 50 % de la valorisation boursière totale du groupe Tata pour seulement 16 % du chiffre d'affaires.

l'Europe, des États-Unis et du Japon, mais aussi celle de la Chine. Les groupes indiens disposent néanmoins d'un avantage par rapport aux firmes publiques chinoises. La structure de leur capital, majoritairement privé, leur permet de se mouvoir plus rapidement sur le marché des fusions et acquisitions.

La nécessité de monter en gamme technologiquement et d'établir des marques

Dans ce contexte de concurrence accrue sur leur marché intérieur, les firmes chinoises et indiennes doivent continuer à accumuler des compétences technologiques et établir des marques reconnues qui les libèrent des segments les plus faibles en valeur ajoutée dans la division internationale du travail. Les rachats de la division ordinateurs personnels d'IBM par Lenovo, de la branche grand public de Thomson par TCL ou bien encore la tentative ratée de Haier pour acquérir le producteur de réfrigérateurs américains Maytag illustrent bien cette stratégie. La progression des IDE chinois dans le commerce indique quant à elle la volonté des entreprises chinoises d'être plus présentes dans les circuits de distribution internationaux et de capter une part plus grande de la valeur ajoutée sur les produits vendus aux consommateurs. L'entreprise Galanz par exemple, leader mondial des fours à micro-ondes avec près de 40 % du marché mondial, fournit ses produits à près de 250 firmes qui les revendent sous leur propre marque. Galanz cherche aujourd'hui à établir sa propre marque et à investir dans les phases de distribution et de commercialisation où est réalisée la part la plus importante des profits. On retrouve ce même schéma dans bon nombre de secteurs industriels comme le textile et l'habillement, la chaussure, l'électronique, les jouets, où les producteurs chinois sont devenus de grands producteurs grâce à la sous-traitance sans pour autant réussir à capter d'importants profits.

Les entreprises industrielles indiennes, moins nombreuses mais de plus grande taille que leurs homologues chinoises, ont en général commencé à créer des marques. Leur promotion reste néanmoins cantonnée à un nombre encore assez restreint de pays. Pour remédier à ce problème, les marques déjà connues cherchent à étendre leur rayonnement à l'étranger. De nouvelles sont également en train d'émerger au-delà des groupes informatiques et des firmes pharmaceutiques connues sur la scène internationale. Certains groupes traditionnels comme Tata et Reliance acquièrent progressivement une réputation dans les infrastructures et l'énergie ; d'autres comme Jet Airways dans le transport aérien, Suzlon dans l'énergie renouvelable, Bharti dans les télécoms ou DLF dans l'immobilier leur emboîtent le pas.

Des stratégies de développement non dénuées de risques

Si la capacité des groupes chinois et indiens à devenir des concurrents sérieux à long terme ne fait aucun doute, ils sont encore pénalisés par un certain nombre de

déficiences ou de désavantages qui risquent de limiter leur potentiel concurrentiel à court et moyen termes. Les groupes chinois souffrent en effet de carences en cadres formés à l'international, de leur connaissance limitée des environnements juridiques et administratifs européen et américain, d'un manque de flexibilité pour le montage d'opérations complexes de fusions et acquisitions ainsi que de multiples déficiences dans leur système de gouvernance. Ce dernier point est peut-être le plus inquiétant au regard de l'importance des IDE chinois dans les paradis fiscaux des îles Vierges et Caïmans (52 % du total en 2005). À la différence des groupes indiens largement dominés par la propriété privée, le contrôle peu efficace de l'État sur les grands groupes chinois qui croulent actuellement sous les liquidités pourrait encourager certaines firmes à réaliser des opérations d'investissements à l'étranger pour le prestige ou, pire, pour faciliter l'enrichissement personnel des cadres des entreprises.

Ces travers ne sont pas ceux des grands groupes indiens. Mais la concurrence, vive entre les firmes du pays, offre clairement un avantage à celles qui se positionneront les premières sur de nouveaux secteurs, de nouveaux modèles d'affaires et de nouvelles niches de production. Cette prime au premier arrivé justifie sans doute les cours élevés des actions de ces entreprises. Tant que la Bourse de Bombay restera sur une courbe ascendante, elle offrira des moyens conséquents pour financer l'expansion à l'étranger. En cas de rupture de confiance sur le marché boursier, les conséquences pourraient être dommageables pour les stratégies d'internationalisation des entreprises. La canalisation des fortes liquidités actuelles de l'économie financière mondiale a été, jusqu'à aujourd'hui, bénéfique aux grands groupes indiens, mais pour continuer à en bénéficier, ils devront montrer une grande rigueur dans leur stratégie de développement.

Pour en savoir plus

Accenture, *China Spreads its Wings. Chinese Companies go Global*, 2005.

BATTAT (John), *China's Outward Foreign Direct Investment*, Washington (D. C.), Foreign Investment Advisory Services, Firm Survey, Banque mondiale/IFC, 2006.

BOMSEL (Olivier) et RUET (Joël) (dir.), *Digital India. Report on the Indian IT Industry*, Paris, Cerna-ENSMP, 2001.

HUCHET (Jean-François), RICHEL (Xavier) et RUET (Joël), *Firms and the State: Industrial and Administrative Models for Globalisation in China, India, Russia*, New Delhi, Academic Foundation India, avril 2007.

HUCHET (Jean-François) et RUET (Joël) (dir.), « Globalisation and Opening Markets », dans *Developing Countries and Impact on National Firms and Public Governance: The Case of India*, rapport CSH-LSE-NCAER-ORF-Cerna, avril 2006.

- LIBERTHAL (Kenneth) et HERBERG (Mikkal), « China's Search for Energy Security : Implications for U.S. Policy », *NBR Analysis*, 17 (1), avril 2006.
- MILELLI (Christian), « International Expansion by Indian Firms : What of European Market Entry ? », *The Indian Economy in the Era of Globalisation, CAS Occasional Papers*, 26, Genève, Center for Asian Studies, juin 2007.
- PRADHAN (Jaya Prakash), « Trends and Patterns of Overseas Acquisitions by Indian Multinationals », *Working Paper*, 10, New Delhi Institute for Studies in Industrial Development, octobre 2007.
- PRADHAN (Jaya Prakash), « The Determinants of Outward Foreign Direct Investment : A Firm-level Analysis of Indian Manufacturing », *Oxford Development Studies*, 32 (4), 2004, p. 619-639.
- RUET (Joël), « Émergence des firmes multinationales du "Sud" et lecture du capitalisme », dans *Annuaire de relations internationales*, Paris, IFRI, 2007, p. 808-825.
- The Boston Consulting Group, *China's Global Challengers, How 100 Top Companies from Rapidly Developing Economies are Changing the World*, mai 2006.

● L'AFRIQUE ET L'AMÉRIQUE LATINE COMME NOUVEAUX TERRAINS DE JEU ?

Les pays émergents et la coopération internationale

Jean-Jacques Gabas

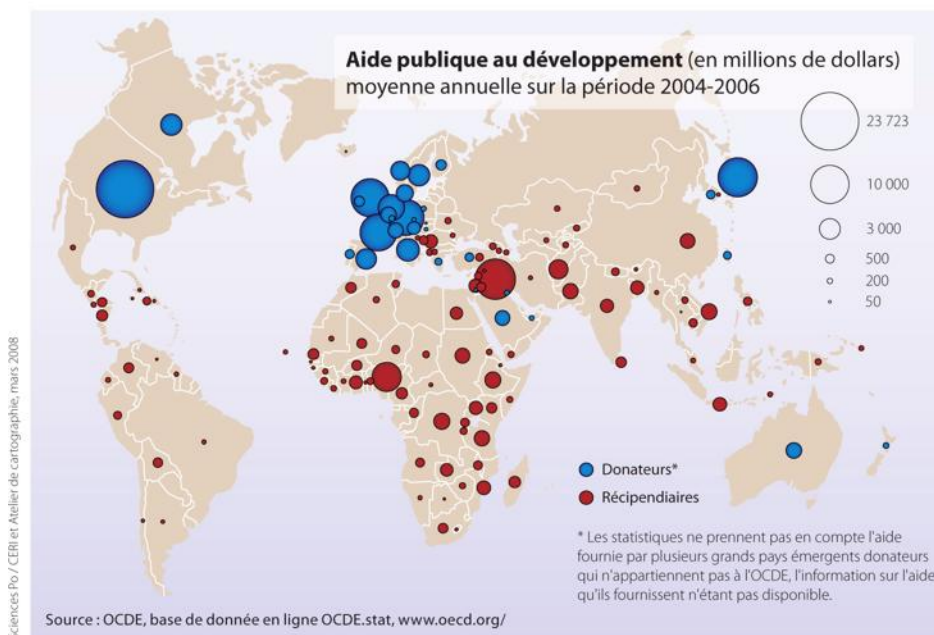
Les pays émergents, qui se sont imposés ces dernières années sur la scène économique internationale, sont aussi très présents dans la sphère de la coopération pour le développement. Pour certains, il s'agit d'une réémergence (Russie, pays d'Europe centrale et orientale nouveaux membres de l'Union européenne, Chine) ; d'autres (Afrique du Sud, Inde, Brésil) sont de nouveaux venus dans le financement international du développement. Les formes d'intervention de ces nouveaux acteurs modifient le champ de la coopération internationale, affectant les pratiques des donateurs membres du CAD (Comité d'aide au développement)¹, les institutions multilatérales mais aussi les pays et organisations de coopération régionales bénéficiaires de ces aides au développement².

Devenus – ou redevenus – des pourvoyeurs d'aide, les pays émergents ont élaboré, de façon plus ou moins explicite, des politiques de coopération avec plusieurs pays aussi bien en Afrique, en Asie, en Amérique latine qu'en Europe orientale. Mais ils restent pour la plupart d'entre eux, bénéficiaires des aides au

1 Des programmes spécifiques de coopération sont actuellement mis en place au sein de l'OCDE avec le Brésil, la Chine et la Russie. L'OCDE mène également de nombreuses activités spécifiques avec d'autres pays non membres, par exemple le Chili, l'Inde ou l'Afrique du Sud.

2 Par coopération internationale, il sera question dans cet article de coopération internationale pour le développement. Seront donc exclues de l'analyse les coopérations économique, commerciale et militaire.

figure 66 : **Aide publique au développement (APD), donateurs et récipients, 2006**



développement de la part des pays membres du CAD/OCDE et des institutions financières internationales, même si les aides re   ues ne constituent plus qu'une infime partie du financement de leur développement.

Ce double statut de bénéficiaires et de donateurs rend complexes les relations internationales³. Car dans ce contexte historiquement très singulier, les pays en développement non émergents, en particulier les pays les moins avancés (PMA), vont venir bouleverser les règles de la négociation internationale sur le financement de leur développement ainsi que le fonctionnement des lieux de coordination (aussi bien dans les instances internationales comme l'OCDE, la Banque mondiale et la Commission européenne que dans les pays bénéficiaires des programmes de coopération).

Des pays émergents donateurs

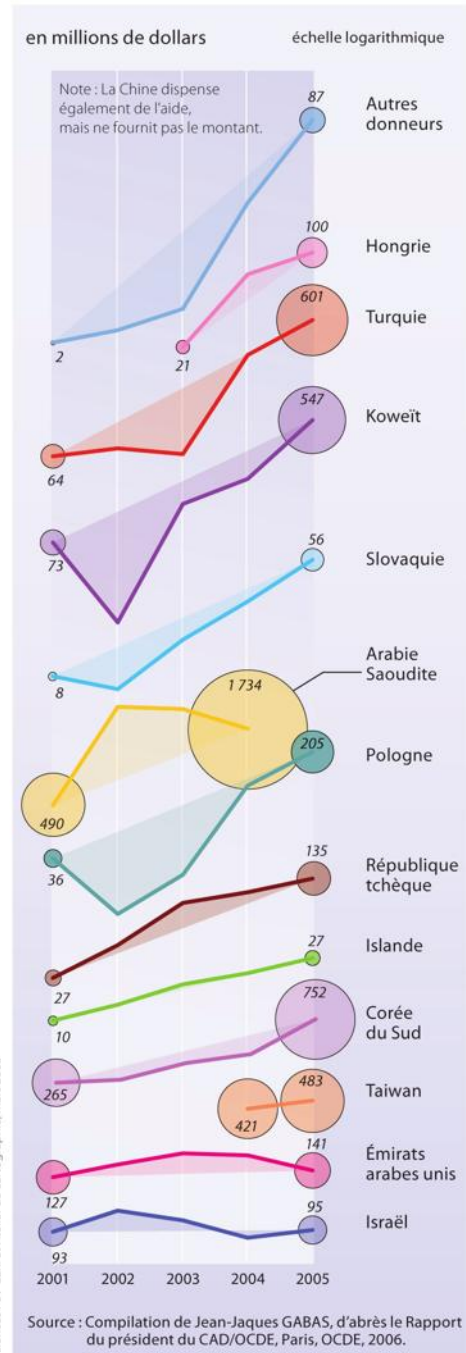
La présence des pays émergents sur la scène internationale de la coopération pour le développement n'est pas un phénomène nouveau. Au cours des années 1950, l'aide publique au développement était à plus de 95 % fournie par les « fondateurs » du GAD (Groupement d'assistance pour le développement officiant au sein de

3 Jean-Michel Severino, « Les pays émergents entrent dans ce cercle des nouveaux donateurs », *Le Monde*, 19 avril 2006, et Laurence Tubiana, « Les pays émergents bousculent le jeu multilatéral », *Les   chos*, 7 juillet 2007.

l'Organisation européenne de coopération économique, OECE), ancêtre du CAD/OCDE. Le seul donateur qui rivalisait avec ces pays fondateurs (États-Unis, France, Allemagne, Belgique notamment) dans un contexte de guerre froide était l'Union soviétique (avec le financement du barrage d'Assouan en Égypte). Au cours des années 1960, la coopération des pays du CAEM (Conseil d'assistance économique mutuel) se faisait avec des pays ayant les mêmes options politiques (comme le Mali, la Guinée-Conakry, etc.) et avait pour objectif de former des étudiants – notamment africains – en Chine, pays non aligné à l'époque et qui s'engageait déjà en Afrique dans la construction d'infrastructures urbaines (stades, bâtiments publics, etc.).

Dès le premier choc pétrolier de 1973, les pays et institutions financières de l'OPEP sont devenus des acteurs émergents et significatifs dans le financement du développement pour atteindre près de 30 % de l'APD (aide publique au développement) mondiale. Certains grands projets comme le barrage à vocation hydro-agricole et hydro-électrique sur le fleuve Sénégal (dans le cadre de l'OMVS, Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal) ont été majoritairement financés par des fonds de l'OPEP, de même que les grandes infrastructures routières du Sud du Sahara. Dans les années 1970, le FIDA (Fonds international pour le développement agricole) a été créé pour financer les programmes agricoles. Au cours des années 1980 et 1990, plus de 95 % de l'APD mondiale était à nouveau fournie par les pays membres du CAD et des institutions financières internationales (Banque mondiale, Nations unies, Commission européenne). La coopération pays émergents-pays en développement ne s'affirmera ou se réaffirmera vraiment qu'à partir du début des années 2000.

figure 67 : Aide publique au développement (APD) des donateurs non membres du CAD, 2001-2005



Le suivi statistique des flux d'aide sur une base harmonisée au niveau international, qui seuls permettent de mesurer la réalité des actions de développement, reste très difficile. Concernant les donateurs de l'OCDE non membres du CAD, le suivi indique notamment que des pays comme la Corée du Sud ou la Turquie fournissent des volumes d'aide significatifs comparativement à d'autres bailleurs du CAD (Grèce ou Portugal) et aux pays de l'OPEP (Koweït), même si ces volumes restent inférieurs à l'ensemble des autres donateurs. Les volumes d'aide de la Chine, du Brésil, de l'Inde ou encore de l'Afrique du Sud ne sont pas comptabilisés par le CAD du fait de l'absence de notification par ces derniers et d'harmonisation des définitions des catégories statistiques. On ne dispose donc que d'estimations plus ou moins fiables, certaines données reflétant des versements annuels, d'autres des promesses de financement sur une ou plusieurs années, sans précision. Les conditions financières restent le plus souvent du domaine de la confidentialité, la politique d'aide étant toujours conçue comme l'élément stratégique d'une politique étrangère. Quant au contenu même de ces politiques d'aide, il est nécessaire de décrypter les axes souvent très généraux de ce qui peut être mis en œuvre localement dans chacun des États.

La Chine en Afrique

L'aide au développement dispensée par la Chine reste mal connue, les différentes statistiques étant difficilement comparables à cause de la partialité et du manque de fiabilité des sources. Selon les éditions du *China Statistical Yearbook* publiées entre 2003 et 2006, l'aide chinoise totale s'est élevée à environ 970 millions de dollars américains en 2005, contre 650 millions en 2002. Mais pour beaucoup d'observateurs ou d'analystes, les flux sont en réalité nettement supérieurs, oscillant en 2005-2006 entre 1 à 2 milliards de dollars américains. La statistique officielle ne prendrait en compte que les données du ministère du Commerce extérieur⁴. La part consacrée à l'Afrique constituerait entre 30 et 50 % du total. Estimations globales et bien incertaines, mais qui montrent l'importance de l'aide et qui font de la Chine un donateur de même niveau que la Belgique, la Suisse, l'Autriche ou le Danemark.

La stratégie chinoise en Afrique⁵ est particulièrement intéressante dans la mesure où elle reflète une véritable politique publique. Celle-ci se construit autour

4 Les autorités chinoises semblent avoir la volonté de s'inspirer des formes de gestion administrative et politique de l'aide. Elles envisagent la création d'une agence et ont noué des contacts avec le DFID (Department for International Development) du Royaume-Uni, l'agence suédoise de coopération internationale, ou encore le gouvernement canadien et l'Usaid (United States Agency for International Development).

5 La politique étrangère de la Chine visant à garantir ses approvisionnements en matières premières et à ouvrir ses marchés ne porte pas uniquement sur l'Afrique. En effet, l'Amérique latine, deuxième destination des IDE chinois après l'Asie qui en capte plus de 60 %, a reçu en 2004 près de 16 % des IDE chinois. Inversement, on recense aussi des investissements brésiliens en Chine.

d'un ensemble d'actions d'une grande cohérence. L'Afrique est et a toujours été un enjeu diplomatique majeur entre Pékin et Taipei⁶. Tout accord de coopération d'un pays africain avec la Chine ne peut se faire que s'il rompt ses engagements avec Taiwan. Le principe de base de la coopération n'est pas le partenariat au sens retenu par le CAD dans ses principes d'efficacité de mars 2003, mais celui des avantages réciproques, avec une contrepartie plus ou moins claire en termes d'avantages économiques ou commerciaux lors de la signature. Les accords de coopération sont systématiquement présentés comme une opération gagnant-gagnant entre les deux parties. Cette contrepartie se concrétise en termes d'accès à l'exploitation de matières premières minérales, forestières et de liaison de l'aide.

La Chine, vis-à-vis de l'Afrique, observe une politique de non-ingérence dans les affaires intérieures et donc sur les questions de gouvernance. Cette attitude contraste avec les principes des bailleurs de fonds comme la Banque mondiale ou l'Union européenne qui allouent leur aide selon les critères de « bonne gouvernance ». Seule la stabilité politique du pays, profitable aux échanges économiques, intéresse la Chine. Cette orientation lui permet de maintenir des relations avec des États parias (comme le Soudan), de pratiquer en matière d'armement des politiques contraires aux règles du jeu occidentales, de récuser l'universalité des droits de l'homme et de prôner la non-ingérence comme soubassement de son action extérieure. Les six axes de la politique extérieure chinoise éclairent la stratégie du pays en Afrique : sécurisation des approvisionnements en pétrole et en matières premières, implantation croissante des entreprises privées dans la construction d'infrastructures, incitation à l'implantation d'une diaspora, signature d'accords commerciaux bilatéraux, politique de coopération au développement affirmée et, enfin, politique de coopération militaire. Dans ce contexte, les politiques de coopération des bailleurs du CAD se trouvent bouleversées : leurs critères d'allocation entrent en contradiction avec ceux de la Chine, et les consensus internationaux sur la lutte contre la pauvreté ou les Objectifs du millénaire ne sont pas partagés par les autorités chinoises. Quant aux initiatives de réduction de dette (PPTE), celles-ci s'accompagnent, dans certains pays, de phénomènes de réendettement dont l'ampleur n'est pas réellement connue. L'adhésion en décembre 2007 de la Chine comme donateur à l'Association internationale de développement (AID) pour la période 2008-2013 pourrait aussi être analysée comme le signe d'une coordination souhaitée avec les autres bailleurs de fonds. Mais l'absence de conditionnalité qui accompagne encore et jusqu'à ce jour l'aide de la Chine est considérée (à tort ou à raison) par les États africains comme un élément fondamental qui leur offre un réel pouvoir de négociation avec l'ensemble des bailleurs de fonds, leur

6 Ian Taylor, « Africa's Place in the Diplomatic Competition between Beijing and Taipei », *Issues and Studies*, 34 (3), Taipei, Institute of International relations, National Chengchi University, 1998.

permettant éventuellement de se dégager d'une relation historique souvent perçue comme trop pesante et dont l'efficacité est très largement contestée⁷.

La spécificité indienne

L'Inde envisage des accords régionaux ou bilatéraux (*Comprehensive Economic Cooperation Agreements*, CECA) avec le Japon, le Brésil et l'Afrique du Sud, la Russie et enfin l'Union européenne. Si l'objectif de ces accords porte sur les moyens d'accroître les échanges commerciaux et les flux d'investissements, ils ont cependant des effets sur les politiques d'aide au développement. Le projet dénommé *Indian Development Initiative* met l'accent sur un nouvel instrument de prêt : l'Inde pourrait emprunter sur les marchés internationaux de capitaux et refinancer des projets sous condition, notamment aux pays situés au Sud du Sahara. Plus de 85 % de ces prêts – de l'ordre de 300 à 400 millions de dollars, soit dix fois le niveau de 2004-2005 – seraient liés, autrement dit auraient pour obligation d'être dépensés en Inde. Par ailleurs, Delhi soutient les programmes du Nepad à raison de 200 et 500 millions de dollars dans une ligne de crédit à l'Eximbank pour l'Afrique de l'Ouest, dans le cadre de son programme TEAM-9 (*Techno-Economic Approach for Africa-Indian Movement*). L'Inde souhaite faire profiter les pays d'Afrique de son expertise dans certains domaines tels que les technologies de l'information, la production de médicaments et la santé. Néanmoins, l'aide comme moyen de financement du développement est présentée avec un risque de dépendance accrue à l'égard des bailleurs de fonds qui montre les limites de l'aide comme facteur de développement⁸. Ce discours est singulier sur la scène internationale.

La situation africaine

La politique d'aide au développement de l'Afrique du Sud a été au cœur du débat de l'ANC (African National Congress) en juin 2007. Une contribution annuelle de la South African International Development Agency (Saida), agence basée au ministère des Affaires étrangères ou au Trésor, d'une aide comprise entre 0,2 % et 0,5 % du PNB a été envisagée. Cette agence se concentrerait sur les grands enjeux continentaux, l'aide aux pays en situation de postconflit et en voie de démocratisation, donc octroyée sous conditions. Cette politique d'aide au développement s'inscrit dans la politique extérieure générale de l'Afrique du Sud qui repose sur trois piliers : priorité à l'Afrique, à la coopération Sud-Sud et au dialogue Nord-Sud.

7 Jean-Jacques Gabas, *Nord-Sud : l'impossible coopération ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

8 L'Inde a refusé l'aide internationale d'urgence lors du tsunami de décembre 2004. L'aide à destination de l'Inde ne représente guère plus de 0,1 % à 0,2 % de son PIB dans les années récentes. Mais il faut néanmoins garder à l'esprit le jeu subtil auquel s'adonnait l'Inde dans les années 1960 dans ses relations diplomatiques et ses accords de coopération qui lui permettait de recevoir des financements à la fois des États-Unis et de l'URSS.

Sur ce dernier aspect, l'Afrique du Sud revendique un partenariat stratégique avec l'Union européenne au même titre que celui établi avec la Chine, le Brésil, l'Inde ou la Russie.

Avant 1989, la Hongrie ou la Tchécoslovaquie consacraient 1 % de leur PNB à l'aide au développement de pays « frères » comme l'Éthiopie ou l'Angola dont plusieurs milliers d'étudiants ont été formés dans des universités d'Europe centrale. De la même façon, bon nombre d'étudiants maliens ont été formés en Russie. Ces États ont cessé leur politique de coopération dans les années 1990 pour la reprendre au début du XXI^e siècle avec les pays voisins, en particulier ceux des Balkans, l'Ukraine, la Géorgie, la Moldavie, ou avec des pays plus lointains comme les pays socialistes d'Asie du Sud-Est (Viêtnam). La contribution globale des pays entrés dans l'Union européenne après 2004 reste marginale et ne concerne que très peu l'Afrique. Les pays d'Europe centrale et orientale, qui ont émis le souhait de devenir membre du CAD, cherchent à transmettre leur expérience de la transition politique, économique et institutionnelle et ne cachent pas que leur aide s'inscrit également dans un objectif de sécurité internationale.

Au total, les pays émergents deviendront à moyen terme des acteurs réels dans le domaine de la coopération au développement. Quatre exemples dans le domaine de l'aide alimentaire, de la résolution des conflits régionaux, de l'endettement international ou encore dans les relations entre l'Union européenne et l'Afrique illustrent bien cette nouvelle donne internationale. En analysant des flux totaux d'aide alimentaire de la période 1998-2006, on constate que la tendance générale est plutôt à la baisse avec d'importantes fluctuations interannuelles. Le volume total est passé de 8,4 millions de tonnes équivalent céréales (tec) en 1998 à 6,7 millions en 2006. Dans ce contexte, l'aide alimentaire de la Chine a beaucoup augmenté pour atteindre 576 000 tec en 2005, un volume non négligeable eu égard à l'aide européenne qui s'est élevée à 1,6 million de tec ; en 2006, elle est redescendue à 144 000 tec. Cette aide essentiellement orientée vers l'urgence en Asie (notamment en Corée du Nord) ne concerne que plus rarement le continent africain. Si dans certains pays d'Afrique, les volumes octroyés restent faibles, ils sont programmés en dehors de toute concertation avec les autres bailleurs de fonds. Or les situations de crises alimentaires sont de plus en plus complexes : les conflits dans un pays génèrent des effets dans la sous-région à laquelle il appartient et, de façon plus large, sur le fonctionnement des marchés céréaliers et alimentaires. Toute aide alimentaire mal programmée et mal ciblée peut avoir des effets pervers importants sur la situation alimentaire des populations.

S'agissant de la résolution des conflits, l'Afrique du Sud joue maintenant un rôle majeur en Afrique et en particulier au Burundi et en République démocratique du Congo (RDC). Ce pays vient toutefois d'emprunter à la Chine 5 milliards de dollars remboursables en matières premières. On observe une complexification de la situation en Afrique, continent où l'Afrique du Sud élabore sa propre

politique de coopération sans aucune concertation avec ce nouveau bailleur de fonds qu'est la Chine.

La solvabilité des pays africains ayant été restaurée, après les multiples initiatives d'annulations bilatérales et multilatérales, un processus de réendettement raisonné tenant compte des capacités d'endettement de chaque État a été défini par les bailleurs de fonds dans un cadre coordonné afin de ne pas renouer avec le cycle endettement/annulation. Nécessaire pour le financement du développement, ce processus se trouve soumis à condition. Or la tentation est grande de la part de plusieurs États africains d'emprunter de nouveau, en dehors du Cadre de soutenabilité de la dette (CSD), auprès des pays émergents – du fait de la quasi-absence de conditionnalités. Bien que ces derniers prônent la nécessité de la coordination dans leur discours, ils s'en éloignent au moment de la mise en œuvre de leurs politiques dans chacun des États.

Enfin, aussi paradoxal que cela puisse paraître, les pays émergents sont au cœur de la renégociation de l'accord de Cotonou entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), comme l'illustre la récente déclaration du président sénégalais Abdoulaye Wade : « Si l'Europe ne veut pas faire le nouveau partenariat UE-ACP, les Chinois le feront plus vite et moins cher. » Le chef de l'État sénégalais a également indiqué : « Ce n'est pas parce qu'il y a le Darfour que l'on ne peut pas investir en Afrique », considérant que la frilosité des investissements européens en Afrique pourrait être largement contrebalancée par les investissements des pays émergents, de la Chine en particulier. Mais, plus fondamentalement, les bailleurs de fonds traditionnels estiment détenir la clé des « bonnes pratiques » de l'aide et considèrent que les pays émergents doivent adopter les directives prises au sein des différentes instances internationales (CAD, Nations unies, etc.). Or, selon François Bourguignon, « actuellement, la Banque mondiale transmet mal l'expérience qu'elle a accumulée, car elle a eu tendance à formuler des recommandations uniformes et des recettes doctrinales »⁹.

Des pays émergents bénéficiaires des programmes de coopération

Bénéficiaires de programmes de coopération bi- ou multilatéraux, les pays émergents ont des profils de financement de leur développement plutôt singuliers si l'on retient comme critères le volume de l'aide, les transferts privés et les principaux partenaires. Selon les bailleurs de fonds, les rythmes et les degrés d'interven-

9 Dans un article du Monde, « La Banque mondiale peut devenir la banque de l'environnement » du 13 novembre 2007, il estime par ailleurs que « la durée et les taux des prêts que la Banque mondiale consent aux pays émergents sont proches de ceux du marché ; la procédure d'attribution des prêts est lourde. Certains grands pays la quittent donc, comme le Mexique qui lui a emprunté 29 millions de dollars en 2007 (19,8 millions d'euros), une misère comparée au milliard de dollars autrefois sollicité. La Banque mondiale risque de disparaître de ces pays ».

tableau 6 : **L'aide au développement public dans quelques pays émergents**

	Afrique du Sud	Inde	Chine	Brésil
Volume de l'APD* (2003-2005)	650	1 100	1 500	180
<i>comportement des flux</i>	<i>stable</i>	<i>instable</i>	<i>croissant</i>	<i>stable</i>
Transferts privés*	5 000 (en 2005) <i>très instable</i>	5 114 (en 2005) <i>croissant</i>	19 205 (en 2005) <i>croissant</i>	- 764 (en 2003), + 20734 (en 2005) <i>très instable</i>
Cinq premiers donateurs	Commission européenne, États-Unis, Royaume-Uni, Pays-Bas, Allemagne	Banque mondiale, Japon, Royaume-Uni, Allemagne, Commission européenne	Japon, Allemagne, France, Royaume-Uni, Banque mondiale	Japon, Allemagne, France, États-Unis, Pays-Bas
Population**	45	1094	1300	186
PIB par habitant***	4 900	720	1 740	3 460
APD/PNB	0,3 %	0,2 %	0,1 %	0 %

Sources : Tableau établi à partir de données du CAD/OCDE.

* = en millions de dollars courants ; ** = en millions d'habitants ; *** = en dollars courants.

tion sont assez différents, révélant des divergences d'enjeux économiques, voire géostratégiques dans ces pays. En revanche, la plupart des coopérations bilatérales se font, semble-t-il, dans les mêmes domaines, avec un accent sur la question des biens publics mondiaux en rapport avec l'environnement. On relèvera dans quatre pays émergents, l'Afrique du Sud, l'Inde, le Brésil et la Chine, la présence soutenue de l'Allemagne, du Royaume-Uni ainsi que du Japon. Pour des raisons différentes liées à leur histoire et à leur politique étrangère, ces trois derniers pays passent des accords de coopération pour le développement sans jamais évoquer le terme d'« aide » contrairement à ce que font tous les membres du CAD avec les PMA.

L'Allemagne considère par exemple que la coopération avec un pays comme la Chine doit relever d'un « partenariat stratégique » du fait des enjeux environnementaux. Les axes d'intervention sont éclairants : il s'agit de favoriser le dialogue, de construire des réseaux scientifiques et de favoriser les échanges de personnels entre les différentes administrations chargées de la gestion de l'aide. Mais l'axe le

plus original consiste à établir des coopérations triangulaires entre l'Allemagne, un pays émergent et un pays en développement, le plus souvent un PMA. Du fait de la nature même de la croissance économique des *Anchor Countries* (Chine, Inde, Indonésie, Pakistan, Thaïlande, Égypte, Iran, Arabie Saoudite, Nigeria, Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Mexique, Russie et Turquie) et à cause de la question de la gouvernance et de la sécurité régionale, la prise en compte des biens publics mondiaux (principalement environnementaux) constitue l'autre aspect, plus général, de cette coopération stratégique. La coopération allemande ne considère donc pas la Chine (ou encore le Brésil, l'Inde ou l'Afrique du Sud) comme de simples « bénéficiaires » d'aide, car ces pays ont la capacité de construire leurs propres politiques de réduction de la pauvreté. En termes de modalités, les ressources financières de l'Allemagne sont octroyées à la Chine sous forme de prêts à des conditions proches du marché, des contreparties chinoises existant sur chaque projet de coopération. La politique de l'Agence canadienne pour le développement international (ACDI) est assez semblable à la politique allemande et met l'accent sur la question environnementale ainsi que sur les droits de la personne dans le cas de la Chine. Le plan 2005-2010 de l'ACDI annonce une augmentation substantielle de l'aide sans la chiffrer. Avec le Brésil, les accords de coopération sont davantage concentrés sur la réduction des inégalités. Avec la Russie, les programmes datent de 1991 et portent sur la gouvernance et l'accompagnement du processus de transition.

La France ne s'intéresse aux pays émergents que depuis peu de temps¹⁰. La particularité de l'aide française est d'être très concentrée sur la Zone de solidarité prioritaire (ZSP) réunissant cinquante-cinq pays dont quarante-trois situés en Afrique. Parmi les vingt pays les plus aidés, quatorze appartiennent au continent africain. La Réserve pays émergents (RPE)¹¹ représente 300 millions d'euros sur un volume total d'APD qui s'élevait, en 2006, à 8 445 millions d'euros. Les axes d'intervention présentés dans le rapport Gaymard de 2006 concernent la formation des étudiants, les interventions dans le domaine des biens publics mondiaux et des actions de soutien aux entreprises privées françaises. Les conclusions de ce rapport, validées par le rapport Védrine de 2007, insistent notamment sur la capacité de persuasion que devront avoir les Européens et les Américains dans

10 L'Agence française de développement (AFD) a été autorisée à intervenir en Thaïlande, en Jordanie, en Syrie, en Turquie, en Égypte et en Chine en octobre 2003 ainsi qu'en Indonésie, après le tsunami du 26 décembre 2004. En 2006, le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) a autorisé l'AFD, dont le mandat a été élargi en 2001, à intervenir en Inde, au Brésil et en Indonésie (pas uniquement dans le cadre d'opérations de reconstruction) à titre expérimental ainsi qu'en Afrique du Sud, après le changement politique de 1994.

11 Les pays suivants sont éligibles à la RPE selon des conditionnalités propres à chacun d'entre eux : Chine, Inde, Indonésie, Philippines, Thaïlande, Kazakhstan, Azerbaïdjan, Monténégro, Turquie, Égypte, Tunisie, Maroc, Afrique du Sud, Viêtnam, Algérie, Albanie, Arménie, Mongolie, Bolivie, Colombie, Salvador, Guatemala, Pérou, Ouzbékistan et Serbie.

l'élévation des normes sociales et environnementales (ce point rejoignant la question du financement des biens publics mondiaux). Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) considère par ailleurs que l'exploitation des ressources minérales en Afrique se fera dans un contexte international tendu du fait de la présence croissante des pays émergents.

L'Agence française de développement (AFD) inscrit ses activités dans les pays émergents d'Asie dans une stratégie de banque de développement. En effet, ses engagements en Asie ont atteint plus de 459 millions d'euros en 2005, contre 119 millions l'année précédente. Durant cette même période, à titre de comparaison, les engagements en faveur des pays méditerranéens ont régulièrement diminué pour atteindre 297 millions d'euros en 2006. Les prêts de l'AFD pour le financement des biens publics mondiaux, tels que la construction d'habitats économes en énergie, la réalisation d'infrastructures hydrauliques, de parcs éoliens, de projets innovants à partir des énergies renouvelables, sont autant d'opportunités d'investissements qui concernent la Chine, l'Inde, le Brésil, pays dont les besoins énergétiques et le développement urbain et industriel sont considérés comme une menace pour l'environnement mondial.

Dans le cadre de la coopération décentralisée, l'expérience de la région Rhône-Alpes axée sur la coopération scientifique avec la Chine est originale tout comme les expériences de coopération triangulaire initiées par la ville de Montreuil en Seine-Saint-Denis avec le Mali et le Viêtnam. Même si ces derniers ne sont pas (encore ?) classés parmi les émergents, ce type de coopération, certes sur une échelle assez limitée, mérite l'attention à cause des répercussions économiques, sociales et politiques qu'il peut avoir au niveau local (cercle de Yélimané au Mali, province de Hai Duong au Viêtnam).

L'Union européenne, dans sa coopération avec l'Afrique du Sud, appuie les processus de réforme et insiste sur la réduction des inégalités sociales et régionales. Il s'agit d'un partenariat stratégique avec un pays qui a une influence majeure sur le continent du Sud et parle souvent au nom des pays émergents : « À l'instar de l'Europe, l'Afrique du Sud s'engage à lutter contre la prolifération d'armes de destruction massive, à reconnaître la compétence de la Cour pénale internationale, à supprimer la peine de mort et à lutter contre le terrorisme ; elle adhère au système multilatéral de sécurité collective assuré par les Nations unies et reconnaît la responsabilité du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales¹². » En Asie de l'Est, la Chine est considérée par l'Union européenne comme un acteur clé pour maintenir un équilibre régional et améliorer les relations avec ses voisins : Inde, Russie, pays d'Asie centrale ou Japon. Dans cette

12 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Vers l'établissement d'un partenariat stratégique entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud », COM (2006) 347 final, non publié au *Journal officiel*.

région, la sécurité constitue l'axe essentiel évoqué par Bruxelles¹³. L'Union européenne et l'Inde développent leurs relations en tout cas au niveau de la conception et des objectifs. La Commission a proposé une nouvelle stratégie¹⁴ dont les objectifs, qui tardent toutefois à se réaliser, sont les suivants :

- une coopération internationale à travers le multilatéralisme et fondée sur la promotion de la paix, la lutte contre le terrorisme, la non-prolifération et les droits de l'homme ;
- un renforcement de l'interaction commerciale et économique, à travers notamment des dialogues sectoriels et la politique de réglementation et industrielle ;
- une coopération en faveur du développement durable de la protection de l'environnement et de l'atténuation des changements climatiques et de la lutte contre la pauvreté ;
- une amélioration de l'entente mutuelle et des contacts entre les sociétés civiles.

Les États-Unis ont assez substantiellement infléchi leur politique d'aide au développement depuis la réélection de George W. Bush en 2004. L'aide au développement constitue le troisième pilier de sa politique extérieure après la diplomatie et la défense. L'orientation majeure est celle de la « diplomatie transformationnelle ». Condoleezza Rice définit cette démarche de la manière suivante : « Travailler avec nos nombreux partenaires de par le monde pour construire et soutenir des États démocratiques, bien gouvernés, qui répondront aux besoins de leurs populations et se conduiront de manière responsable dans le système international¹⁵. » La politique d'aide américaine adopte des instruments et des formes d'action spécifiques selon les groupes de pays, dans une perspective générale de démocratisation et de lutte contre le terrorisme. La catégorie « pays émergents » n'existe pas en tant que telle, même si les représentations diplomatiques ont été renforcées dans ces pays comme dans les pays en transition. De multiples tentatives de soutien à des organisations prodémocratiques en Chine, en Russie ou au Viêtnam ont d'ailleurs été bloquées par les autorités de ces pays.

Alliances et stratégies multiples

En ce début de XXI^e siècle, les relations de coopération entre donateurs traditionnels du CAD et pays émergents sont de nature très différentes de celles

13 Document d'orientation de la Commission, du 10 septembre, « Intérêts communs et défis de la relation UE-Chine. Vers un partenariat mature », mise à jour des communications de la Commission européenne de 1998 et 2001 consacrées aux relations UE-Chine, COM(2003) 533 final.

14 Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen, du 16 juin 2004, intitulée « Un partenariat stratégique UE-Inde », COM(2004) 430 final.

15 Discours prononcé à l'université de Georgetown à Washington en janvier 2006.

qu'entretiennent les États du CAD et les PMA. Il est plus souvent question de partenariat stratégique et l'accent est mis sur la consolidation des futurs marchés, sur la coopération scientifique et technique et sur l'intervention dans le domaine des biens publics mondiaux. Pour les bailleurs de fonds, l'accélération des inégalités dans les pays émergents constitue la menace principale pesant sur leur stabilité. Selon les pays membres du CAD, l'engagement dans cette coopération prend des formes différentes. Très grande ouverture depuis plusieurs années dans le cas de l'Allemagne, intérêt récent de la part de la France.

Pour beaucoup de pays émergents, le financement du développement, pourtant considéré comme une politique à part entière, reste marginal. Si le discours officiel de la Chine prône une coordination avec les bailleurs du CAD ainsi qu'avec les agences multilatérales, on constate le plus souvent une absence de coordination et d'harmonisation des procédures d'aide dans la plupart des pays. Nul doute, par ailleurs, que la stratégie de la Chine et celle de l'Afrique du Sud en Afrique ou en Amérique latine, ou encore la politique indienne à l'égard de l'Afrique de l'Est ont d'importantes conséquences sur le pouvoir de négociation des États bénéficiaires. Dorénavant, les États négocient avec plusieurs bailleurs de fonds aux stratégies différentes et un jeu subtil s'installe, basé parfois sur des alliances mais aussi sur une mise en concurrence.

Pour en savoir plus

Africa National Congress, *International Policy. A Just World and a Better Africa is a Possibility*, 2005.

BRAUTIGAM (Deborah), « China's Foreign Aid in Africa : What Do We Know ? », *Conference on China in Africa : Geopolitical and Geoeconomic Considerations*, Cambridge (Mass.), Harvard University, John F. Kennedy School, 31 mai-2 juin 2007.

COUSSY (Jean) et GABAS (Jean-Jacques), « Les investissements chinois en Afrique : à quel prix ? », *Alternatives internationales*, hors série, 5, novembre 2007.

DJOUFELKIT-COTTENET (Hélène), « Quelle politique de ré-endettement pour les pays africains après une décennie de remise de dette ? », *Repères*, 36, Paris, Centre de développement, OCDE, janvier 2007.

GABAS (Jean-Jacques), « Les politiques de coopération au développement au début du ^{xxi}^e siècle : essai d'analyse comparée », dans *Interdépendances et aide publique au développement*, Actes du séminaire DGCID-Iddri, Paris, ministère des Affaires étrangères, 2006.

GAYMARD (Hervé), *Un nouvel usage du monde. Rapport au gouvernement pour une France plus active dans les pays émergents*, Paris, 2006.

KING (Kenneth), « China and Africa : New Approaches to Aid, Trade and International Cooperation », communication, *The Annual General Meeting of The Comparative Education Research Centre (CERC) Faculty of Education*, Honk-Kong University, 24 mars 2006.

LANCASTER (Carol), *The Chinese Aid System*, Washington (D. C.), Center for Global Development, 2007.

MANNING (Richard), « Will "Emerging Donors" Change the Face of International Cooperation ? », *ODI Lecture*, Londres, 9 mars 2006.

SANTISO (Javier), « Dragons and Elephants in Latin America », *Policy Insights*, 28, septembre 2006.

TULL (Denis), *China's Engagement in Africa : Scope, Significance and Consequences*, Berlin, German Institute for International Affairs and Security, 2006.

VÉDRINE (Hubert), *La France et la mondialisation. Rapport pour le Président de la République*, Paris, septembre 2007.

● L'AFRIQUE ET L'AMÉRIQUE LATINE COMME NOUVEAUX TERRAINS DE JEU ?

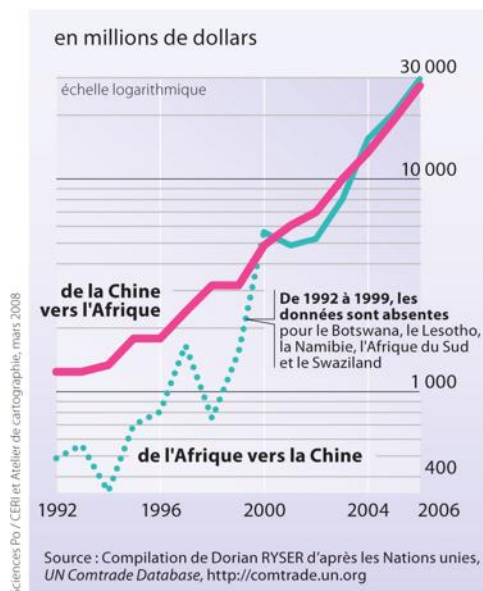
La Chine et l'Afrique : des retrouvailles aux faux-semblants

Roland Marchal

La hausse du prix des matières premières, notamment énergétiques, la crise du Darfour mais aussi, plus subtilement, le retour en grâce, dans le discours des grandes institutions financières internationales, du secteur rural et des infrastructures en Afrique sont des événements relevant de domaines différents. Pourtant, tous reflètent d'une manière plus ou moins directe l'émergence de la Chine populaire en tant qu'acteur stratégique sur le continent africain. La République populaire de Chine (RPC), qui était encore en 1996 le 83^e partenaire commercial du continent, se situe aujourd'hui au premier rang devant les anciennes puissances coloniales et les États-Unis. Le volume de ce commerce augmente d'environ 35 % par an depuis 2000 et a atteint, en 2007, près de 73,3 milliards de dollars, soit 2,8 % du commerce extérieur de Pékin, mais le double de la part de l'Afrique dans le commerce mondial.

En novembre 2006, la Chine a organisé un troisième sommet sino-africain à Pékin où étaient représentés au plus haut niveau quarante-huit États du continent, un succès qui dépassait de très loin les réunions de l'Union africaine ou les sommets France-Afrique. Quelques mois plus tard, en mai 2007, c'était la Banque africaine de développement qui réunissait ses agences et partenaires à Shanghai : Pékin en profitait pour annoncer le financement de son action en Afrique à hauteur de 20 milliards de dollars.

figure 68 : **Évolution du commerce Chine / Afrique, 1992-2006**



Si la présence chinoise est visible en Afrique depuis le début du siècle, elle s'inscrit néanmoins dans un temps plus long. Il serait de plus erroné, dans ce cas comme dans d'autres, de considérer l'Afrique comme un continent homogène au regard des intérêts chinois (ou occidentaux). Bien au contraire, la présence de la Chine sur le continent africain accroît les différences entre pays. Enfin, si la RPC depuis quelques années semble faire flèche de tout bois dès lors qu'il s'agit d'accroître son accès à certains secteurs, il est important de souligner qu'elle n'est pas seule et que son action ne met pas hors jeu des acteurs plus traditionnels (comme les anciennes puissances coloniales) ni ne préempte l'action de nouveaux venus comme l'Inde ou le Brésil. Peut-être faut-il considérer la situation actuelle comme transitoire et s'interroger sur les nouvelles formes que pourrait prendre, dans les années à venir, cette

présence chinoise au-delà d'une réédition de l'économie de comptoir à laquelle les observateurs tendent à la limiter.

Pour avancer dans cette réflexion, nous nous proposons d'examiner d'abord la présence chinoise en Afrique dans la période qui a suivi les indépendances. Ensuite, une approche en termes de coûts/bénéfices est avancée pour souligner certaines caractéristiques structurelles de l'apport chinois au continent africain. La conclusion s'intéressera aux évolutions probables de la politique chinoise dans la mesure où celle-ci se retrouve souvent à contre-pied de normes de gouvernance défendues par ses principaux partenaires politiques et économiques en Occident.

Des relations moins récentes qu'il ne semble

L'intérêt de la RPC pour l'Afrique ne peut se résumer à la recherche de marchés pour soutenir sa propre croissance. Ce pays s'est impliqué sur le continent africain dès la fin des années 1950 : la conférence de Bandung, la multiplication des indépendances, la rivalité avec les États-Unis, tout militait en faveur d'une présence diplomatique chinoise. La Chine dans les années 1950 et 1960 a déjà tendance à se présenter comme un *primus inter pares* au sein du Tiers Monde : pays pauvre, essentiellement agricole, ayant souffert de la colonisation mais relevant la tête. Son mode opératoire était cependant très différent de celui de l'Union soviétique. Jusqu'à aujourd'hui, la Chine ne prétend pas être un modèle qu'il faudrait imiter pour devenir un État socialiste ou sortir du sous-développement. Jamais non plus,

à l'opposé de Moscou, Pékin n'exigea la mise en place d'un parti marxiste-léniniste comme la condition nécessaire pour l'établissement de relations privilégiées.

Les dirigeants africains, durant ces premières années de l'indépendance, appréciaient particulièrement ce pragmatisme chinois qui ne les oblige pas à des circonvolutions diplomatiques et leur permet à la fois de conserver des relations étroites avec les anciennes puissances coloniales et d'avoir accès à une coopération chinoise qui, certes, demeure modeste mais se révèle dans certains domaines tout à fait bénéfique. Cette époque est marquée par la construction par Pékin d'édifices qui sont les symboles de la souveraineté, tels les présidences, les parlements, les stades dans les capitales, et *last but not least*, l'envoi en nombre des fameux médecins aux pieds nus qui, à l'opposé des coopérants occidentaux, vivent dans les campagnes dans le même dénuement que la population locale. Cette période, plutôt positive pour les jeunes États africains, permet également à la RPC d'accumuler des soutiens pour occuper en 1971 le siège de Taiwan à l'ONU. La popularité chinoise souffre cependant des excès qui nourrissent la Révolution culturelle et le durcissement subséquent des relations avec l'Union soviétique. Si les dirigeants africains ne sont guère intéressés par les luttes factionnelles qui se déroulent en Chine, ils réagissent très négativement lorsque la Chine populaire se retrouve alliée de l'Afrique du Sud sous apartheid et du Zaïre de Mobutu Sese Seko pour soutenir Jonas Savimbi contre le Mouvement populaire de libération de l'Angola (MPLA) et ses alliés cubains et soviétiques. Cet épisode est un échec cinglant pour la diplomatie chinoise car Pékin, à l'inverse de Moscou, se révèle incapable de peser sur l'issue du conflit angolais et brouille considérablement son image en Afrique.

La Chine n'occupe pas non plus les premiers rangs pour d'autres raisons. Elle est certes désireuse de défier une économie capitaliste et une division internationale du travail très inégalitaires, mais ses moyens sont limités. La construction d'une ligne de chemin de fer reliant les mines de cuivre zambiennes et le port tanzanien de Dar es-Salaam traduit bien la volonté de remettre en cause la polarisation économique de l'Afrique australe sur l'Afrique du Sud blanche, mais il en faut bien plus pour remettre en cause les logiques économiques à l'œuvre dans cette région.

Lorsque Deng Xiaoping reprend les rênes du pouvoir en 1978 et impose les Quatre Modernisations, l'intérêt chinois pour le continent africain se réduit considérablement. D'une part, le message chinois – le socialisme ne peut être la gestion de la pauvreté – passe mal auprès des élites africaines qui sont par ailleurs soumises de façon croissante aux pressions des institutions financières internationales à cause de leur endettement. D'autre part, les dirigeants chinois eux-mêmes se concentrent davantage sur leurs problèmes intérieurs. De fait, les voyages de leurs plus hauts responsables sur le continent africain s'espacent considérablement et leur coopération se réduit. Si pour l'Afrique les années 1980 font figure de décennie perdue pour le développement, pour la Chine, il s'agit d'une période de

normalisation sur la scène internationale : finis les excès produits par la dénonciation de l'Union soviétique, finies aussi les postures diplomatiques les plus controversées dans les arènes internationales.

Tout change dans les semaines qui suivent la répression du mouvement étudiant en juin 1989. L'isolement international de la RPC est tel que Pékin essaie de renouer avec les pays africains pour éviter de nouvelles condamnations dans les forums internationaux. Les dirigeants africains répondent très favorablement à ces demandes pour au moins deux raisons : eux-mêmes sont souvent critiqués par des mouvements démocratiques et témoignent ainsi d'une solidarité internationale des élites contestées ; et tous vivent avec beaucoup de réticences les multiples restrictions apportées par les donateurs (essentiellement occidentaux) à la souveraineté nationale au nom des droits de l'homme, de la bonne gouvernance, etc. Cette reprise de contact, qui se traduit par la multiplication de voyages d'officiels chinois sur le continent africain, ouvre la voie non seulement à une reprise de la coopération sino-africaine sur une base élargie mais également au développement des relations commerciales dès le milieu des années 1990. C'est sans doute à partir des années 2000 qu'on prend la mesure de cette dynamique nouvelle célébrée par le premier sommet sino-africain à Pékin qui, malgré son succès, passe relativement inaperçu dans les capitales occidentales et par les premiers investissements directs chinois significatifs sur le continent depuis les années 1970.

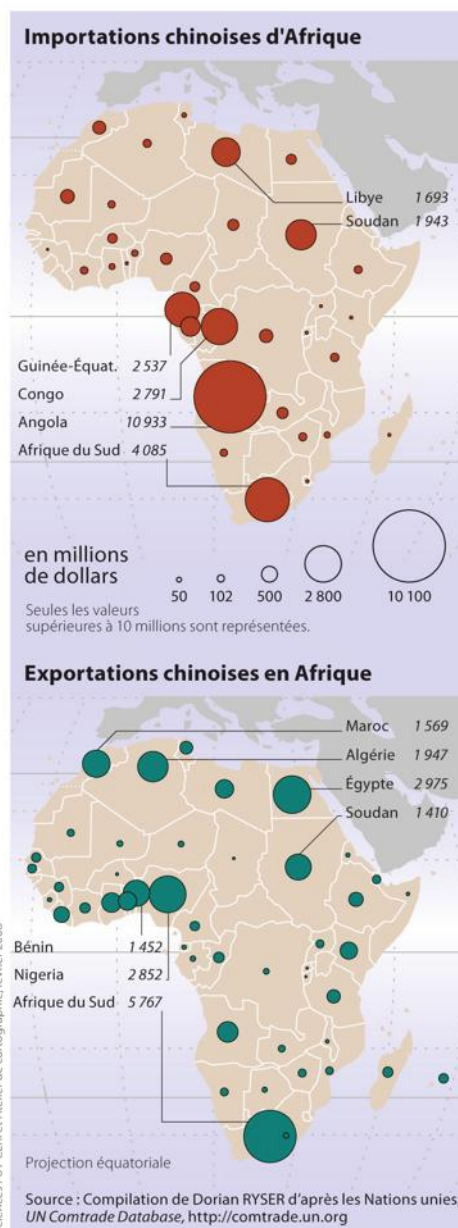
Cependant, l'intérêt de la RPC pour l'Afrique a également un autre fondement : la mise en œuvre vigoureuse de la politique d'« une (seule) Chine ». La victoire obtenue à l'ONU en 1971 n'est en effet qu'un épisode dans la marginalisation diplomatique de Taïwan. Taïpei bénéficie alors de liens avec des pays centro-américains et africains, et la RPC n'a de cesse d'inciter ces pays à rompre leurs relations diplomatiques avec l'île à son profit. Évidemment, Taïwan peut faire valoir un certain nombre d'arguments : sa coopération peut être généreuse et s'inscrire dans des domaines utiles pour ses interlocuteurs, au-delà de la simple corruption des élites gouvernementales (ce qu'on appelle pudiquement la « diplomatie du dollar »). Pourtant, on ne saurait voir dans la posture africaine (ou centro-américaine) qu'un appel au lucre. L'Afrique du Sud a développé des relations importantes avec Taïwan dès les années 1950. En 1990, les autorités de Taïpei ont vite compris l'ampleur des transformations qu'annonce la libération de Nelson Mandela et courtisent dès lors le grand parti anti-apartheid au point de contribuer au financement de sa campagne électorale en 1994. Nelson Mandela multiplie les promesses mais finalement la rupture des relations diplomatiques est annoncée pour le 1^{er} janvier 1997. Trois raisons, au moins, expliquent un tel retournement. Tout d'abord, Pretoria n'a jamais caché son désir d'accéder, à terme, au statut de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, or il est certain que Pékin apposera son veto pour tout pays entretenant des relations diplomatiques avec Taïpei. Ensuite, l'essentiel du commerce avec la Chine se développe *via*

Hong-Kong qui repasse sous contrôle chinois (doté d'un statut spécial) en 1997. La poursuite des relations avec Taipei aurait sans doute créé des problèmes pour les acteurs économiques sud-africains à Hong-Kong à un moment où la croissance sud-africaine devait être dopée pour pallier les coûts de sortie de l'apartheid. Enfin, il est évident dès le milieu des années 1990 que la Chine continentale s'est profondément transformée et que des investissements y sont possibles et profitables. Taipei fait d'ailleurs contre mauvaise fortune bon cœur : elle continue à investir en Afrique du Sud où elle maintient un bureau de représentation.

D'autres motivations existent. Par exemple, le Tchad qui a noué des relations avec Taiwan pour des motivations assez conventionnelles (la diplomatie du dollar) décide de reconnaître la Chine populaire en juillet 2006, à un moment où son président Idriss Déby est confronté à une opposition armée soutenue par Khartoum, par ailleurs l'un des principaux interlocuteurs africains de la Chine. En agissant ainsi, Idriss Déby espère d'abord éviter un appui de Pékin à Khartoum et une obstruction chinoise au Conseil de sécurité. De plus, conscient des engagements pris par certains de ses opposants de rompre avec Taipei en cas de changement de régime à N'Djamena, il préempte l'argument et indique à la RPC qu'il peut être un interlocuteur bien plus crédible. D'une certaine façon, malgré l'abandon des projets de coopération agricole, le régime tchadien sort gagnant de cet épisode peu glorieux : depuis l'été 2006, la Chine est neutre dans le conflit par procuration entre les deux pays et s'efforce même de faire baisser la tension entre les deux capitales.

À l'automne 2008, seuls quatre pays africains reconnaissent encore Taiwan : le Burkina, São Tomé-et-Principe, le Swaziland et la Gambie. Le Sénégal a quant à lui fait défection en octobre 2006, malgré la générosité de Taiwan envers le président Abdoulaye Wade et ses affidés. Si la Chine populaire a des relations diplomatiques avec les quarante-huit autres États du continent,

figure 69 : Commerce de la Chine avec les États africains, 2006



il serait naïf de penser que tous ont le même poids. L'Afrique dont on parle en Chine est plus réduite. Il y a d'une part les interlocuteurs historiques comme la Guinée et le Soudan qui bénéficient toujours d'une relation chaleureuse. C'est également dans cette catégorie qu'il convient de ranger le Zimbabwe de Robert Mugabe. Au début des années 1960, le dirigeant avait en effet choisi de nouer des relations avec la Chine populaire alors que tous les principaux mouvements de libération d'Afrique australe entretenaient des rapports étroits avec l'Union soviétique (ANC, SWAPO, ZAPU). Robert Mugabe est donc un vieil ami de Pékin qui est d'autant moins enclin à s'ingérer dans les affaires intérieures de son pays. Une seconde catégorie reflète davantage les nécessités induites par la croissance chinoise actuelle. En 2005, près de 80 % des importations d'Afrique en Chine proviennent d'Angola, d'Afrique du Sud, du Soudan, du Congo-Brazzaville, de Guinée-Équatoriale, du Nigeria et du Gabon. Les exportations chinoises sont dirigées dans la même proportion vers l'Afrique du Sud, le Nigeria, le Soudan, le Bénin, le Ghana et le Togo. À l'exception de l'Afrique du Sud, seule véritable puissance industrielle du continent, tous les autres pays sont des producteurs de matières premières énergétiques ou minérales... L'Afrique certes, mais pas toute l'Afrique.

Deux remarques doivent relativiser l'image omniprésente dans les médias d'une Chine « ogre conquérant » dont la croissance exponentielle se nourrirait des matières premières africaines. D'abord, cette présence chinoise est en flux. Il faudrait s'intéresser davantage aux effets sociaux et économiques sur les importantes migrations asiatiques vers le continent africain : vont-elles avoir un effet d'entraînement économique (une reprise en quelque sorte du « débat kenyan »), ou ces migrants vont-ils se concentrer dans le seul domaine de la petite distribution aiguisant la compétition et les discours de l'autochtonie ? Ensuite, on cite toujours la Chine, mais il faudrait prêter attention à d'autres acteurs émergents à commencer par l'Inde ou le Brésil, et aussi, de façon sans doute plus discrète, à la reconfiguration des présences japonaise et sud-coréenne. Enfin, la croissance des échanges actuels ne pourra durer très longtemps à un tel rythme. On sait que le développement que nourrissent ces flux a des effets très négatifs sur l'écosystème et les équilibres sociaux africains. Sans faire de catastrophisme, on doit imaginer qu'à un certain moment, volontairement ou non, la demande du système productif chinois de produits africains aura atteint son acmé. La question est alors de savoir quelles considérations (industrielles, écologiques, internationales) dicteront une telle évolution.

Une approche en termes de coûts/bénéfices

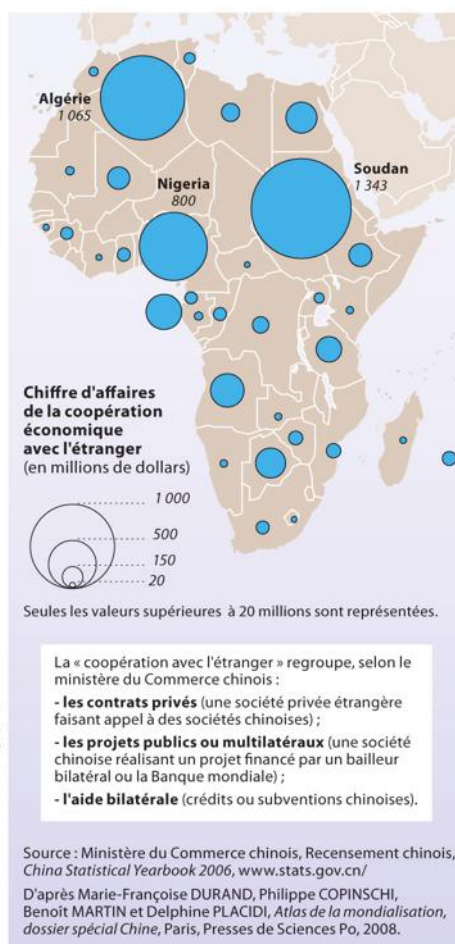
Alors que l'image de l'Afrique est singulièrement écornée dans les opinions publiques occidentales, les relations sino-africaines ont réinscrit ce continent dans un

cadre économique global et non plus humanitaire ou exotique. Il est donc intéressant d'établir une liste des conséquences, positives et négatives, induites par les échanges impressionnants entre la Chine et l'Afrique. Tout est évidemment affaire de nuances : des effets potentiellement positifs peuvent aussi comporter des aspects plus négatifs et vice versa. Aucune évaluation ne peut être purement comptable, la dimension politique d'arrière-plan demeurant souvent déterminante.

Le commerce sino-africain a atteint un niveau où il pèse directement sur les prix des matières premières au niveau mondial. Il n'est pas la seule explication d'une remontée historique des prix mais y contribue pour beaucoup. Potentiellement, un tel effet ne peut être que bénéfique pour les pays producteurs (africains ou autres), mais tous les pays africains ne peuvent être mis dans cette catégorie. Cette rentrée financière constitue pour nombre d'entre eux un moyen de restaurer de bonnes relations avec les institutions de Bretton Woods et de négocier des annulations substantielles de dette. C'est ce qui s'est fait avec le Nigeria en 2006. Pourtant, cet aspect extrêmement positif doit être nuancé de deux manières au moins.

D'une part, la disponibilité de ressources financières substantielles n'accroît pas mécaniquement les possibilités de développement. Dans les années 1960 et 1970, lorsque le prix des matières premières était également élevé, les ressources obtenues ont été utilisées d'une manière douteuse dictée par la prévarication, la corruption et les erreurs stratégiques : le développement a été très limité sauf en ce qui concerne la cleptocratie. L'histoire pourrait bégayer, et les situations sociales en Angola ou au Soudan invitent à penser que le pire est souvent probable dans des pays caractérisés par des gouvernances de piètre qualité. D'autre part, la Chine reste elle-même un fournisseur de matières premières. Il n'est pas sûr que la projection d'entreprises énergétiques hors des frontières nationales corresponde seulement à une sécurisation des approvisionnements. On peut par exemple penser que l'international représente un intérêt pour ces compagnies parce que les prix intérieurs sont encadrés (et par conséquent, les profits) ou encore parce

figure 70 : « **Coopération étrangère** » de la Chine, 2006



que les coûts de l'internationalisation sont aujourd'hui payés par l'État chinois et non par les compagnies. De manière plus générale, les autorités chinoises pourraient également à terme manipuler les prix mondiaux en jouant sur leurs réserves stratégiques.

La Chine sait mettre en œuvre ses projets d'aide dans des conditions autrement plus rapides que ses homologues occidentaux : l'aide chinoise est liée (les entreprises chinoises sont maîtres d'œuvre), ce qui évite les longs délais causés par les pesanteurs des appels d'offre ; et l'aide chinoise est dépourvue de conditionnalités politiques. Comme l'aurait dit un ministre kenyan, « quand les donateurs occidentaux promettent de construire une route, ils arrêtent les travaux après quelques mètres pour nous interroger sur la situation des droits de l'homme ou sur la corruption. Les Chinois viennent et font le travail ». La Chine met de plus l'accent sur des projets d'infrastructure, passés de mode chez les donateurs occidentaux depuis plus d'un quart de siècle mais cependant vitaux pour le développement.

Cette capacité à construire dans des délais relativement courts des infrastructures imposantes est positive mais il faut en mesurer les ambiguïtés. Ces projets relèvent de l'aide liée : si l'on estime aujourd'hui que les entreprises chinoises sont compétitives dans ce secteur, rien n'indique qu'elles le sont sur tous les projets. Il n'est plus rare de voir des réalisations critiquées par les oppositions africaines : leur qualité est (ou serait) moins que médiocre ; de substantiels cadeaux seraient offerts aux notables du régime ; ces infrastructures contribueraient le plus souvent à faciliter surtout l'exportation de matières premières par la Chine. Un autre facteur jugé très négatif par les institutions de Bretton Woods concerne les implications macro-économiques du remboursement de l'aide chinoise. Contrairement aux règles édictées depuis longtemps, par l'OCDE par exemple, le remboursement est gagé sur la livraison de matières premières et les conditions d'attribution de l'aide restent peu transparentes : les donateurs occidentaux s'efforcent de limiter l'endettement alors que la Chine l'accroît. Par ailleurs, les conditionnalités politiques ne sont pas toujours aussi absentes que Pékin veut bien le dire. Par exemple, lorsque Charles Taylor a été déposé durant l'été 2003, le gouvernement intérimaire du Liberia a décidé immédiatement de rompre avec Taiwan et de reconnaître la Chine populaire. Pourquoi ? L'ONU devait discuter de l'envoi rapide d'une force multilatérale pour stabiliser et reconstruire ce pays et il fallait impérativement lever les réticences chinoises.

La présence de travailleurs chinois est l'un des aspects les plus discutés de l'aide chinoise au continent. Initialement, ces derniers venaient dans le cadre de grands travaux, mais aujourd'hui, ils le font de manière indépendante (ainsi au Cameroun ou en Angola). De nombreuses rumeurs circulent, notamment qu'il s'agirait de bagnards gagnant une remise de peine en travaillant dans des contrées hostiles, etc. Pour n'être pas le plus probable, cela n'aurait rien d'impossible. Les Chinois ne seraient pas les premiers à agir ainsi : les Européens ont déporté des

condamnés dans leurs lointaines colonies aux ^{xix}^e et ^{xx}^e siècles (en Australie pour les Britanniques, en Nouvelle-Calédonie pour les Français). Pourtant, au-delà de ces interrogations légitimes sur les formes du *laogai* (camp de rééducation par le travail en République populaire de Chine), on peut s'interroger sur l'impact de telles pratiques sur les bassins d'emploi nationaux, voire sur l'absence de transfert de technologie qu'une aide mise en œuvre de cette manière entraîne.

Un troisième aspect de l'action chinoise en Afrique est sa critique implicite des politiques occidentales. On a déjà parlé du faible intérêt des développeurs occidentaux pour les infrastructures mais il faudrait aussi évoquer, lutte contre la pauvreté (urbaine) oblige, le profond désintérêt pour la ruralité dont ces derniers ont fait preuve depuis plus de deux décennies. Toujours au nom de la lutte contre la pauvreté, les coopérations occidentales ont aussi hésité à soutenir les élites locales en mettant l'accent sur des programmes de base (même si la réalité est plus complexe). La Chine, de ce point de vue, a une approche très élitiste, pas forcément dénuée d'effets positifs, car ces élites africaines peuvent se muer en véritables acteurs économiques. Les donateurs ont fini par réagir : en 2007, pour la première fois depuis longtemps, la Banque mondiale a centré sur le monde rural son rapport annuel sur le développement, et la Commission européenne a décidé de relancer sa réflexion sur les infrastructures africaines. D'une certaine manière, le simple fait de rouvrir le débat et d'obliger les uns et les autres à reconnaître qu'il y a bien une crise des paradigmes du développement est un aspect très positif (même s'il est involontaire) de l'action chinoise sur le continent africain.

Pourtant, des interrogations demeurent sur les conditions dans lesquelles les projets d'aide chinois sont débattus, évalués et mis en œuvre. L'une des raisons qui ont poussé les Occidentaux à abandonner les grands travaux était que l'entretien des infrastructures demeurerait trop souvent une gageure et que ces grands travaux étaient surtout l'occasion d'une recherche de rente et d'une prévarication ruineuses pour le budget des États concernés. Le pari chinois fait sur les élites africaines peut être compris mais il faudrait alors qu'il soit un minimum encadré afin de n'être pas une occasion supplémentaire de produire du clientélisme. Certes, le peu d'intérêt chinois pour les sociétés civiles locales n'est pas une surprise puisque c'est également le cas en Chine, sauf de façon marginale et seulement dans certaines niches. Mais, en écartant ces interlocuteurs potentiels, la Chine se construit une opposition africaine très critique sur ses modes de faire et sur le choix de ses interlocuteurs.

Quels sont les aspects potentiellement plus négatifs ? Tout d'abord, la structure actuelle des échanges sino-africains consolide une division internationale du travail qui demeure structurellement défavorable au continent noir : l'Afrique exporte des matières premières et importe des produits manufacturés (à l'exception notable de l'Afrique du Sud). Si cette affirmation est correcte, encore faut-il faire preuve de réalisme car à ce stade de développement, il n'existe pas de véritable

alternative et toute l'attention devrait être portée à la manière dont les ressources financières obtenues par l'exportation des matières premières sont mobilisées pour le développement. Il ne s'agit pas ici d'un retour à l'économie de comptoir comme voudraient le faire croire certains analystes radicaux. En effet, à l'inverse de la situation coloniale, les prix sont fixés sur un marché mondial et pas dans la métropole coloniale. De la même manière, les achats de produits manufacturés sont déliés des conditions d'encadrement très strictes qui prévalaient durant la période coloniale. Si la Chine vend plus, c'est qu'elle vend des produits accessibles au plus grand nombre.

Un second aspect a été souligné maintes fois en Afrique australe. Il a trait à la désindustrialisation provoquée par la compétition avec la RPC. Après la signature d'un traité de libre-échange avec les États-Unis en mai 2000 (*African Growth and Opportunity Act*, AGOA), le secteur textile s'est développé rapidement dans plusieurs pays africains, notamment en Afrique australe grâce d'ailleurs à des investissements chinois. La fin de l'accord multifibres en janvier 2005 après trente ans d'existence a eu des effets très négatifs sur le secteur industriel africain : l'Afrique du Sud a perdu en l'espace de quelques mois près de 80 000 emplois avant que la Chine accepte de composer et offre un semblant de compromis aux autorités sud-africaines. Cette situation n'affecte pas de façon semblable tous les pays potentiellement concernés. L'île Maurice s'en sort mieux, presque bien, et il est possible d'y voir l'effet de réglementations nationales porteuses ainsi que des liens entre opérateurs mauriciens et investisseurs chinois. Pékin, de toute façon, n'a cessé de dire que la Chine ne faisait que suivre les règles internationales de l'OMC¹. Même si le secteur textile souffre considérablement de la compétition chinoise, grâce à la Chine, les biens de production ont vu leur prix baisser : la vraie question est donc celle des mécanismes d'entraînement, et l'on voit que l'île Maurice est mieux dotée qu'un pays comme le Nigeria, bénéficiant d'emblée d'un marché intérieur important.

La RPC est accusée de soutenir les régimes autoritaires en Afrique. Cet appui diplomatique leur permet de résister aux pressions vertueuses de l'Occident et à d'éventuelles sanctions. Le Soudan et le Zimbabwe sont les deux cas cités de manière récurrente. La vérité de ces allégations est indéniable. Pourtant, il faut au minimum souligner l'hypocrisie occidentale. On trouve en effet peu de dénonciations des régimes autoritaires d'Angola, du Congo ou du Gabon, pays qui maintiennent leurs populations dans des conditions inacceptables, ne remplissent aucune des conditions jugées élémentaires par les démocraties occidentales. Il faut également rappeler que le Zimbabwe ou le Soudan ont eu (et continuent à bénéficier) de cordiales relations à différents moments de crise avec nombre de démocraties (Afrique du Sud, France, Espagne, Allemagne, Royaume-Uni). La question

1 Ricardo Soares de Oliveira, Dan Large et Chris Alden (eds.), *China Returns to Africa. A Superpower and a Continent Embrace*, Londres, Hurst, 2008.

est donc celle de la sélectivité de nos émois démocratiques. Lorsque le régime éthiopien arrête toute son opposition parlementaire et plus de 15 000 personnes, l'Union européenne proteste mollement car Meles Zenawi est un grand ami de Tony Blair et de George W. Bush. Lorsque l'armée de Joseph Kabila massacre plusieurs centaines de personnes dans le Sud-Ouest de la République démocratique du Congo, Français et Belges expliquent gravement que Joseph Kabila est le seul choix possible. La critique du pragmatisme chinois n'aura une réelle portée que si elle est également celle de l'abandon de l'agenda démocratique en Afrique par les autres grandes puissances. La Chine, au moins, fait preuve de cohérence dans son positionnement. Elle montre aussi qu'elle est capable d'évoluer : au Soudan, c'est Pékin qui convainc Khartoum d'accepter une force hybride de 26 000 hommes ; au Zimbabwe, l'ambassadeur chinois ne nie plus l'ampleur de la crise alors que Pretoria traîne les pieds pour faire de même...

Si l'analyse brossée ici à grands traits est valide, plusieurs leçons peuvent en être tirées. D'abord, et contrairement au discours diplomatique chinois, il y a peu d'espoir que les relations sino-africaines s'inscrivent dans un contexte « gagnant-gagnant », pas plus d'ailleurs que dans un développement « harmonieux ». Ces relations soulignent l'importance de certains pays aux dépens d'autres et, comme celles nouées par les anciennes puissances coloniales, produisent de nouvelles inégalités entre pays africains. Si les producteurs de matières premières peuvent se féliciter d'une prospérité retrouvée, les autres vont payer plus cher des produits qui leur sont absolument nécessaires. Notre analyse a toutefois souligné que les intérêts chinois à l'instar de ceux des anciennes puissances coloniales ne sont pas dictés par des seules considérations économiques.

Il y a cependant dans la présence croissante de la Chine en Afrique matière à un optimisme prudent. D'une part, cette présence rappelle au monde occidental que son hégémonie n'est pas totale et que ses politiques doivent être plus efficaces s'il s'agit de damer le pion aux nouveaux venus. D'autre part, cette présence bénéficie à certains pays africains. La question des conséquences macro-économiques d'une présence chinoise de plus en plus visible sur le continent africain reste donc ouverte. Les pays occidentaux semblent très ambivalents face à cette nouvelle donne. D'un point de vue idéologique et politique, la Chine ne représente pas une alternative (le Soudan en a fait l'expérience) mais son influence rend les pressions et les conditionnalités occidentales moins efficaces sur le court terme et souligne la distance qui sépare la réalité des relations entre Occident et Afrique de la rhétorique sur le partenariat. Au niveau économique, l'évaluation est plus délicate dans la mesure où les pays occidentaux ne profitent pas de la même manière de leur présence sur le continent africain. Dans certains secteurs (énergie, télécommunications, grands travaux), la compétition est rude malgré le maintien d'une relative supériorité technologique occidentale. Dans d'autres, comme le secteur bancaire,

la Chine demeure aujourd'hui loin derrière. Cela explique en partie pourquoi la France, très présente dans ce dernier champ d'activités, relativise l'impact chinois sur le continent.

Une autre source d'optimisme relatif est l'évolution relativement rapide de la politique chinoise vis-à-vis de certaines questions centrales pour l'Afrique. Peut-être est-ce une illusion d'optique créée par la peur de Pékin de se voir sanctionner au moment des Jeux olympiques, mais entre 2005 et 2007, la diplomatie chinoise aura accepté de s'impliquer dans certaines crises africaines, de participer à des opérations de maintien de la paix sur le continent et de discuter avec ses interlocuteurs occidentaux des problèmes créés par ses procédures d'allocation de l'aide au continent africain. On est loin d'une révolution copernicienne, mais enfin, les États occidentaux n'ont pas davantage été capables d'un *aggiornamento* significatif, comme l'illustrent par exemple les premières actions du président Nicolas Sarkozy en Afrique.

Il est assez facile de faire une liste des questions sur lesquelles les donateurs traditionnels et la Chine pourraient s'entretenir : la prévention des crises et leur gestion, les questions environnementales (où les entreprises chinoises ne bénéficient pas d'une presse favorable) qui vont devenir essentielles pour l'avenir du continent (mais aussi de la Chine), et l'interopérabilité de l'aide internationale pour le continent. Si les thèmes de débat sont nombreux, il faut néanmoins se convaincre d'une réalité que les discours actuels tendent à minimiser : les Africains (élites ou non) ne resteront pas indifférents face à cette reconfiguration de leur place sur l'échiquier mondial.

Pour en savoir plus

ALDEN (Chris), *China in Africa*, Londres, Zed Books, 2007.

CIENIEWSKI (Stéphane), « Les Relations économiques entre la Chine et l'Afrique », *Lettre de Chine*, 177, Paris, Minefi-DGTPE, 2005, p. 1-3.

CUNNINGHAM (Edward), « China's Energy Governance : Perception and Reality », *Working Paper of the MIT's Industrial Performance Centre*, 2006.

DELEFOSSE (Olivier), « La Chine, nouveau moteur de l'Afrique », *La Lettre des économistes de l'AFD*, 15, 2007, p. 5-7.

EVANS (Peter) and DOWNS (Erica), « Untangling China's Quest for Oil through State-backed Financial Deals », *Policy Brief*, 154, The Brookings Institution, 2006.

GODEMENT (François), *Searching for Energy Security : the European Union and China. EU-China Relations*, Ponte de Lima, European Strategy Forum, 2007.

- KURLANTZICK (Josh), « Beijing's Safari : China's Move into Africa and its Implications for Aid, Development and Governance », *Policy Outlook*, Carnegie Endowment for International Peace, 2006, p. 1-7.
- MENGIN (Françoise), « La Politique chinoise de la France ou le mythe de la relation privilégiée », *Critique internationale*, 12, 2001, p. 89-110.
- SNOW (Philip), *The Star Raft : China's Encounter with Africa*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1988.
- TAYLOR (Ian), *China and Africa : Engagement and Compromise*, Londres, Routledge, 2006.
- TULL (Denis), « China's Engagement in Africa », *The Journal of Modern African Studies*, 44 (3), 2006, p. 459-479.

● L'AFRIQUE ET L'AMÉRIQUE LATINE COMME NOUVEAUX TERRAINS DE JEU ?

L'impact commercial de la Chine et de l'Inde sur l'Amérique latine

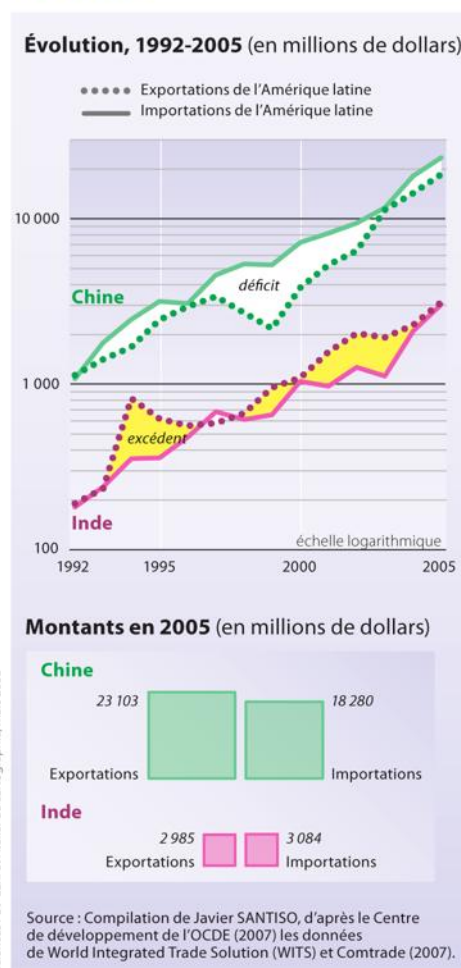
Rolando Avendaño et Javier Santiso

Avec une croissance moyenne de 9,5 % par an depuis 1978, la Chine occupe aujourd'hui la troisième place de l'économie mondiale¹. Mi-2007, le pays est devenu le premier exportateur mondial avant l'Allemagne, et son essor a éclipsé en partie celui d'un autre géant, l'Inde. Quoique la contribution de cette dernière à la croissance mondiale soit inférieure à celle de la Chine, il ne faudrait pas en sous-estimer les effets sur l'économie du globe. Depuis le milieu des années 1990, l'Inde affiche une croissance moyenne qui représente le double de la moyenne mondiale et qui s'accompagne de l'intégration des entreprises indiennes dans les marchés mondiaux, ces dernières parvenant même à concurrencer certaines grandes multinationales des pays développés sur leur propre terrain.

Donnée fondamentale de la dynamique économique mondiale actuelle, l'impact commercial de la Chine et de l'Inde sur l'Amérique latine est loin d'être univoque. La plupart des pays d'Amérique latine ne sont pas particulièrement menacés par ces deux pays et pourraient même bénéficier d'une augmentation de leur revenu étant donné le renchérissement des produits de base qu'ils exportent. Néanmoins, le risque de trop forte dépendance à ces exportations et, à terme, un problème pour l'ensemble de l'économie existent aussi.

1 Ce chapitre s'inspire fortement du rapport *Perspectives économiques en Amérique latine* (PEAL) 2008 du Centre de développement de l'OCDE, présenté à Paris le 29 novembre 2007 à la Maison de l'Amérique latine.

figure 71 : **Commerce de l'Amérique latine avec la Chine et l'Inde, 1992-2005**



Sciences Po / CERH et Atelier de cartographie, mars 2008

Composition des échanges commerciaux et concurrence

Avec respectivement, en 2007, 27,9 % et 7,9 %, la Chine et l'Inde contribuent de façon exceptionnelle à la croissance mondiale, et ces évolutions ont bien sûr des répercussions importantes sur les autres marchés émergents. Attirées par les matières premières, les entreprises indiennes et chinoises affluent en Afrique et en Amérique latine², et en 2004, près de 50 % des investissements directs étrangers (IDE) chinois étaient ainsi destinés à cette région.

L'augmentation des exportations chinoises et indiennes a parfois été accueillie avec appréhension. Les gains de parts de marché, en particulier chinois, ont conduit certains pays latino-américains à s'inquiéter pour leurs propres exportations. D'aucuns redoutent que la croissance chinoise ne s'opère aux dépens des autres pays émergents³. D'ailleurs, la Chine apparaît dans les sondages d'opinion comme l'investisseur étranger le moins désirable en Amérique latine⁴. Les exportations de produits manufacturés chinois sont ainsi frappées de droits de douane relativement élevés dans cette région.

L'Inde et la Chine sont-elles de dangereux concurrents ?

Une étude plus approfondie des structures des échanges permet d'évaluer si cette perception des activités commerciales chinoises et indiennes est justifiée, et d'identifier les forces et les faiblesses de chaque secteur, ainsi que les opportunités qui se dessinent. Si la composition des échanges ne dit pas tout, puisque les géants

2 Voir Javier Santiso, « Realismo Mágico ? China e India en América Latina y África », *Economía Exterior*, 38, Madrid, Estudios de Política Exterior SA, 2006. Voir aussi Andrea Goldstein, Nicolas Pinaud, Helmut Reisen et Xiaobao Chen, *L'Essor de la Chine et de l'Inde : quels enjeux pour l'Afrique ?*, Paris, Centre de développement de l'OCDE, 2006.

3 Voir Eduardo Lora, « Should Latin America Fear China ? », dans Javier Santiso (ed.), *The Visible Hand of China in Latin America*, Paris, OCDE, Centre de développement de l'OCDE, 2007.

4 *Latinobarómetro, Oportunidades de cooperación regional : integración y energía*, Santiago du Chili, 2007.

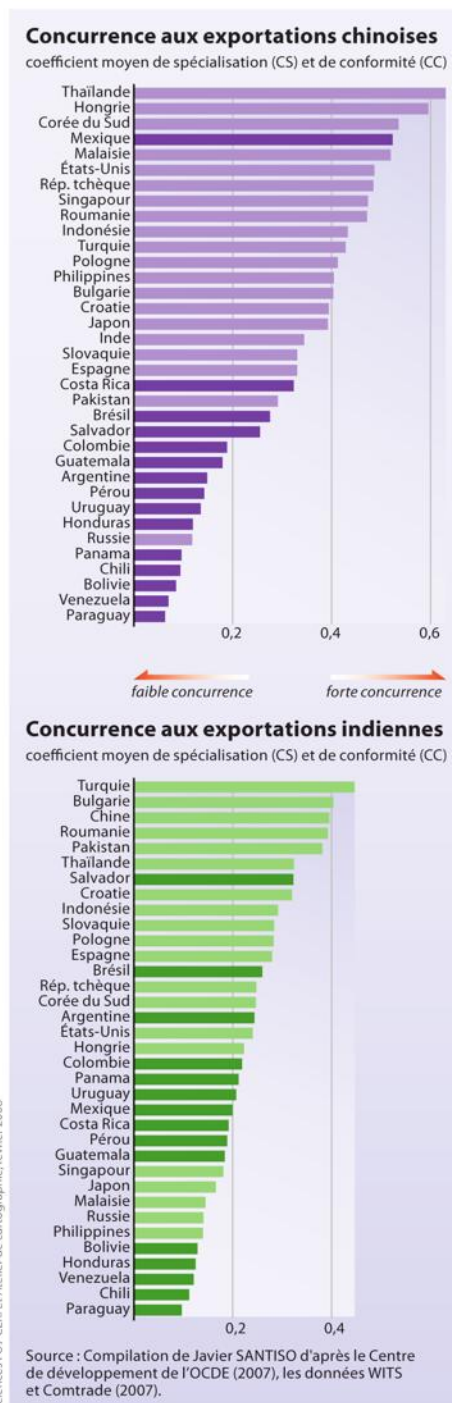
asiatiques ont des effets certes directs, *via* une hausse de la demande, mais aussi indirects, *via* la hausse des prix, elle constitue toutefois un indicateur important pour cette analyse.

L'effet d'une intensification de la concurrence entre les entreprises asiatiques et locales est une question centrale pour l'Amérique latine. Pour la mesurer, on peut comparer la composition des échanges de chaque pays avec celle de la Chine⁵. Un indicateur élevé traduit une similitude dans la structure des exportations telle que déterminée par les coefficients de spécialisation et de conformité, et lorsque les structures sont analogues, on suppose que la concurrence à l'exportation est intense. Toutefois, et contrairement à d'autres économies émergentes comme celles de la Thaïlande, la Hongrie et la Malaisie, peu d'éléments corroborent l'hypothèse d'une menace chinoise et indienne pour la majeure partie de l'Amérique latine.

Des opportunités d'exportation encourageantes pour l'Amérique latine

À première vue, les indicateurs ne semblent pas indiquer l'existence de très fortes complémentarités entre la Chine et l'Inde, d'une part, et la plupart des pays d'Amérique latine, d'autre part. Des économies d'Asie du Sud-Est (la Corée, la Thaïlande, le Japon et les Philippines) affichent des complémentarités bien plus importantes avec la Chine. Cette situation ne s'explique pas par l'absence d'opportunités commerciales, mais plutôt par le fait que les échanges potentiels

figure 72 : Concurrence des exportations chinoises et indiennes avec quelques États, 2000-2005

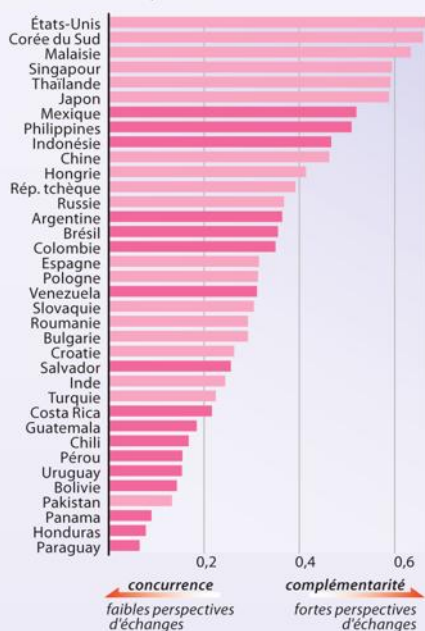


5 Les coefficients de spécialisation (CS) et de conformité (CC) permettent d'estimer le niveau de concurrence commerciale entre deux pays, en comparant ses structures d'exportations. Si deux pays (i, j) ont exactement la même structure, alors les deux indices sont égaux à 1 et leur concurrence commerciale potentielle est importante. Dans le cas contraire, les deux indices sont égaux à zéro.

figure 73 : **Perspectives d'échanges de la Chine et de l'Inde avec quelques États, 2000-2005**

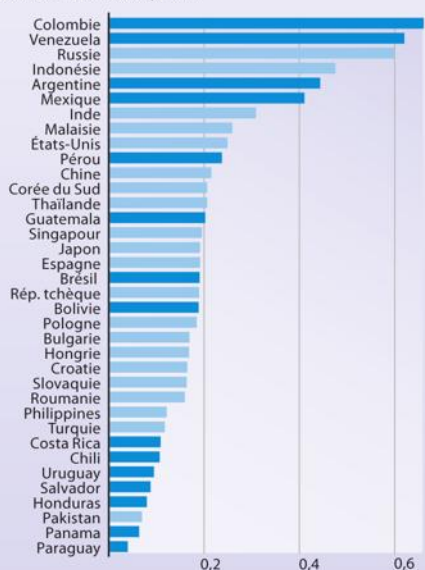
Concurrence aux exportations chinoises

CS et CC modifiés (moyenne)



Concurrence aux exportations indiennes

CS et CC modifiés (moyenne)



Source : Compilation de Javier SANTISO d'après le Centre de développement de l'OCDE (2007), les données WITS et Comtrade (2007).

sont concentrés sur un panier de produits relativement restreint. Au fond, l'essor de la Chine et de l'Inde peut même être perçu comme une opportunité commerciale pour l'Amérique latine, y compris pour les pays soumis à d'intenses pressions concurrentielles. La progression rapide des marchés intérieurs asiatiques est en effet de bon augure pour les exportations.

Pour les pays bénéficiant du plus fort potentiel commercial avec l'Inde et la Chine, les possibilités d'échanges intra-industriels se révèlent nombreuses. Le Mexique exporte ainsi beaucoup de matériel de télécommunications et de circuits électriques, que la Chine et l'Inde importent massivement, mais pour lesquels les échanges ne sont actuellement pas très importants⁶. Dans le cas du Brésil, au-delà du vaste potentiel que représentent les exportations de produits de base, d'autres secteurs paraissent prometteurs pour le commerce avec la Chine : les avions, le matériel de télécommunications et les pièces de véhicules à moteur. Dans ses relations tant avec l'Inde qu'avec la Chine, la Colombie bénéficie d'un potentiel commercial considérable grâce à ses ressources naturelles (notamment le pétrole et le charbon) mais aussi à ses produits manufacturés. L'Argentine trouve ses principales opportunités d'exportation dans ses ressources naturelles mais pourrait à l'avenir tirer parti de possibilités non négligeables dans le secteur des aliments transformés.

L'agriculture et l'agro-alimentaire comptent en effet parmi les domaines les plus prometteurs pour le commerce de l'Amérique latine avec la Chine et l'Inde. L'Argentine, le Brésil, le Chili et l'Uruguay se sont tous dotés d'un secteur agricole présentant un bon potentiel d'expansion. Les exportateurs

6 Ces opportunités commerciales ont été décelées en identifiant les secteurs dans lesquels des parts importantes des exportations de l'Amérique latine correspondaient à des parts importantes des importations de la Chine.

latino-américains pourront profiter de l'évolution du comportement des consommateurs chinois et indiens, mais à condition de progresser dans la chaîne de valeur et la qualité des produits, de se diversifier, d'élaborer des marques et d'innover. Sous réserve également de bénéficier d'un accès ouvert aux marchés des produits agricoles des géants asiatiques, accès qu'ils devront peut-être négocier collectivement.

Les complémentarités et les opportunités commerciales existent entre l'Amérique latine et l'Asie ; elles n'ont pas seulement un effet sur la balance commerciale mais sur toute l'économie d'un sous-continent qui doit toutefois veiller à ne pas se spécialiser de façon excessive dans les produits de base et parvenir à tirer partie des synergies entre le développement des échanges et les infrastructures.

Les risques d'une spécialisation excessive dans les ressources naturelles

Sur les dix-neuf principaux exportateurs d'Amérique latine et des Caraïbes, onze sont spécialisés dans les produits de base⁷, avec la Chine et l'Inde pour principaux importateurs. Malgré des perspectives d'ensemble favorables et de débouchés d'exportation importants, ces pays courent le risque de négliger le développement d'autres secteurs. L'essor des exportations de produits de base et les recettes exceptionnelles qu'elles génèrent induisent un certain nombre de méfaits : l'abondante littérature consacrée à la « malédiction des ressources naturelles » a déjà fait la lumière sur ces dangers, dont certains sont liés aux performances macro-économiques, d'autres au faible niveau de développement social⁸.

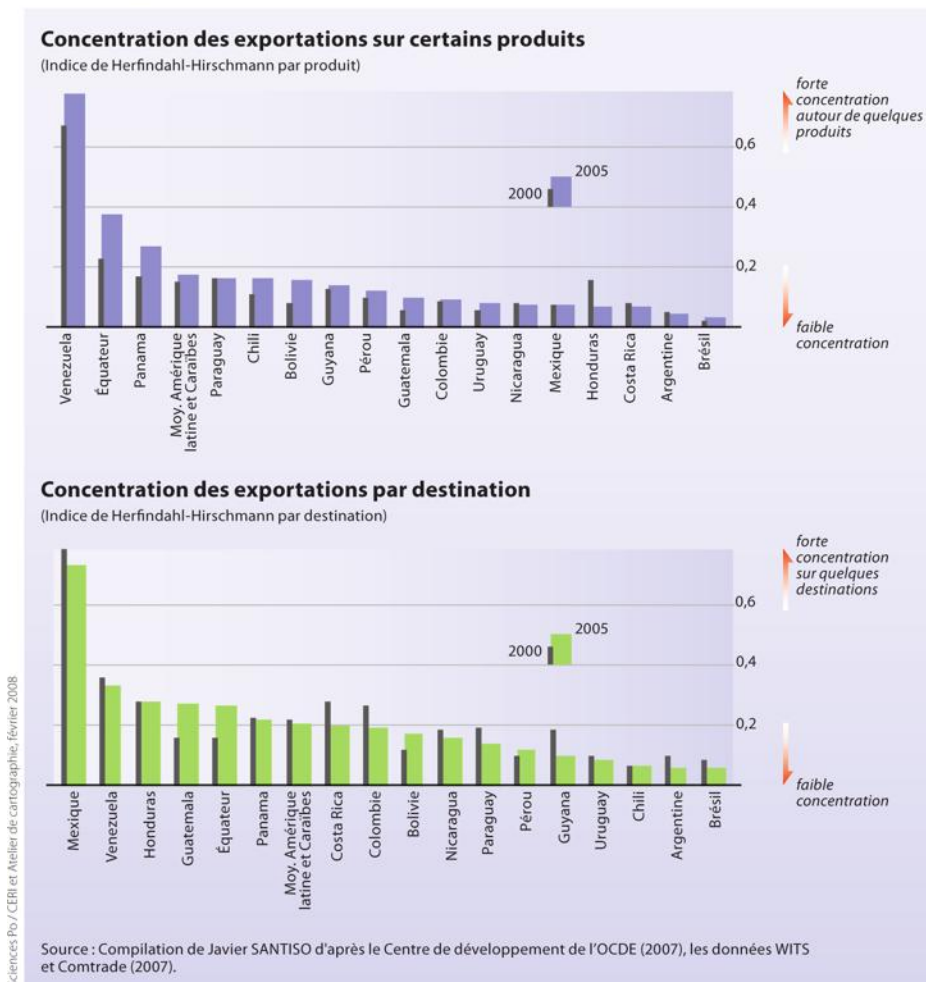
On peut mesurer cette concentration en prenant en compte la part de chaque produit exporté dans le total des exportations. Lorsque la part d'un produit est élevée, la valeur de l'indice augmente. Ici, l'indice semble en effet indiquer que les pays exportateurs de matières premières pourraient être menacés par leur spécialisation dans les produits de base. À quelques exceptions près, en particulier l'Argentine et le Costa Rica, la plupart des pays d'Amérique latine affichent aujourd'hui un niveau de concentration de leurs exportations plus élevé qu'au début du siècle.

La spécialisation dans les ressources naturelles souligne la nécessité d'innover. Alors que le manque de diversité des produits et la faible part des échanges intra-industriels peuvent limiter la croissance à long terme, l'Amérique latine affiche des résultats médiocres en termes d'innovation. Selon le classement de la compétitivité mondiale réalisé par le Forum économique mondial en 2006, la région se situe au bas de l'échelle. Seuls le Costa Rica, le Brésil et le Chili se distinguent avec des

7 Nanno Mulder, *Aprovechar el auge exportador de productos básicos evitando la enfermedad holandesa*, Santiago du Chili, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), 2006.

8 Thorvaldur Gylfason, « Natural Resources, Education, and Economic Development », *European Economic Review*, 45 (4-6), mai 2001.

figure 74 : **Concentration des exportations de quelques États d'Amérique latine, 2000-2005**



performances globales qui restent cependant modestes. Par ailleurs, l'Amérique latine concentre l'essentiel de ses efforts de R&D sur la recherche fondamentale, avec une participation relativement faible du secteur privé. Enfin, l'élévation du niveau d'instruction reste aujourd'hui une priorité pour tous les pays du sous-continent, y compris ceux affichant les meilleures performances, ne serait-ce que pour renforcer les apports de la R&D.

Les infrastructures : un développement indispensable

L'un des principaux atouts de l'Amérique latine, et en particulier des pays les plus proches des États-Unis, tient à sa relative proximité par rapport à ses principaux

marchés. Comparativement, les exportateurs chinois supportent des frais de transport importants, et leur éloignement implique également des délais qui contribuent à augmenter le coût du fret et des transactions⁹. Cet aspect est particulièrement sensible dans les secteurs où le temps représente un avantage stratégique. Des infrastructures adéquates peuvent participer au renforcement de la position commerciale de l'Amérique latine et permettre à la région de tirer parti de sa proximité avec les États-Unis ; malheureusement, les investissements dans ce domaine restent insuffisants. De fait, loin de diminuer, les effets de la distance sur les échanges ont augmenté ces dernières années. S'appuyant sur un modèle de gravité, Jean-François Brun, avec d'autres auteurs, a montré que l'impact de la distance sur le commerce reste important, en particulier pour des économies émergentes¹⁰. La capacité à livrer rapidement constitue pourtant un atout déterminant puisque c'est elle qui permet aux distributeurs de réagir rapidement et efficacement aux fluctuations de la demande sans avoir à détenir des stocks coûteux.

Les pays d'Amérique latine confrontés à la concurrence des leaders asiatiques auraient tout intérêt à identifier les secteurs et les produits pour lesquels le temps et la distance constituent de véritables avantages concurrentiels. C'est le cas de l'habillement, contraint par les effets des modes, mais aussi des biens intermédiaires dans l'industrie automobile et électronique où les systèmes de production allégée imposent une livraison à temps (*just in time*). Au-delà de miser sur ces secteurs, les pays d'Amérique latine devraient également améliorer leurs infrastructures. Le coût des transports représente souvent un obstacle plus important que les tarifs douaniers à l'entrée sur le marché des États-Unis¹¹. Paradoxalement, à l'exception du Mexique, les coûts latino-américains sont en moyenne analogues à ceux de la Chine, voire supérieurs, non pas en raison de la distance mais essentiellement de la qualité des infrastructures. Une analyse détaillée des coûts d'expédition vers le marché américain révèle combien l'efficacité des ports est un facteur déterminant. Dans le cas du Mexique, si l'on obtenait des niveaux comparables à ceux observés en France ou en Suède, ils diminueraient d'environ 10 %, et au Brésil ou en Équateur de plus de 15 %.

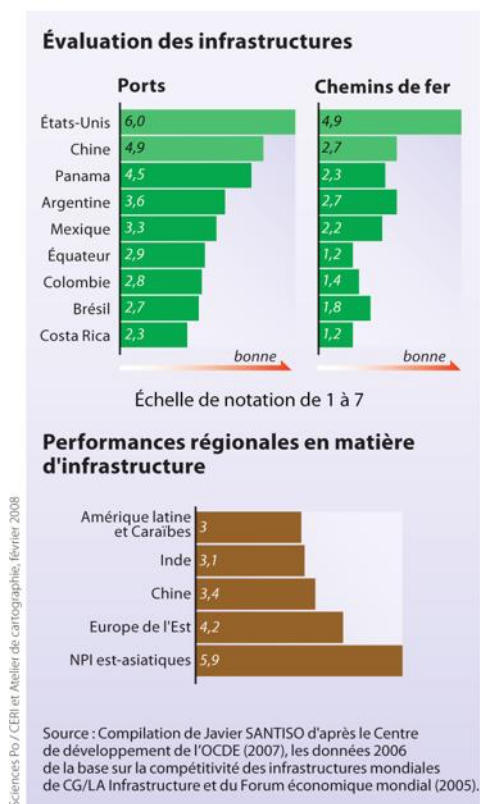
Les indicateurs de compétitivité soulignent la grande disparité des performances entre les pays d'Amérique latine. L'avantage géographique de la région n'apparaît pas dans les données, les performances de la Chine semblant dépasser celles de la plupart des pays latino-américains. Les économies reposant sur les

9 David Hummels, « Time as a Trade Barrier », GTAP Working Papers n° 1152, Lafayette (Ind.), Purdue University, Center for Global Trade Analysis, Department of Agricultural Economics, 2001.

10 Jean-François Brun, Céline Carrère, Patrick Guillaumont et Jaime de Mello, « Has Distance Died ? Evidence from a Gravity Model », *Revue économique de la Banque mondiale*, Washington (D. C.), Banque mondiale, 2005.

11 Ximena Clark, David Dollar et Alejandro Micco, « Port Efficiency, Maritime Transport Costs and Bilateral Trade », *Journal of Development Economics*, 75 (2), 2004, p. 417-450.

figure 75 : **Infrastructures portuaires et ferroviaires en Amérique latine, 2006**



produits de base, comme le Chili et le Venezuela, concentrent leurs investissements sur les infrastructures de transport, alors que les pays qui dépendent toujours plus du secteur secondaire, comme le Mexique, s'attachent davantage à l'énergie. Dans l'ensemble, on estime que pour les pays côtiers, 40 % environ des coûts finaux de transport sont liés à la qualité des infrastructures terrestres.

La principale explication de la faiblesse des infrastructures tient à l'insuffisance des investissements et à une mise en œuvre inadéquate des projets. Si la réussite du Chili et de la Colombie prouve combien il est important de transformer la hausse du taux de croissance en hausse du taux d'investissement dans les infrastructures, la majorité des pays d'Amérique latine n'ont pas suivi leur exemple. La modernisation est rendue difficile par une réglementation inadaptée, un manque de planification à long terme et une mauvaise gestion des projets. Un solide partenariat entre secteurs public et privé est essentiel. Le Chili et, dans une moindre mesure, la Colombie ont su utiliser au mieux ce type de partenariat et ont pu réaliser des investissements considérables dans leurs infrastructures

depuis le milieu des années 1990. Malgré d'importants efforts, le Mexique n'est pas parvenu à stimuler un investissement solide dans ce domaine. De même, le Brésil n'a pas enregistré d'amélioration notable. Il est pourtant vital pour le Mexique et les pays d'Amérique centrale – les plus exposés à la concurrence de la Chine et de l'Inde – de bâtir les infrastructures qui renforceront leur efficacité commerciale et leur permettront d'exploiter l'extraordinaire avantage concurrentiel que leur confère leur proximité avec les États-Unis qui restent la première économie du monde.

Un rôle croissant pour l'investissement direct étranger

L'impact de la Chine et de l'Inde sur l'Amérique latine est encore déterminé par les flux d'investissement qui se sont développés depuis la dernière décennie entre les deux régions. L'idée que la Chine serait à l'origine d'un détournement des IDE destinés à d'autres régions émergentes, dont l'Amérique latine, est désormais remise

en question. Plusieurs études¹² ont montré que l'impact de la Chine sur les flux d'investissement vers l'Amérique latine est en réalité limité, ce qui n'est pas le cas pour d'autres pays asiatiques (Thaïlande, Indonésie, Philippines) qui ont dû faire face à une chute importante des IDE qu'ils recevaient depuis le réveil chinois.

Première destination des investissements directs étrangers, la Chine se présente aujourd'hui aussi comme l'un des premiers fournisseurs d'investissement en Amérique du Sud. En 2008, l'investissement direct chinois aura atteint les 49 milliards de dollars, dont au moins un tiers à destination de l'Amérique latine¹³. Afin de garantir son approvisionnement en ressources énergétiques et alimentaires, la Chine y a conclu des partenariats stratégiques : en 2001, plus de trois cents entreprises étaient déjà implantées dans la région, un chiffre qui ne cesse d'augmenter. Baosteel, le plus important producteur chinois d'acier, a acquis des investissements pour un montant de 1,5 milliard de dollars au Brésil. D'autres entreprises de minéraux, au Pérou par exemple, sont passées sous le contrôle de Pékin. Les investissements des compagnies chinoises sont particulièrement importants dans le secteur des infrastructures ou dans les télécommunications (accord entre le géant des télécommunications Telefónica et Huawei). D'autres compagnies latino-américaines ont commencé à renforcer leurs liens avec la Chine et l'Inde. C'est le cas, au Brésil, du producteur d'avions Embraer ou de la compagnie de *hardware* Bematech qui ont établi des accords avec des firmes chinoises pour la R&D ou de Corona, en Colombie, qui a profité des faibles coûts de production chinois pour se consacrer au développement de nouveaux produits dans le secteur de la construction. En ce qui concerne l'Inde, les exemples sont plus limités, mais des liens existent, notamment dans le secteur de la technologie et des télécommunications.

Les IDE en Amérique latine ont permis aux entreprises chinoises de consolider leurs acquisitions dans la région et à un nombre croissant d'entreprises latino-américaines d'intégrer la Chine dans leur chaîne de production. Le développement financier et bancaire de Pékin pourrait, dans les prochaines années, offrir aux pays latino-américains de nouvelles ressources en capitaux (prêts et autres instruments financiers).

Transformer la concurrence commerciale en opportunité de développement

La croissance de la Chine et de l'Inde a eu des répercussions sur les relations commerciales des pays d'Amérique latine. Bien que l'envolée des exportations des géants asiatiques ait causé quelques inquiétudes, elle ne menace guère la

12 Pour une revue de la littérature, voir Alicia García-Herrero et Daniel Santabárbera, « Does China Have an Impact on Foreign Direct Investment to Latin America ? », dans Javier Santiso (ed.), *The Visible Hand of China in Latin America*, op. cit.

13 Estimations du Economist Intelligence Unit, Thomson Datastream.

plupart des économies de la région. Au contraire, celles-ci pourraient en tirer un profit considérable, directement par la multiplication de leurs échanges et, indirectement, par la hausse des prix à l'exportation des produits de base latino-américains consécutive à la croissance rapide de ces pays.

Cependant, si la croissance de la Chine et de l'Inde ne représente pas une menace immédiate pour la plupart des pays d'Amérique latine, elle accentue certaines des difficultés auxquelles le sous-continent se trouve confronté. Le développement des échanges avec ces deux pays devrait accroître les débouchés pour la plupart des États de la région. Ces exportations risquent toutefois d'être concentrées sur les produits de base. Aussi, les pays latino-américains doivent-ils à tout prix encourager l'innovation autour des produits de base, poursuivre la diversification de leurs économies et investir dans leurs infrastructures.

Pour en savoir plus

AVENDAÑO (Rolando), REISEN (Helmut) et SANTISO (Javier), « The Macro Management of Commodity Booms : Africa and Latin America's Response to Asian Demand », *Working Papers*, Centre de développement de l'OCDE (à paraître).

BLÁZQUEZ-LIDOY (Jorge), RODRÍGUEZ (Javier) et SANTISO (Javier), « Angel or Devil ? China's Trade Impact on Latin American Emerging Markets », dans Javier Santiso (ed.), *The Visible Hand of China in Latin America*, Paris, Centre de développement de l'OCDE, 2007.

COLLIER (Paul), *Managing Commodity Booms : Lessons of International Experience*, Oxford, Oxford University, Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, 2007.

GOLDSTEIN (Andrea), PINAUD (Nicolas), REISEN (Helmut) et CHEN (Xiaobao), *L'Essor de la Chine et de l'Inde : quels enjeux pour l'Afrique ?*, Paris, Centre de développement de l'OCDE, 2006.

LEDERMAN (Daniel), OLARREAGA (Marcelo) et PERRY (Guillermo), « Latin America and the Caribbean's Response to the Growth of China and India: Overview of Research Findings and Policy Implications », exposé préparé pour le Programme des séminaires de l'Assemblée annuelle du FMI et de la Banque mondiale, Singapour, 2006.

LOPEZ-CORDOVA (Ernesto), MICCO (Alejandro) et MOLINA (Danielken), « Competing with the Dragon : Latin American and Chinese Exports to the US Market », dans Javier Santiso (ed.), *The Visible Hand of China in Latin America*, Paris, Centre de développement de l'OCDE, 2007.

MADDISON (Angus), *L'Économie mondiale : statistiques historiques*, Paris, Centre de développement de l'OCDE, 2006.

OCDE, *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2008*, Paris, Centre de développement de l'OCDE, 2007.

SANTISO (Javier) (ed.), *The Visible Hand of China in Latin America*, Paris, Centre de développement de l'OCDE, 2007.

SANTISO (Javier), « La Chine et l'Inde en Amérique Latine et en Afrique : du réalisme magique ? », *Monde chinois*, 10, printemps-été 2007.

La place des pays émergents aux Nations unies

Presses de Sc. Po. | *Annue*ls

2008/1

pages 259 à 272

ISSN

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/l-enjeu-mondial-les-pays-emergents--9782724610871-page-259.htm>

Pour citer cet article :

"La place des pays émergents aux Nations unies", *Annue*ls, 2008/1 p. 259-272.

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sc. Po..

© Presses de Sc. Po.. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

● LES ÉMERGENTS AU CŒUR DU SYSTÈME ONUSIEN

La place des pays émergents aux Nations unies

Alexandra Novosseloff

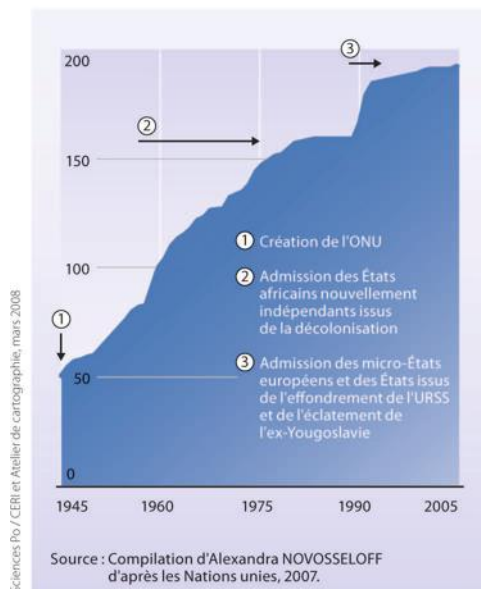
De par sa composition universelle, l'ONU a historiquement été la première organisation à accorder une place, une voix et une tribune aux pays émergents. Ces derniers ont, en retour, peu à peu modifié en profondeur l'organisation, qui ne rassemble plus aujourd'hui, comme en 1945, les seuls vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale. Cette évolution, qui débute au moment où les pays nouvellement décolonisés adhèrent à l'ONU, ne s'est pas déroulée sans remous ni résistances.

Aujourd'hui, les pays émergents ne sont pas seulement les bénéficiaires de l'aide internationale et des interventions onusiennes ou bien les « cibles » des décisions du Conseil de sécurité, ils influencent de plus en plus les décisions des principaux organes de l'ONU. Leur voix compte et les pays occidentaux ne peuvent plus l'ignorer, notamment lorsqu'ils frappent à la porte du Conseil de sécurité.

Des spectateurs devenus acteurs

La construction de l'Organisation des Nations unies répondait en 1945 à un certain nombre de préoccupations : éviter la résurgence des « États ennemis », associer l'Union soviétique à la future organisation, maintenir la prééminence des grandes puissances et leur alliance durant la guerre, aider à la reconstruction et rétablir la paix entre les États. À cela s'ajoutait la volonté d'arriver, au plan de la

figure 76 : **Nombre d'États membres des Nations unies, 1945-2006**



sécurité internationale et de la résolution des crises et des conflits, à un meilleur résultat que celui de la Société des Nations, en donnant plus de poids (en particulier dans le domaine militaire) à la nouvelle organisation. L'ONU qui naît à San Francisco en avril 1945 est clairement dominée par les vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale que sont les cinq membres permanents du Conseil de sécurité : les États-Unis, le Royaume-Uni, l'URSS, la Chine de Tchang Kaï-chek et la France qui a obtenu une place dans ce club très fermé à la dernière minute grâce à Winston Churchill. L'Afrique du Sud, le Brésil, le Chili, l'Inde, le Mexique et la Turquie, qui sont certes des signataires originels de la Charte des Nations unies, ne sont à cette époque sur la scène internationale que des pays alignés sur les États-Unis et le Royaume-Uni ou encore dépendants d'eux, notamment lorsqu'ils sont des colonies

britanniques. Le président américain, Franklin Roosevelt, aurait un temps envisagé de donner un siège de membre permanent au Brésil, allié fidèle pendant la guerre. Les futurs émergents se sont d'ailleurs peu exprimés lors des négociations de San Francisco, au contraire de l'Australie ou de la Nouvelle-Zélande par exemple. En 1945, l'Afrique ne compte que quatre États indépendants, l'Afrique du Sud, le Liberia, l'Éthiopie et l'Égypte, tous membres originels de l'ONU.

Cette situation ne dure pas, et la décolonisation bouleverse la donne de l'après-guerre. Entre 1955 et 1960, il y a quarante et une admissions d'États supplémentaires à l'ONU, dont une majorité d'États africains nouvellement indépendants. Le nombre de pays est multiplié par deux en cinq ans. Vingt-sept autres États adhèrent entre 1960 et 1970. Afin de refléter cette augmentation, le nombre des membres non permanents du Conseil de sécurité passe, entre 1963 et 1965, de onze à quinze. Cette évolution change non seulement la nature, mais également le champ d'action de l'institution.

Conçue comme une alliance de temps de paix entre cinq grandes puissances antifascistes, l'ONU devient, à partir du milieu des années 1950, une organisation universelle. Elle passe d'une alliance bâtie autour de quelques États à une structure ne pouvant fonctionner que par consensus et traiter des conflits de basse intensité¹

1 Comme le dit Edward Luck, « au lieu de devenir une organisation musclée de sécurité collective que les Américains attendaient, l'ONU a évolué vers un "faiseur" de paix subtil et caché, réticent à utiliser la force ». Edward Luck, « Peacekeeping Plus : The UN and International Security », dans Edward Luck et Gene M. Lyons, *The United Nations : Fifty Years After San Francisco : A Conference Report*, Hanovre, Dickey Center, Dartmouth College, 1995, p. 28.

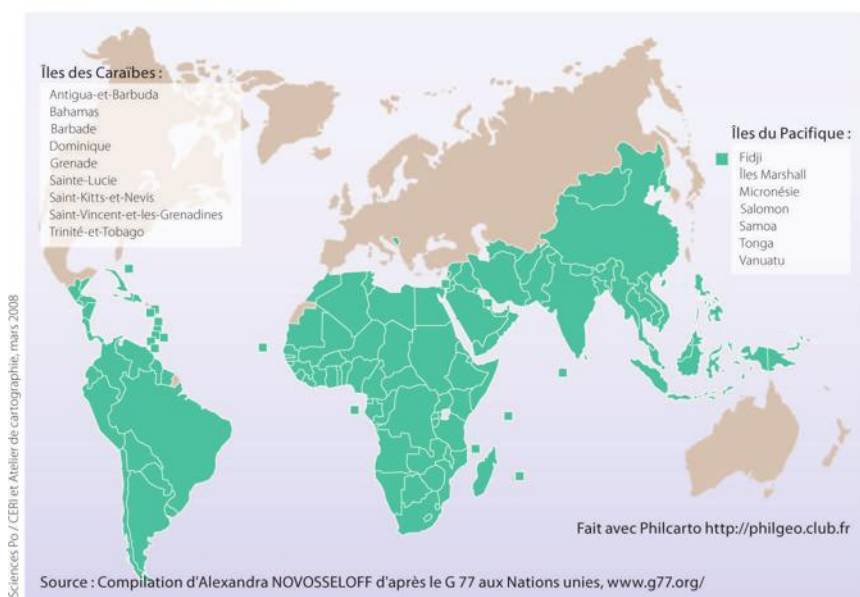
et au sein de laquelle les États-Unis ne disposent plus de majorité automatique ni de tiers bloquant leur permettant de s'opposer à l'adoption d'une résolution par l'Assemblée générale. L'adhésion massive des pays nouvellement décolonisés, non alignés et en voie de développement, transforme l'ONU, au cours des années 1970, en un vecteur privilégié de l'anti-américanisme. Aux yeux des Américains, « leur » organisation se retournait contre ses fondateurs et divergeait de son raisonnement et de ses principes originels », et cela est ressenti comme un choc : les « enfants » se retournent contre leurs « parents »². En outre, les États récemment décolonisés qui entrent aux Nations unies ne sont pas, du point de vue américain, « démocratiques ».

Parallèlement à cette évolution à l'Assemblée générale, l'ordre du jour du Conseil de sécurité a poursuivi le nécessaire traitement des crises et des conflits : de la question espagnole à la question iranienne et à la question indo-pakistanaise, de la question de la Palestine à la plainte pour agression de la République de Corée, de la question de Chypre à celle du Congo, de la question indonésienne à celle de l'apartheid en Afrique du Sud et à la situation en Rhodésie du Sud. Chacune donne lieu à des résolutions et à des veto. Au Conseil de sécurité, les pays émergents ne sont pas encore des acteurs à part entière.

Acteurs du changement ou freins à l'adaptation du système onusien ?

Le nombre ne fait pas tout. Les pays nouvellement indépendants s'organisent peu à peu au sein de l'Assemblée générale pour avoir du poids et au besoin disposer d'une majorité de blocage. L'Assemblée permet à certains de lancer des initiatives et des projets. C'est ainsi qu'aux groupes régionaux – groupe des États africains, des États asiatiques, des États latino-américains, des États d'Europe orientale, des États d'Europe occidentale et autres États –, créés de fait pour les besoins de la répartition géographique des postes dans les différents organes de l'ONU, s'ajoutent au sein de l'Assemblée générale des groupes d'intérêt plus larges, comme le « Groupe des non-alignés » (ou NAM) et le « Groupe des 77 » des pays en développement. Le Groupe des 77, créé en octobre 1967 par la Charte d'Alger, comprend en réalité cent trente États membres avec un président de groupe élu tous les ans par rotation géographique entre l'Afrique, l'Asie, l'Amérique latine et les Caraïbes. Il est à l'origine davantage axé sur les problèmes de nature économique et possède des bureaux de liaison auprès de l'ensemble des institutions internationales à Paris, Nairobi, Rome, Genève, Washington et Vienne. Le Groupe des non-alignés comprend, quant à lui, 118 membres et est, à l'origine,

2 Edward Luck, *Mixed Messages. American Politics and International Organizations (1919-1999)*, Washington (D. C.), The Century Foundation, Brookings Institution Press, 1999, p. 108.

figure 77 : **Groupe des 77**

davantage centré sur les questions politiques. Ces groupes, et d'autres organisations de nature plus régionale (Organisation de l'Union africaine, Mercosur, G 20, Asean, etc.) se sont institutionnalisés. Ils ont non seulement plaidé pour une meilleure représentation de leur région dans l'ensemble des organes des Nations unies, mais ont permis de définir des stratégies de vote et des soutiens croisés lors des grandes négociations au sein des comités et des commissions de l'Assemblée générale.

Les pays émergents veulent avoir une voix qui compte au sein du « concert des nations ». Ils constituent un levier de diversification partenariale pour la coopération Sud-Sud. L'ONU est en quelque sorte, en dehors des organisations régionales et sous-régionales, le seul endroit où ils peuvent se faire entendre au niveau mondial, promouvoir certains thèmes et dénoncer les conséquences de certaines politiques. C'est aussi le lieu où ils peuvent bloquer certaines avancées, sur les droits de l'homme notamment. Le Conseil des droits de l'homme qui siège à Genève est aujourd'hui de plus en plus polarisé et dominé par les groupes régionaux. De plus, une certaine tendance à la remise en cause de l'universalité des droits de l'homme s'y dessine. Certains pays émergents (notamment la Chine, l'Inde, la Corée du Sud et le Brésil) se sont également transformés en donateurs avec parfois une éthique de l'aide en porte-à-faux avec les principes et les pratiques de bonne « gouvernance » en vigueur. En Afrique, ces donateurs non traditionnels et leurs prêts à taux zéro tendent à bouleverser les règles de l'aide internationale en étant moins regardants que les autres sur le respect des droits de l'homme par certains gouvernements. Du 16 au 17 mai 2007, les réunions du conseil d'administration

de la Banque africaine du développement se sont tenues pour la première fois en Asie, à Shanghai, et pour la deuxième fois hors d'Afrique.

Une minorité de blocage au sein du Conseil de sécurité ?

Il existe deux catégories de pays émergents au sein du Conseil : les membres permanents tels la Chine et la Russie, et les membres non permanents. Les deux premiers jouent un rôle clé en raison de leur droit de veto – ou, le plus souvent, sa menace – qu'ils exercent sur des dossiers importants : le Kosovo pour la Russie, la Birmanie, toute situation interne d'un État (Cachemire, Zimbabwe, Corée du Nord, Soudan-Darfour) ou encore toute question liée à Taiwan pour la Chine. Le 12 janvier 2007, la Chine et la Russie ont apposé leur veto à un projet de résolution américain concernant la situation en Birmanie. Durant la crise de septembre 2007, les deux pays ont eu une attitude plus ouverte qui a permis l'adoption d'une déclaration présidentielle. Certes, celle-ci ne condamne pas la violente répression par la junte birmane, mais « déplore vivement l'utilisation de la violence contre les manifestations pacifiques ». Mais ces deux pays ont considéré que la situation humanitaire en Birmanie après le cyclone dévastateur de mai 2008 n'était pas du ressort du Conseil de sécurité, alors même que la junte militaire birmane refusait l'aide extérieure de la communauté internationale³.

La Chine a utilisé ou menacé d'utiliser son droit de veto à chaque fois qu'un dossier touchait de près ou de loin la question de Taiwan et la reconnaissance de ce pays par certains États. Ainsi n'a-t-elle pas hésité, le 15 février 1999, à bloquer une résolution prorogeant le mandat de la Force de déploiement préventif des Nations unies dans l'ex-République yougoslave de Macédoine (Fordeprenu) après que cette dernière a reconnu Taiwan. En un mois, la force des Nations unies a donc dû plier bagage, alors que son action préventive était unanimement reconnue pour son efficacité. Plus récemment, la Chine a menacé de mettre son veto à la prorogation du mandat de la Mission de stabilisation des Nations unies en Haïti (Minustah), les autorités nouvellement élues de ce pays ayant émis le souhait de développer des relations avec Taiwan. La Chine a ainsi empêché le déplacement des autorités haïtiennes à Taiwan. Sur la question du Kosovo, elle est restée discrète parce que la Russie s'est mise en avant. Aucune résolution n'a ainsi pu remplacer la résolution 1244 (1999) et certains membres du Conseil de sécurité ont alors dû publiquement constater, à la suite d'une ultime réunion le 19 décembre 2007, l'impossibilité pour l'institution de se prononcer sur ce sujet.

Face aux membres permanents, les membres non permanents, en dépit de leur manque d'expérience, viennent jouer les trouble-fête. Ils refusent de plus en plus

3 Certains pays (la France notamment) ont ainsi évoqué, pour la première fois, le concept de « la responsabilité de protéger » pour apporter l'aide humanitaire nécessaire à la population birmane.

souvent d'être la simple chambre d'enregistrement de textes préalablement négociés entre membres permanents. Le Mexique et la Turquie n'ont siégé que trois fois au Conseil de sécurité depuis 1946, la République de Corée et l'Afrique du Sud une seule fois, l'Inde ne l'a pas fait depuis le début des années 1990. La Turquie est candidate pour la session 2009-2010, et la Corée du Sud pour la session 2013-2014. Seul le Brésil y a siégé de façon régulière (jusqu'en 2005). Sur tous les dossiers importants traités au sein du Conseil (Irak, Iran, crises africaines), les membres non permanents ont joué un rôle peu médiatisé mais crucial. Ils sont souvent courtisés par les membres permanents et constituent donc en ce sens une « minorité » de poids (représentant sept des quinze membres du Conseil ou des dix membres non permanents du Conseil si l'on met de côté les non-permanents membres du « Groupe des États d'Europe occidentale et autres États » qui comprend également Israël, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada). Leur union équivaut parfois à un veto collectif. Cela a été le cas lors de la crise irakienne de 2003. Avant que ne soit bloquée la résolution qui aurait autorisé l'intervention anglo-américaine, les deux camps, le premier autour de la France, de l'Allemagne et de la Russie, le deuxième autour des États-Unis et du Royaume-Uni (avec l'Espagne et la Bulgarie), ont courtisé les « indécis » (Pakistan, Mexique, Guinée, Angola, Cameroun, Chili). Mais en dépit des pressions s'exerçant sur eux, ces derniers ont refusé jusqu'au bout de prendre clairement position. Ce refus a en quelque sorte empêché le vote de la seconde résolution.

Dans ce contexte, il faut s'arrêter un moment sur le rôle de l'Afrique du Sud qui est entré pour la première fois au Conseil de sécurité en 2007. Membre fondateur des Nations unies en 1945, mis au ban de la communauté internationale et privé de son droit de vote en raison de sa politique d'apartheid, le pays a été élu le 16 octobre 2006 comme membre non permanent du Conseil de sécurité pour la période 2007-2008 en remplacement de la Tanzanie. Cette première, consacrée par un vote à une écrasante majorité de l'Assemblée générale, témoigne d'une légitimité internationale retrouvée et de la reconnaissance du poids politique et économique de l'Afrique du Sud, mais aussi de l'exemplarité de sa transition démocratique. Tout le monde s'attendait à ce que le pays se fasse le porte-parole des États africains, mais il a joué ce rôle pour l'ensemble des non-alignés, montrant la force de sa diplomatie sur trois dossiers : la situation au Timor-Leste, la relation avec l'Union africaine et la promotion du Nepad (Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique) et la situation en Somalie (en assurant la présidence du comité des sanctions pour ce pays). Sa forte implication sur le dossier somalien a conduit le Conseil de sécurité à voter la résolution 1814 (15 mai 2008) demandant un retour progressif de l'ONU en Somalie. Impliquée dans la résolution de nombreuses crises africaines, en particulier celles du Burundi et de la Côte-d'Ivoire, l'Afrique du Sud veut incarner la nouvelle politique africaine qui confie la gestion des problèmes africains aux Africains. Avec plus de 1 800 soldats et policiers déployés,

principalement au Congo, elle est ainsi un des principaux contributeurs au maintien de la paix sur le continent. Sur le dossier du Zimbabwe, l'Afrique du Sud a été le farouche opposant à l'inscription à l'ordre du jour du Conseil de sécurité d'un point spécifique sur la situation dans ce pays, considérant avec la Chine, la Russie, la Libye, l'Indonésie, le Burkina Faso et le Viêtnam que la façon dont se déroulent les élections n'est pas du ressort du Conseil. Selon ces États, le Conseil de sécurité n'a pas à se prononcer sur la situation intérieure d'un État tant qu'une menace à la paix régionale ou internationale n'est pas clairement avérée. Mais face à la pression internationale, le Conseil a tout de même pu, dans une déclaration présidentielle du 23 juin, « condamner les actions du gouvernement zimbabwéen et la campagne de violences menée à l'encontre de l'opposition politique ».

Les pays émergents, piliers du maintien de la paix de l'ONU ?

Si les pays émergents ne sont pas les décideurs principaux dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales, ils sont en revanche devenus les principaux contributeurs aux opérations de maintien de la paix créées par le Conseil de sécurité depuis le milieu des années 1990 et le désengagement des pays occidentaux après les échecs en Bosnie-Herzégovine, en Somalie et au Rwanda. Les pays du Sud fournissent en quelque sorte « la chair à canon » du maintien de la paix onusien, alors que les pays du Nord le financent (les États-Unis, le Japon, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France sont les cinq plus gros contributeurs financiers des quelque sept milliards de dollars du budget du maintien de la paix). Il existe de ce fait une inégale distribution du risque qui entretient la fracture entre Nord et Sud. Aujourd'hui en effet, les plus gros contributeurs de troupes sont le Pakistan avec 10 600 policiers et militaires déployés, le Bangladesh avec 9 000, l'Inde avec 8 800, le Népal avec 3 700 et la Jordanie avec 3 000. Au regard des besoins des nouvelles opérations de maintien de la paix (la Minuad au Darfour

figure 78 : **Membres non permanents du Conseil de sécurité de l'ONU parmi quelques pays émergents, 1946-2008**

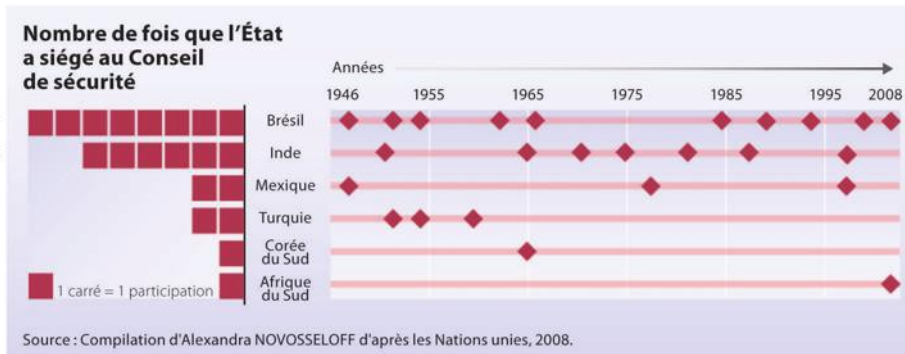
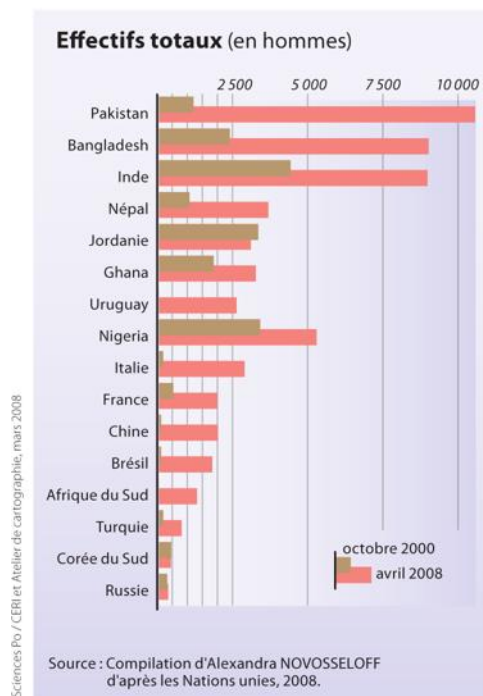


figure 79 : **Les 10 premiers contributeurs en hommes aux opérations de paix des Nations unies, 2000-2008**

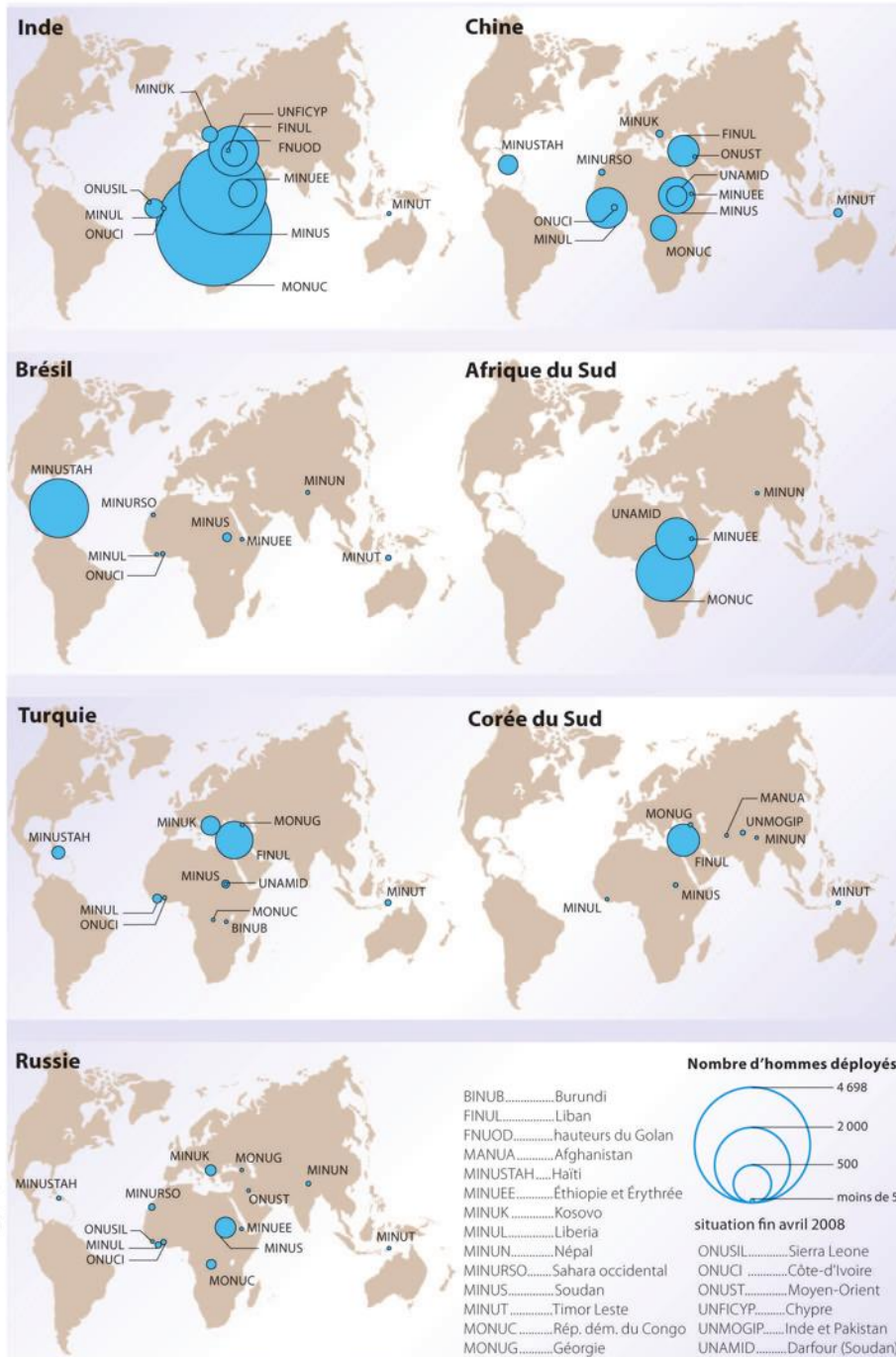


avec, à terme, 19 000 militaires et 6 000 policiers, la Minus au Sud-Soudan avec 9 400 militaires et 600 policiers, la Monuc au Congo avec 17 400 militaires et 900 policiers, la Minustah en Haïti avec 7 000 militaires et 1 700 policiers), les pays du Sud sont devenus les piliers du maintien de la paix onusien, les pays occidentaux apportant des capacités ponctuelles et souvent rares (logistique, rapidité de réaction, entrée en premier). Là aussi, les pays du Sud veulent être consultés et écoutés : depuis le début des années 2000, des réunions « des contributeurs de troupes » sont ainsi régulièrement organisées par le Conseil de sécurité et par le Secrétariat avant la prorogation du mandat des opérations auxquelles ils participent. Le Comité spécial pour les opérations de maintien de la paix (ou C-34), comité de l'Assemblée générale, leur offre chaque année une tribune et un lieu de négociation sur l'évolution des opérations et la doctrine du maintien de la paix.

Les raisons de la surreprésentation des pays émergents parmi les casques bleus sont multiples : désintérêt des pays occidentaux ; remboursement des troupes onusiennes qui offre aux

émergents le moyen de contribuer au financement de leur armée ; recherche de nouveaux arguments en faveur d'un siège de membre permanent ; affirmation de leur rôle de puissances régionales ; présence dans des zones ayant de forts intérêts stratégiques économiques et énergétiques. Parmi les membres permanents, la Chine a décidé de s'impliquer de plus en plus dans les opérations de maintien de la paix. De 1971 à 1981, le pays s'était abstenu de participer aux votes sur la création de toute opération, refusant d'envoyer des troupes et de payer sa quote-part au budget. Au cours des années 1980, la Chine est revenue sur cette politique en envoyant des observateurs militaires dans certaines opérations et en réclamant, en 1988, une place au sein du Comité spécial pour les opérations de maintien de la paix. C'est à la fin de la guerre froide que la Chine a décidé de participer plus activement et de façon plus importante au maintien de la paix de l'ONU. L'opération au Cambodge a été la première des opérations à laquelle elle a participé en envoyant 400 ingénieurs et 49 observateurs entre 1992 et 1994. Aujourd'hui, Pékin a 1 900 hommes engagés dans les opérations de maintien de la paix (193 policiers, 66 observateurs militaires et 1 700 soldats), principalement au Liberia, au Congo, au Soudan et au Liban. L'un de ses généraux, Zhao Jingmin,

figure 80 : **Participation de quelques émergents aux opérations de maintien de la paix des Nations unies, 2008**



Source : Compilation d'Alexandra NOVOSSELOFF d'après les Nations unies, 2008.

a été nommé pour la première fois à la tête d'une opération de la Minurso (Sahara occidental) en 2007. La Russie poursuit une politique similaire et est actuellement présente dans l'ensemble des opérations de maintien de la paix, à un niveau moindre cependant (300 militaires et policiers déployés).

Depuis la fin de la guerre froide, 70 % des travaux du Conseil de sécurité sont consacrés à l'Afrique. Les choses ne se déroulent plus en vase clos : non seulement le Conseil de sécurité se déplace régulièrement – les quinze ambassadeurs vont sur le terrain soutenir les processus de paix en cours et rencontrer l'ensemble des parties prenantes lors de « missions spéciales » – mais le Conseil de sécurité a ouvert un dialogue avec les pays africains et les organisations régionales ou sous-régionales qui les représentent. Les 18 et 19 novembre 2004, pour la quatrième fois depuis 1952, le Conseil de sécurité s'est exceptionnellement réuni hors de New York, à Nairobi, avec les représentants de l'Union africaine pour tenter de faire avancer le processus de paix entre le gouvernement du Soudan et les deux mouvements rebelles du Darfour. En septembre 2007, la paix et la sécurité en Afrique a été choisi comme thème du troisième sommet du Conseil de sécurité. Les réunions entre le Conseil de sécurité et l'Union africaine sont maintenant devenues régulières, un mouvement renforcé par la mise en place de la mission Nations unies/Union africaine au Darfour (Minuad).

Réforme du Conseil de sécurité : les émergents frappent à la porte

Le premier élargissement du Conseil de sécurité a eu lieu le 10 décembre 1963, lorsque le nombre de ses membres est passé de treize à quinze. Lors de l'élection des dix membres non permanents, cinq furent choisis parmi les États africains (trois) et asiatiques (deux), un parmi les États de l'Europe orientale, deux étaient situés en Amérique latine et enfin deux étaient des États d'Europe occidentale. Cet élargissement reflétait le nombre exponentiel d'États adhérant à l'organisation après la décolonisation. Dans les années 1980-1990, alors que l'ONU subit une nouvelle augmentation importante du nombre de ses membres (37 admissions entre 1980 et 2000), la question de la réforme du Conseil de sécurité, et plus précisément de son élargissement, réapparaît pour ne plus cesser, depuis, d'être débattue. En effet, le Conseil représente aujourd'hui moins de 8 % des 192 États membres de l'organisation. Les pays émergents en tirent argument pour frapper à la porte du Conseil de sécurité. L'absence de pays africain est désormais vécue par les États de ce continent, pour reprendre les propos du président sénégalais Abdoulaye Wade, comme une « injustice historique faite à l'Afrique ». De même, l'Amérique latine n'y est pas représentée, alors que le Brésil aurait pu en être membre permanent en 1945. Les plus grands pays émergents (Inde, Afrique du Sud) comme les plus importants contributeurs financiers (Japon et Allemagne) et militaires (Pakistan, Bangladesh, Inde) frappent également à la porte du Conseil de sécurité.

Les discussions sur le processus d'élargissement ont été relancées par la publication des rapports du Groupe de personnalités de haut niveau (décembre 2004) et du secrétaire général (mars 2005). Elles ont été portées tout au long de l'année 2005 par le « Groupe des Quatre » (G 4), candidats déclarés à un poste de membre permanent et considérés comme les plus légitimes à accéder à un tel poste : l'Allemagne, le Brésil, l'Inde et le Japon. Le G 4 a entamé une véritable campagne pour convaincre les États membres de la validité de leur candidature. Cette pression a réveillé le groupe des opposants à ces candidatures qui a pris le nom d'« Unis pour le consensus » (ancien Coffee Club) emmené par l'Italie, le Pakistan, le Mexique et l'Argentine et comprenant également l'Espagne, la République de Corée, la Nouvelle-Zélande et la Suède. Les membres de ce groupe privilégient une simple augmentation des membres non permanents. Enfin, un dernier groupe de « petits pays » s'est formé, le S 5 pour Small Five (Suisse, Liechtenstein, Jordanie, Singapour et Costa Rica), pour travailler à l'amélioration des méthodes de travail du Conseil.

L'élan a achoppé sur l'impossibilité pour l'Union africaine de désigner ses candidats aux deux postes de membres permanents normalement réservés à ce continent, selon la formule servant de base de négociation (la « formule A » créant six sièges permanents sans droit de veto et trois nouveaux sièges non permanents avec un mandat de deux ans), et sur sa volonté de réclamer un droit de veto. Ce « blocage africain » a fait perdre le *momentum* de la réforme après le sommet mondial de septembre 2005. Les États émergents perçus comme les plus légitimes à entrer de façon permanente au Conseil de sécurité ont des difficultés à convaincre, alors que l'élargissement pourrait être un moyen de combler le fossé entre le Nord et le Sud. Mais comment trouver *la* formule (magique) qui sied à tous les États ?

Ce débat a en réalité réveillé certaines rivalités régionales. La Chine a été l'un des principaux opposants à l'élargissement du Conseil de sécurité. De fait, le pays souhaite rester le seul représentant de l'Asie au Conseil de sécurité et a tout intérêt à voir rejeter la candidature japonaise. Le siège japonais serait, en effet, perçu comme un second siège américain et comme un pas de plus dans la politique américaine d'endiguement de la Chine⁴. En dépit d'un réchauffement des relations sino-indiennes, la position de la Chine sur l'accès de l'Inde au Conseil demeure empreinte d'ambiguïté. La Corée du Sud, membre du groupe Unis pour le consensus a une voix très réduite dans ce débat, encore plus depuis l'arrivée de Ban Ki-moon au poste de secrétaire général des Nations unies.

Pour ce qui concerne le continent africain, il avait été décidé qu'il revenait à l'Union africaine de désigner les deux pays candidats à un siège permanent.

4 Le Japon est sans doute parmi les candidats déclarés le pays qui souhaite le plus fortement accéder au cercle restreint des membres permanents, ce qui lui permettrait d'avoir un « retour sur investissement » de sa contribution financière (19 %).

Les 7 et 8 mars 2005, les États membres de l'Union africaine ont adopté une position commune sur la réforme des Nations unies dite consensus d'Ezulwini. Celle-ci prévoit que la pleine représentation de l'Afrique au Conseil de sécurité dépendra de l'attribution de deux sièges de membres permanents possédant un droit de veto et de cinq sièges non permanents. L'Union africaine sélectionnera les représentants de l'Afrique. Or, trois pays prétendent depuis longtemps à ces fonctions : l'Afrique du Sud, l'Égypte et le Nigeria. À côté des deux candidatures subsahariennes, l'Égypte vient jouer les trouble-fête, au nom de la représentation de l'Afrique au nord du Sahara et du monde arabo-musulman. L'Égypte est de fait un pays leader au sein de la Ligue arabe, mais ne peut parler au nom de l'Afrique du Nord en raison de la concurrence avec les pays du Maghreb ni au nom du Moyen-Orient en raison de sa politique à l'égard d'Israël, et encore moins au nom de l'Afrique noire qui ne se sent en rien représentée par un pays arabe. En raison d'une absence de consensus au sein de l'Union africaine, les pays candidats semblent aujourd'hui avoir compris qu'ils auraient sans doute plus de chances en menant une campagne individuelle qu'en passant par leur organisation régionale. Mais ont-ils les moyens, l'énergie et surtout la volonté de se différencier dans une Afrique qui cherche à construire jour après jour son unité ?

L'Amérique latine est elle aussi divisée sur le dossier de l'élargissement du Conseil de sécurité, même si les positions paraissent davantage réconciliables. Le Brésil est, en effet, incontournable, en raison de son poids économique sur le continent, de son marché potentiel de 180 millions de consommateurs et de la richesse de son sous-sol, et aspire à être un interlocuteur privilégié pour ses voisins et à jouer un rôle de premier plan sur la scène internationale en tant que leader du dialogue Sud-Sud et porte-parole des pays émergents. Toutefois, la quête brésilienne d'un poste de membre permanent apparaît souvent comme une simple rhétorique. Le pays hésite à franchir le pas et à apporter des preuves de son engagement sur la scène internationale (une contribution au sein des opérations des Nations unies en Afrique, par exemple). L'Argentine, appuyée par le Mexique et la Colombie, a fait campagne contre le projet du G 4, mais reconnaît, en coulisses, la légitimité du géant brésilien.

Les émergents sont-ils l'avenir des Nations unies ?

Depuis l'échec de 2005, le processus de négociation est retombé dans les méandres du groupe de travail de l'Assemblée générale en charge de cette question⁵. La machine semble difficile à remettre en marche, les antagonismes ne semblant pas évoluer et le *statu quo* arrangeant finalement tout le monde. Certains évoquent

5 Groupe de travail à composition non limitée chargé d'examiner la question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres ainsi que d'autres questions ayant trait au Conseil de sécurité, créé en 1994.

désormais une réforme intermédiaire (des membres semi-permanents pour un mandat de dix ans) pour tenter d'aboutir. En réalité, la question de l'élargissement du Conseil de sécurité est-elle mûre ? Autrement dit, les États membres des Nations unies la considèrent-ils vraiment comme indispensable à une légitimation des décisions du Conseil ? Les États émergents sont-ils l'avenir des Nations unies, et peuvent-ils être à l'origine d'un meilleur équilibre dans les affaires du monde et d'un meilleur traitement des crises ?

L'ONU doit s'adapter au monde et en refléter la diversité. Ses différents organes doivent être représentatifs de l'ensemble des continents, des États les plus importants aux plans démographique, économique, politique et stratégique. Ils doivent aussi en atténuer les fractures, les clivages et les rivalités. Cette représentativité devrait d'ailleurs sans doute être élargie aux instances économiques internationales (Banque mondiale, FMI, OMC). Les soixante dernières années ont montré que les pays émergents attendent aujourd'hui de prendre la place qui leur revient réellement au Conseil de sécurité. Encore faudrait-il pour cela qu'ils parviennent à dépasser leurs rivalités régionales afin d'éviter qu'à la paralysie Est-Ouest succède une paralysie Sud-Sud⁶ et qu'ils assument l'ensemble des responsabilités (politiques, militaires, financières) d'une telle place.

On peut se demander à cet égard si l'idée de l'élargissement du Conseil de sécurité aux nouvelles puissances du XXI^e siècle est bien mûre. Le manque de consensus permet d'en douter. Faut-il alors revenir sur l'idée que l'autorité passe par une meilleure représentativité ? La légitimité du Conseil de sécurité tient à sa capacité à faire appliquer ses résolutions par l'ensemble des États membres de l'organisation (article 25 de la Charte), sans discrimination, de réduire l'écart actuel entre décideurs et contributeurs et de faire correspondre besoins et moyens. C'est bien sur une logique de responsabilité et de capacité, et non de représentativité, que le Conseil de sécurité a été construit en 1945, et c'est à cette logique que les États membres du Conseil, et en premier lieu les cinq membres permanents, doivent revenir. Un tel processus ne pourra faire l'économie d'un engagement politique renouvelé des cent quatre-vingt-douze États membres en faveur du respect des principes de la Charte, de la centralité du Conseil de sécurité en matière de paix et de sécurité, d'une mise en œuvre effective de l'ensemble de ses résolutions et de la gestion collective des crises et des conflits. Les pays émergents sont de plus en plus présents dans les opérations de maintien de la paix des Nations unies, ils ont gagné leur indépendance par rapport aux pays du Nord ; leur attitude responsable vis-à-vis des affaires du monde, leur place de médiateurs et de négociateurs au plan politique et économique sont à même de les conduire, à terme, à rejoindre le cercle fermé des membres permanents du Conseil de sécurité. Reste à savoir à quel terme.

6 Certains, comme les États-Unis, seraient alors encore plus enclins à contourner le Conseil, à défaut de pouvoir en sortir.

Pour en savoir plus

Centre for Conflict Resolution (Afrique du Sud), *The United Nations and Africa – Peace, Development and Human Security*, Policy Seminar Report, Maputo, 14-16 décembre 2006.

LECOUTRE (Delphine), « Des voix du Sud au Conseil de sécurité : l'Afrique et la réforme des Nations unies », *Le Monde diplomatique*, juillet 2005, p. 17.

LUCK (Edward C.), *Mixed Messages. American Politics and International Organizations (1919-1999)*, Washington (D. C.), The Century Foundation-Brookings Institution Press, 1999.

LUCK (Edward C.) et LYONS (Gene M.), *The United Nations : Fifty Years After San Francisco, A Conference Report*, Hanovre, Dickey Center, Dartmouth College, 1995.

MEGAN (Dick), *South Africa on the UN Security Council : The Mouthpiece for the Developing World*, New Haven (Conn.), Globalist Foundation, décembre 2006.

MOURAD (Ahmia) (ed.), *The Group of 77 at the United Nations*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

NOVOSSLOFF (Alexandra), « L'élargissement du Conseil de sécurité : enjeux et perspectives », *Relations internationales*, septembre 2006.

NOVOSSLOFF (Alexandra), « Les missions spéciales du Conseil de sécurité des Nations unies », *Annuaire français de droit international*, 2003, p. 165-175.

PONDI (Jean-Emmanuel) (dir.), *L'ONU vue d'Afrique*, Paris, Maisonneuve et Larose, 2005.

SEITENFUS (Ricardo), « Le Sud devient le Nord : fondements stratégiques de l'actuelle diplomatie brésilienne », dans Stéphane Monclaire et Jean-François Deluchey, *Gouverner l'intégration*, Paris, Pepper, 2006.

● LES ÉMERGENTS AU CŒUR DU SYSTÈME ONUSIEN

Les stratégies des pays émergents au sein de l'Organisation mondiale du commerce

Cornelia Woll

Les pays émergents occupent désormais une place centrale dans les négociations qui sont menées au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Depuis la fin de l'Uruguay Round, leur participation influe sur le déroulement des discussions, comme les pays membres ont dû le reconnaître lors des conférences de Seattle et de Cancún. Après tout, les négociations en cours ont été baptisées cycle du développement de Doha pour reconnaître de manière explicite le lien existant entre commerce et développement. Et pourtant, les pays émergents agissent rarement comme un bloc cohérent, mais plutôt comme des acteurs qui se regroupent selon des coalitions fluctuantes. On examinera dans ce chapitre comment ils sont devenus les porte-parole des pays en développement et comment ils sont parvenus à imposer leurs revendications à travers cette stratégie à géométrie variable pour comprendre pourquoi les États-Unis et l'Union européenne se retrouvent sur la défensive dans des débats sur des questions décisives comme l'agriculture. À quelles stratégies les pays émergents recourent-ils dans les négociations commerciales multilatérales et comment celles-ci ont-elles été mises à l'épreuve et évolué ?

Examiner les divers types de coalition qu'ont adoptés les pays en développement dans le cadre du GATT (Accord général sur les tarifs et le commerce) puis

au sein de l'OMC permet de comprendre comment les économies émergentes ont réussi à faire inscrire leurs revendications à l'agenda des discussions commerciales. À l'origine, les pays en développement dénonçaient l'injustice du système, compte tenu de la faiblesse de leurs positions, mais se montraient relativement accommodants dans les négociations multilatérales. C'est au cours de l'Uruguay Round pour la première fois que les pays émergents déployèrent des efforts concertés pour s'opposer à l'agenda des pays développés. Mais le G 10, organisé autour du Brésil et de l'Inde, échoua dans ses tentatives de bloquer les négociations sur le commerce des services. D'autres coalitions, comme la Coalition café au lait ou le Groupe de Cairns des exportateurs agricoles, s'engagèrent dans des stratégies de négociations intégrées qui se révélèrent finalement plus efficaces que la simple résistance. Dans l'actuel cycle de Doha, les pays émergents ont repris ces formules qui ont fait leur preuve et tenté de les développer. De nouvelles coalitions se recomposent et soumettent des propositions détaillées sur les procédures comme sur le contenu des négociations. Elles ne se déterminent pas en fonction d'un même niveau de développement, mais plutôt en fonction des objectifs qu'elles se fixent. Le G 20, en particulier, qui s'est formé autour de l'Inde, du Brésil et de la Chine, mais aussi le Like Minded Group et la myriade de petites coalitions *ad hoc* qui se sont mises en place pour régler un problème spécifique illustrent ces nouvelles stratégies. Dans bien des cas, les frontières des groupes sont instables, mais ces changements d'alliance ont permis aux économies émergentes de faire avancer leurs revendications sur de multiples terrains de confrontation. Le poids objectif de ces dernières dans le commerce international, qui leur permet de critiquer tant les procédures de négociations au sein de l'OMC que le caractère inéquitable des résultats, oblige également à prendre en compte leurs revendications.

La faiblesse historique des pays en développement au sein de l'OMC

Les accords du GATT ont été mis en œuvre en 1948, après l'échec de plusieurs tentatives pour créer une Organisation internationale du commerce (OIC) plus ambitieuse. Signé par vingt-trois pays, le GATT a institué une procédure de négociations tarifaires basée sur la non-discrimination et la réciprocité. Selon la clause de la nation la plus favorisée, les concessions faites à un pays devaient être étendues à tous les autres pays membres. En créant un système de décisions par consensus, le GATT imposait l'égalité dans les procédures. À ce titre, il s'opposait aux revendications des pays en développement qui avaient auparavant cherché à introduire la notion de développement économique dans les procédures de l'OIC, en réclamant une différence de traitement qui les aiderait à promouvoir leur développement.

Parmi les signataires du GATT, onze États étaient des pays en développement, et progressivement leur nombre augmenta jusqu'à atteindre une majorité signifi-

cative. Chaque pays comptant pour une voix, cette majorité aurait pu représenter un avantage sérieux pour les pays en développement. En réalité, ils n'ont jamais essayé d'en tirer profit car les décisions étaient prises non pas à la majorité mais sur la base du consensus, qui implique qu'aucun État présent à une négociation ne peut s'opposer à une proposition. Cette procédure a placé les pays en développement dans une position de faiblesse, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, certains d'entre eux parmi les moins avancés n'avaient pas les moyens d'entretenir une délégation permanente à Genève et ne pouvaient assurer une participation continue aux réunions de l'organisation. Ensuite, les votes ne se faisant pas à bulletin secret, les pays en développement pouvaient craindre qu'une opposition officielle de leur part n'entraîne des mesures officieuses de rétorsion à leur égard. La résistance passive, en revanche, ne pouvait mener à rien dans le système du GATT, car le silence y était interprété comme l'expression d'un consensus. Enfin, les réunions préparatoires en petit comité, appelées « réunions de la chambre verte », se tenaient à la seule initiative du directeur général de l'organisation et, de ce fait, les pays en développement se voyaient souvent maintenus à l'écart de bien des débats importants.

Pourtant, ces pays adhèrent en nombre au système du GATT car le rejet de l'organisation ou le boycottage des négociations commerciales multilatérales leur aurait coûté très cher. En dépit du hiatus entre l'égalité procédurale affichée par le système du GATT et l'équité dans les résultats réclamée par les pays en développement, ceux-ci maintinrent donc leur adhésion à ce qu'ils appellent un « club de riches¹ ». Faisant la distinction entre les forums et les enjeux, ils avancèrent toutefois sur le terrain du développement économique au sein d'autres enceintes internationales. En 1961, l'Assemblée générale de l'ONU lança la première « Décennie du développement des Nations unies » et, en 1964, créa un organisme chargé de recenser et d'évaluer les interactions entre commerce et développement économique, la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (Cnuced). Au même moment, des pays en développement créèrent le G 77, un groupe informel visant à défendre des intérêts économiques communs et à présenter une alternative au G 7, le forum intergouvernemental des pays démocratiques les plus industrialisés devenu depuis le G 8.

L'apparition de ces nouvelles organisations ne passa pas inaperçue. Au sein du GATT, on créa une Commission sur le commerce et le développement et, en 1965, on ajouta au texte fondateur une nouvelle partie sur le commerce et le développement (la partie IV), qui posa officiellement le principe de la non-réciprocité pour les pays en développement. Dans les années 1970, le GATT consentit à l'abandon de la clause de la nation la plus favorisée au profit d'un Système de

1 Amrita Narlikar, « Fairness in International Trade Negotiations : Developing Countries in the GATT and the WTO », *The World Economy*, 29 (8), 2006, p. 1015.

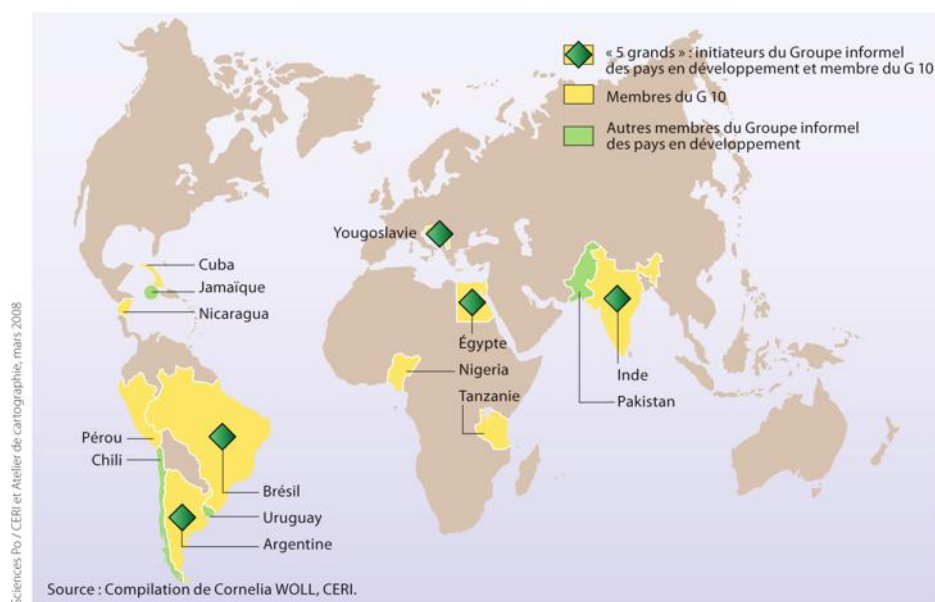
préférences généralisé (SPG) permettant aux États membres de consentir des mesures commerciales préférentielles à des pays en développement, à condition que celles-ci fussent généralisées et non discriminatoires. Bien que ces changements fussent significatifs, ils n'entraînèrent aucune modification des principes fondamentaux du GATT, d'autant que les pays développés n'avaient aucune obligation d'adhérer au SPG. Le Groupe informel des pays en développement, dominé par des pays comme l'Argentine, le Brésil, l'Égypte, l'Inde et l'ex-Yougoslavie, forma une coalition dénuée de moyens et de visibilité au regard des groupes de pays développés qui agissent dans le système onusien.

L'apprentissage du jeu institutionnel

Durant l'Uruguay Round, c'est-à-dire entre 1986 et 1994, les pays en développement entreprennent de modifier leur stratégie. Tout d'abord, nombre d'entre eux ressentent le besoin de négocier des accords commerciaux qui leur permettraient de faire face à la récession économique et à la crise agricole des années 1980. Les avantages du SPG ne sont pas suffisants pour compenser les défauts du système commercial, et les barrières douanières non tarifaires sont particulièrement difficiles à dépasser. La libéralisation économique apparaît comme une nécessité, et le multilatéralisme assuré par le système du GATT est censé devoir protéger les pays en développement contre le « multilatéralisme sauvage » dont font preuve, par exemple, les États-Unis².

Et pourtant, les pays en développement se retrouvent profondément divisés, au début des années 1980, lorsque les pays industrialisés proposent un programme de négociations. Le Groupe informel des pays en développement insiste sur la nécessité d'inscrire l'agriculture et le textile à l'agenda du GATT et cherche à obtenir des engagements sur l'abandon ou la réduction des barrières non tarifaires. En même temps, il s'oppose à l'inclusion dans les négociations des services et des droits sur la propriété intellectuelle. Cette opposition à l'agenda proposé par les États-Unis contribue à retarder le lancement de l'Uruguay Round, et entraîne finalement l'éclatement du groupe lui-même. Certains pays en développement sont favorables à un débat sur les conséquences d'un éventuel accord sur les services et se réunissent autour de l'ambassadeur de Colombie, Felipe Jaramillo. Les cinq pays les plus importants du Groupe informel – l'Argentine, le Brésil, l'Égypte, l'Inde et la Yougoslavie – participent aux premières réunions, puis rapidement renoncent à poursuivre ces discussions. Adoptant une position pure et dure au sein du G 10 avec des pays qui professent les mêmes opinions, ils mettent au point leurs propres propositions pour le nouveau cycle de négociations ; ils n'y mentionnent

2 Jagdish Bhagwati et Hugh T. Patrick (eds), *Aggressive Unilateralism : America's 301 Trade Policy and the World Trading System*, New York (N. Y.), Harvester Wheatsheaf, 1991.

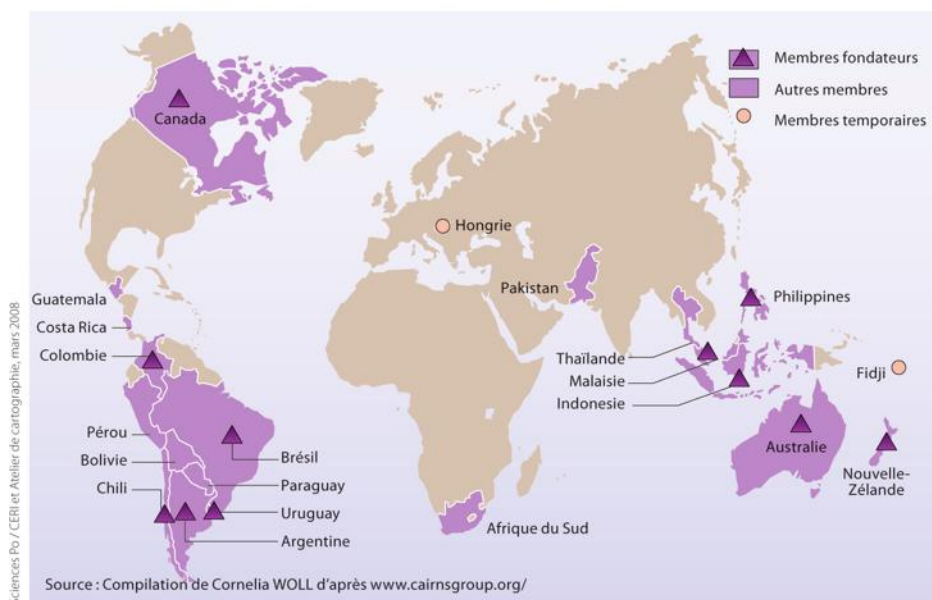
figure 81 : **G 10 et Groupe informel des pays en développement, 1980**

pas les services et refusent même d'en débattre avec d'autres pays en développement. Ceux d'entre eux qui s'étaient regroupés autour de l'ambassadeur Jaramillo constituent alors leur propre groupe qui, par la suite, se fond dans la Coalition café au lait (dont le nom renvoie à la direction conjointe exercée par la Colombie et la Suisse). Lors du lancement de l'Uruguay Round, en 1986, avec un mandat explicite pour engager des négociations sur les services, l'échec du G 10 est devenu patent. En outre, la déclaration de Punta del Este qui donne le coup d'envoi au nouveau cycle est fortement inspirée du projet rédigé par la Coalition café au lait³.

L'échec du G 10 éclaire divers aspects de l'évolution de la diplomatie commerciale des pays en développement et se révèle riche d'enseignements pour les futures coalitions. Tout d'abord, la diplomatie des blocs, fondée sur des postulats idéologiques et s'appuyant sur des revendications de redistribution, a fait la preuve de son inefficacité. Comme le soulignent Amrita Narlikar et Diana Tussie, l'agrégation de la Coalition café au lait autour de la poursuite de buts précis était basée sur la mise en commun de recherches scientifiques et d'information technique, ce qui permettait aux pays membres de développer des stratégies créatrices de valeurs⁴. En outre, la Coalition café au lait est la première à rassembler des pays en développement et des pays industrialisés.

3 Amrita Narlikar et Diana Tussie, « The G 20 at the Cancun Ministerial : Developing Countries and Their Evolving Coalitions in the WTO », *The World Economy*, 27 (7), 2004, p. 958.

4 *Ibid.*

figure 82 : **Groupe de Cairns, fin des années 1980**

Le Groupe de Cairns des exportateurs agricoles s'inspire de cet exemple et va encore plus loin. Sous la direction de l'Australie, des exportateurs de produits agricoles non subventionnés se réunissent en avril 1986 pour coordonner leurs positions et faire face à la guerre des subventions qui s'est engagée entre les États-Unis et la Communauté européenne. Pour les pays membres du groupe, l'inscription de l'agriculture à l'agenda du nouveau cycle de négociations est d'une importance capitale ; en effet, les exportateurs de produits agricoles non subventionnés qui en tirent des bénéfices limités sont de plus en plus incapables de faire face à la concurrence des produits européens et américains. Lorsque la déclaration de Punta del Este confirme cette inscription, le Groupe de Cairns devient une enceinte de négociations importante. Ses rapports s'appuient sur des études rigoureuses et tout au long des discussions, il émet un certain nombre de propositions détaillées qui vont aider les États-Unis et la Communauté européenne à trouver un terrain d'entente. Par ailleurs, le groupe continue à faire en sorte que les négociations se poursuivent sur ce thème au moment où elles semblent sur le point d'être suspendues, en 1988 et 1990, en annonçant que parmi les États membres certains opposeront leur veto à toute décision concernant d'autres problèmes si aucun progrès n'est réalisé en matière agricole. Même si le compromis essentiel sur l'agriculture est finalement trouvé en 1992 par les États-Unis et la Communauté européenne dans le cadre de l'accord de Blair House, auquel ne participe pas le Groupe de Cairns, le dynamisme créé par ce groupe inspirera par la suite bien d'autres coalitions. Comme dans le cas de la Coalition café au lait, l'accent mis sur

des questions sectorielles, la conclusion d'accords Nord-Sud et la contribution constructive apportée aux débats par des études détaillées ont fait la preuve de leur efficacité stratégique.

Si l'on considère la manière dont les modèles de coalition et les modes de participation ont évolué au cours de l'Uruguay Round, on constate que les pays en développement avaient commencé à jouer le jeu des discussions commerciales multilatérales dans le but de défendre leurs intérêts propres. Après l'échec de la traditionnelle diplomatie des blocs déployée par le G 10, qui rappelait la rhétorique tiers-mondiste en usage dans certains forums comme la Cnuced, les nouvelles stratégies s'appuient sur des propositions constructives et des coalitions élargies. En combinant le poids que représentaient sur les marchés des groupes rassemblant quelques pays développés, divers pays émergents et des pays en développement, ces coalitions changeantes permettent aux pays en développement de participer sur un pied de plus grande égalité aux négociations multilatérales jusque-là dominées par les superpuissances commerciales.

Cette participation témoigne donc d'un changement important dans la rhétorique et le comportement des pays émergents dans le domaine commercial. En insistant sur la nécessité d'inclure dans les négociations du GATT l'agriculture et le textile et en contribuant aux discussions sur les services, ces pays ont pour la première fois œuvré au renforcement du cadre multilatéral, au lieu d'appeler à l'abrogation du GATT pour des raisons de développement économique.

Leur participation fructueuse à l'Uruguay Round a donc pour eux un coût considérable : ils ont dû consentir de nombreuses concessions et se retrouvent liés à un système juridique complexe. En outre, avec la création de l'OMC à l'issue de l'Uruguay Round, ils ont à faire face à un système renforcé de règlement des conflits et à la menace d'être pénalisés s'ils ne parviennent pas à se conformer à ces nouvelles règles. Même s'ils participent plus activement à ce nouveau système de règlement des conflits au sein de l'OMC, ils auront cinq fois plus de chance de faire l'objet d'un dépôt de plainte que dans le système du GATT⁵. À l'issue de l'Uruguay Round, les pays en développement réalisent que le coût de leurs engagements est beaucoup plus élevé qu'ils ne l'ont prévu. Ils n'en reviennent pas pour autant à la stratégie des années 1960 et 1970, qui revendiquait une justice redistributive, mais leurs représentants dans les négociations, à l'image de ceux des pays émergents, réalisent qu'ils doivent soulever les questions essentielles de l'équité dans les procédures et dans les résultats, au lieu de jouer le jeu du système commercial mondial selon les règles imposées par les pays industrialisés.

5 Eric Reinhard et Marc Busch, « Testing International Trade Law : Empirical Studies of GATT/WTO Dispute Settlement », dans Daniel L. M. Kennedy et James D. Southwick (eds), *The Political Economy of International Trade Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 457-481.

L'inscription du développement à l'agenda du commerce international

À la conférence ministérielle de Seattle en 1999, les délégués de divers pays d'Afrique, des Caraïbes et d'Amérique latine s'opposent au lancement d'un nouveau cycle de discussions en faisant valoir que le système de négociations en cours ne leur permet pas d'exercer une influence comparable à celle des pays développés. Alors que les tenants du système soutiennent que la règle « un pays, une voix » garantit l'équité des résultats, les pays en développement dénoncent les diverses procédures informelles de prise de décision, en particulier les réunions de la chambre verte qui marginalisent des pays parmi les plus pauvres à propos de problèmes clés. À l'issue de la conférence de Seattle, un certain nombre d'entre eux élaborent des propositions détaillées de réforme institutionnelle, démontrant par là leur volonté de participer aux négociations de l'OMC tout en remettant en cause le dispositif en cours.

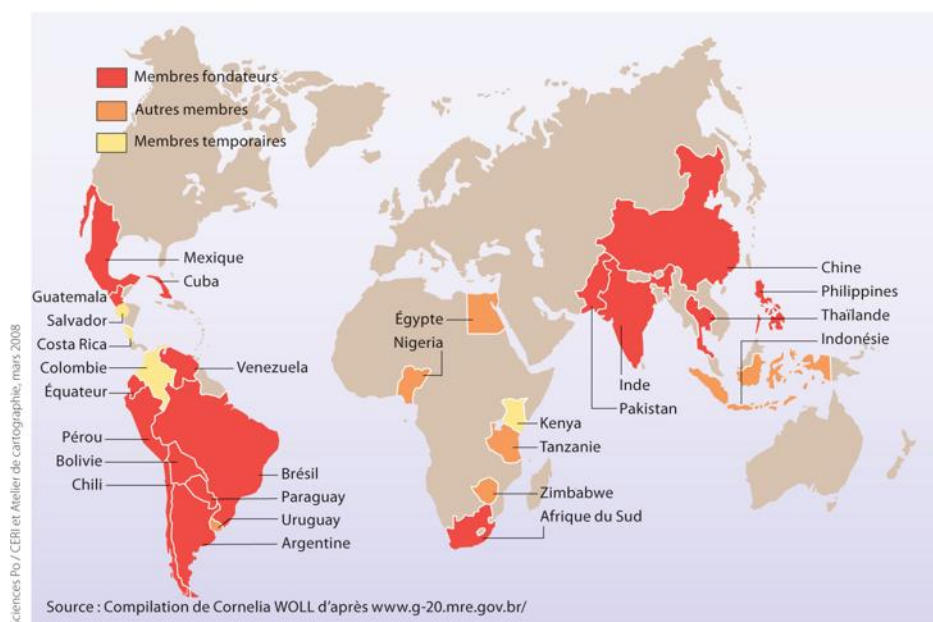
D'autres pays, allant plus loin, critiquent à la fois les procédures et le contenu des négociations commerciales menées jusque-là. Le Like Minded Group (LMG), créé en 1996 par Cuba, l'Égypte, l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie, le Pakistan, la Tanzanie et l'Ouganda, s'oppose vigoureusement à l'ouverture d'un nouveau cycle de négociations tant que les pays développés ne consentiront pas à aborder le problème du coût très lourd de la mise en œuvre des mesures prises dans le cadre de l'Uruguay Round pour les pays en développement. Le groupe s'oppose en outre à l'inclusion dans les débats des questions dites « de Singapour » (la politique de concurrence, l'investissement, la transparence des marchés publics et la facilitation des échanges) que l'Union européenne s'efforce de promouvoir depuis 1996. Le LMG s'opposant au lancement d'un nouveau cycle de discussions, les pays développés commencent par proposer des accords partiels à des sous-groupes de pays au sein de la coalition. Un accord est signé entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) qui renoncent à s'opposer aux débats sur les questions de Singapour, les tarifs industriels et les problèmes environnementaux. Cet accord est entériné par l'OMC et, en échange, les pays développés commencent à travailler sur les paquets de mesures d'aide au développement et sur l'assistance à apporter aux pays les moins avancés pour renforcer leurs capacités politiques et économiques. Lorsque l'Inde et l'Afrique du Sud protestent contre le coût de l'utilisation des médicaments génériques dans le cadre du régime des droits de la propriété intellectuelle (ADPIC) institué par l'OMC, les pays développés acceptent de signer une déclaration commune sur « les ADPIC et la santé publique ». En même temps, les canaux diplomatiques sont utilisés pour contrer l'action des ambassadeurs les moins enclins au compromis. L'effritement de la coalition amène certains pays à penser que leur résistance n'a plus la même

raison d'être et la voix du LMG perd de sa force. À la conférence ministérielle de Doha, le 14 novembre 2001, l'Inde, opposant irréductible, se retrouve isolée. Le nouveau cycle est lancé, mais le titre même donné au programme des négociations – le programme de développement de Doha – montre assez l'engagement des participants à prendre en compte les préoccupations des pays en développement, comme on l'a déjà souligné.

Divers petits groupes se forment par la suite pour garantir et mettre en œuvre les propositions faites en 2001 et pour obtenir que de nouvelles questions soient examinées : le Groupe africain, l'ACP et le Groupe des pays les moins avancés et des petites économies vulnérables. Dans le même temps, d'autres coalitions s'organisent autour de questions commerciales spécifiques, par exemple le Core Group sur les questions de Singapour, la Coalition sur le coton ou l'Alliance sur les produits stratégiques et les mécanismes spéciaux de sauvegarde. Inscrivant leur action dans la continuité, ces groupes parviennent à lier le débat sur les droits à la propriété intellectuelle à celui sur les préoccupations de santé publique, à améliorer l'accès au marché des produits non agricoles, à assurer aux pays en développement un traitement spécifique et différencié et à leur obtenir une assistance pour le renforcement de leurs capacités. En revanche, au grand dam de ces pays, les questions de mise en œuvre et les questions de Singapour se retrouvent liées dans le cycle de développement de Doha au lieu d'être simplement mises de côté comme ils le demandaient, ce qui va très probablement les contraindre à de nouvelles concessions.

Après une longue période de rendez-vous manqués et de discussions stériles sur de nombreux points litigieux en 2002, la préparation de la conférence de Cancún en 2003 marque un véritable tournant dans la stratégie des pays émergents. Alors que jusque-là, ils avaient cherché à former des alliances sur la base d'une entente sur des préoccupations communes, la Déclaration sur l'agriculture signée le 13 août 2003 par les États-Unis et l'Union européenne suscite l'opposition de tous les pays émergents. Avant cette déclaration, les membres du Groupe de Cairns comptaient sur l'appui des États-Unis, tandis que les pays protectionnistes espéraient faire cause commune avec l'Union européenne. Lorsqu'ils se rendent compte que les États-Unis et l'Union européenne ont mis au point ensemble un texte hautement contestable, le Brésil et l'Inde rédigent avec d'autres pays en développement une contre-proposition. Après que la Chine a rejoint le groupe, celui-ci devient l'une des coalitions les plus importantes qui se soient formées dans le cadre du cycle de développement de Doha. Le 2 septembre 2003, la signature du texte marque la naissance du G 20, une coalition menée par toutes les puissances émergentes du monde en développement dont on ne peut plus ne pas tenir compte.

Contrairement au Like Minded Group et à l'image de la Coalition café au lait et du Groupe de Cairns, le G 20 affiche un programme offensif. Il réclame des réductions plus substantielles des soutiens internes accordés par les États-Unis et par

figure 83 : **G20, 2003**

l'Union européenne ainsi que des engagements plus fermes des pays développés sur l'accès au marché des produits agricoles, et propose des mesures différenciées pour éliminer les subventions aux exportations. L'appel à un traitement différencié parcourt tout le texte du projet. Un très bon système de consultations est mis en place par le G 20 avec d'autres petits groupes de pays, ce qui assure la cohérence des revendications émises par les pays en développement. En outre, un certain nombre de coalitions entre pays moins avancés se rassemblent pour former le G 90, afin de montrer l'ampleur des soutiens dont bénéficie le G 20 sur certaines questions essentielles comme celle du coton.

Ni les pays développés ni les pays en développement n'ont l'intention de faire la moindre concession lors de la conférence ministérielle de Cancún, en septembre 2003. D'ailleurs, le projet de texte ministériel, connu sous le nom de Derbez Draft, apparaît au G 20 comme reprenant pratiquement à l'identique la proposition commune États-Unis-Union européenne, alors que les Américains et les Européens trouvent qu'il va trop loin sur la question des soutiens internes. Sur les questions dites « de Singapour », le Core Group insiste sur la nécessité d'obtenir un consensus avant de s'engager dans une négociation sur les modalités, mais plusieurs pays font pression pour parvenir à un accord sur l'ensemble des quatre questions. Pour les pays les moins avancés, le coton représente un enjeu très important et quatre pays d'Afrique centrale réclament un abandon total des subventions des pays développés pendant une période significative. Le Derbez Draft, qui traite du

coton comme d'une matière première pour les textiles et les vêtements, est quant à lui proche de la position des États-Unis et crée un sentiment de méfiance largement partagé. Dans l'incapacité d'aboutir à un compromis sur des points aussi essentiels que l'agriculture, les questions de Singapour et le coton, la conférence de Cancún est un *fiasco* et ne débouche sur aucun accord. La cohésion des pays émergents dans les négociations a en grande partie conduit à cette impasse.

Aux yeux de bien des observateurs, le G 20 n'est pas appelé à durer. Rassemblant des pays tous leaders dans leur région, on peut en effet penser que le groupe a toutes les chances de succomber à la stratégie du « diviser pour régner » à laquelle les pays développés ont eu recours contre le G 10 ou le Like Minded Group. Pourtant, jusqu'ici, le G 20 a évité l'éclatement. Une des clés de sa réussite 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. Des membres du G 20 continuent à travailler de cette manière sur des objectifs spécifiques et ont même fondé de nouveaux groupes lorsqu'ils ne pouvaient pas recourir au G 20 comme tribune de négociations. Un certain nombre de pays se sont réunis autour de la Chine et de l'Inde pour s'attaquer aux questions de sécurité alimentaire, de revenu minimum et de développement rural dans un nouveau forum, baptisé G 33. Comme son approche des problèmes revêtait un caractère plutôt défensif, des membres plus offensifs du G 20, comme le Brésil et l'Afrique du Sud, n'ont pas rejoint ses rangs. Tout au long des négociations, les consultations se sont poursuivies entre les différents blocs.

Des revendications entendues

Par ailleurs, le Brésil et l'Inde s'engagent dans une coopération avec l'Australie, les États-Unis et l'Union européenne. Les « cinq parties intéressées » tentent de dépasser le blocage des négociations multilatérales. Deux semaines de débats, en juillet 2004, aboutissent à la rédaction d'un projet baptisé « Paquet de juillet ». Ce texte propose un compromis indiquant que les deux parties sont prêtes à faire des concessions pour remettre le processus de négociations sur les rails. Le Paquet de juillet prévoit notamment de renvoyer à une date non spécifiée le délai fixé à la fin des négociations, et évacue des débats les questions de Singapour, à l'exception des préférences commerciales pour lesquelles il fait des concessions fondées sur la capacité et l'infrastructure des pays qui en demandent la mise en œuvre. Pour répondre aux revendications du G 20 comme à celles du G 33, le coton est traité comme un problème à part. L'annexe sur l'agriculture propose une formule « à divers niveaux » dans l'élimination progressive des subventions internes, les exigences de leur réduction et les engagements sur l'accès aux marchés n'étant pas les mêmes pour les pays développés et pour les pays en développement. En outre, certains produits peuvent être considérés comme « sensibles » et les

pays en développement peuvent désigner certains produits comme « spéciaux » pour éviter les réductions de tarifs douaniers, lorsque la sécurité alimentaire ou le développement est en jeu. Un mécanisme particulier de sauvegarde est prévu et les pays les moins avancés sont dispensés de baisser leurs tarifs. En outre, les pays développés s'engagent à verser un premier acompte en réduisant leurs tarifs de 20 % la première année. Le Paquet de juillet va donc loin dans la volonté de s'attaquer à des problèmes que les membres de l'OMC avaient refusé d'examiner à Cancún, même s'il est difficile de prévoir l'efficacité des concessions faites par les pays développés avant leur mise en œuvre. Quoi qu'il en soit, le projet aura eu pour conséquence de placer les revendications d'un certain nombre de pays en développement sur la table des négociations lors de la conférence ministérielle de Hong-Kong, en 2005.

Certaines de ces revendications se sont étoffées à Hong-Kong où le G 20 et le G 90 s'associent au sein du G 110, pour bien faire comprendre qu'ils n'entendent pas être instrumentalisés les uns contre les autres par l'Union européenne ou les États-Unis. Un autre groupe de pays en développement se forme autour du Brésil, de l'Inde et de l'Afrique du Sud, le NAMA-11, pour accélérer la libéralisation de l'accès au marché des produits industrialisés. Bien qu'il soit clairement établi dans le texte ministériel que la réduction des subventions agricoles et l'accès au marché selon le mode 4 de l'accord sur les services demeurent ouverts à la négociation, les pays en développement saluent avec une grande satisfaction la première révision d'un accord fondamental de l'OMC, en l'occurrence la modification de l'accord sur les ADPIC en matière de santé publique, avec l'approbation du Conseil général, le 6 décembre 2005. La déclaration de Hong-Kong prévoit que l'ensemble des mesures sur l'agriculture et l'accès au marché des produits non agricoles doit être finalisé pour avril 2006 et qu'un projet de calendrier global doit être soumis au plus tard en juillet de la même année. Seuls les États-Unis fournissent un document détaillé, mais l'Inde et le Brésil se déclarent opposés à toute concession tant que Washington refusera de supprimer ses subventions agricoles. Le 23 juillet, le directeur de l'OMC Pascal Lamy suspend les négociations. Celles-ci reprennent à Davos, au début de 2007. Afin d'arriver à boucler le cycle à la fin de cette même année 2007 et d'éviter ainsi de renvoyer les discussions après les élections présidentielles américaines de 2008, les négociateurs accélèrent le rythme des rencontres. Le 17 juillet, les présidents des commissions de l'OMC sur l'agriculture et l'accès aux marchés industriels publient de nouvelles propositions dont l'examen reste en cours.

Même si les négociations se poursuivent encore au moment de la rédaction de ces propositions, les pays émergents sont devenus des acteurs clés dans les négociations commerciales multilatérales. Le rôle du Brésil et de l'Inde a été aussi déterminant que celui des États-Unis, de l'Union européenne, du Japon ou de l'Australie dans l'évolution des négociations engagées en 2001, et la présence de l'Afrique du

Sud ou de la Chine dans un groupe en augmentait considérablement le poids. L'un des facteurs clés de la réussite des pays émergents tient à leur capacité à animer des coalitions flexibles qui leur a permis de prendre position sur les enjeux les plus importants et d'imposer le réexamen de l'égalité entre pays développés et pays en développement dans les négociations multilatérales, tant en matière de procédure qu'en ce qui concerne les résultats.

Au final, dans les premières années de l'existence du GATT, les pays en développement se trouvèrent largement marginalisés et préférèrent progresser sur les problèmes du développement économique en dehors des enceintes du commerce multilatéral, à travers des organisations comme la Cnuced ou le G 77. Leur silence dans les discussions commerciales et leur rhétorique tiers-mondiste firent ensuite place à de nouvelles stratégies de coalition pour la préparation et la conduite des négociations dans le cadre de l'Uruguay Round. Constatant l'échec du G 10 qui tentait simplement d'empêcher l'inscription des services à l'agenda du nouveau cycle, les pays en développement apprennent alors à former de nouvelles coalitions autour de problèmes spécifiques et à présenter des propositions constructives et bien argumentées. Par ailleurs, la Coalition café au lait et le Groupe de Cairns intensifient leur pression en s'alliant à des pays développés pour faire aboutir leurs revendications. Néanmoins, ce ralliement à des stratégies constructives pendant l'Uruguay Round, qui équivaut à une reconnaissance implicite du système du GATT, entraîne des coûts disproportionnés de mise en œuvre des accords et une large méconnaissance des problèmes essentiels qui se posent aux pays en développement. Les stratégies déployées au cours du nouveau cycle ont donc pour but de remettre en question l'inégalité constatée dans les procédures informelles au sein de l'OMC et l'impact différencié des accords sur les pays développés et les pays en développement.

Cette insistance nouvelle mise sur l'équité dans les procédures et les résultats a pu s'exprimer grâce à une utilisation perspicace des multiples coalitions mises en place par des pays émergents se posant en porte-parole des pays en développement. Sans s'appuyer sur la rhétorique redistributive des années 1960 et 1970, les pays émergents se sont efforcés de conserver une certaine identité collective et ont mis l'accent sur les problèmes communs à des pays possédant un niveau de développement comparable, tout en concentrant leur attention sur certains problèmes particuliers et en élaborant des projets d'action rigoureux et constructifs. Ils ont pu affirmer leur double identité de négociateurs sans se faire piéger par les stratégies du « diviser pour mieux régner » déployées par les pays développés, grâce à une participation flexible à un réseau complexe de coalitions transgroupes qui toutes œuvraient à maintenir des relations amicales entre les pays concernés. Sur des questions spécifiques comme celles du coton et des subventions agricoles, les pays émergents sont parvenus à mobiliser de 90 à 110 pays sans être obligés de maintenir ces alliances *ad hoc* sur une longue période, puisque les groupes formant

le cœur de chaque coalition pouvaient retourner à de précédentes alliances si la cohésion interne de la nouvelle coalition était menacée. Le recours intelligent à des stratégies combinées qui avaient fait la preuve de leur succès à diverses reprises entre les années 1960 et les années 1990 a permis aux économies émergentes de se placer au centre des négociations commerciales multilatérales et d'inscrire durablement les questions de développement à l'agenda du commerce international.

Pour en savoir plus

CHAKRABORTY (Debashis) et DIPANKAR (Sengupta), « IBSAC (India, Brazil, South Africa, China) : A Potential Developing Country Coalition », *WTO Negotiations, CSH Occasional Paper*, 18, French Research Institutes in India, 2006.

HURRELL (Andrew), « Hegemony, Liberalism and Global Order : What Space for Would-be Great Powers ? », *International Affairs*, 82 (2), 2006, p. 1-19.

NARLIKAR (Amrita), *International Trade and Developing Countries : Bargaining and Coalitions in the GATT and WTO*, Londres, Routledge, 2003.

NARLIKAR (Amrita), « Fairness in International Trade Negotiations : Developing Countries in the GATT and the WTO », *The World Economy*, 29 (8), 2006, p. 1005-1028.

NARLIKAR (Amrita) et TUSSIE (Diana), « The G 20 at the Cancun Ministerial : Developing Countries and Their Evolving Coalitions in the WTO », *The World Economy*, 27 (7), 2004, p. 947-966.

ODELL (John S.), *Negotiating Trade : Developing Countries in the WTO and NAFTA*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

TUSSIE (Diana), « Holding the Balance : The Cairns Group in the Uruguay Round », dans Diana Tussie et David Glover (eds), *The Developing Countries in World Trade : Policies and Bargaining Strategies*, Boulder (Colo.), Lynne Rienner, 1993.

Les droits de l'homme à l'épreuve des pays émergents

Guy Hermet

Représentés au premier chef par les BRIC (le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine), les pays émergents doivent ce qualificatif à leur succès économique plutôt qu'à leur respect des droits de l'homme ou à leur attachement à la démocratie. Assurément, la piteuse performance de la Chine et de la Russie dans ces deux domaines ne se compare pas à celle du Brésil et de l'Inde, à première vue honorable. En effet, les démocraties brésilienne et indienne ne comptent pas seulement parmi les plus importantes au plan du nombre de leurs électeurs. Elles ont également inauguré l'ère des « démocraties pauvres », transformées à présent en « démocraties émergentes ».

En réalité pourtant, ce satisfecit se révèle trompeur. En Inde et au Brésil tout comme en Chine et en Russie, ce qui transparaît sous les aspects politiques et juridiques formels est une relation disproportionnée entre l'ampleur des bouleversements économiques en cours et la modestie de la percée des valeurs réputées universelles chères aux sociétés occidentales. Et c'est aussi le déphasage évident entre nos exigences ambitieuses mais dogmatiques en matière de droits de l'homme et les possibilités limitées offertes pour leur diffusion dans des milieux où les standards avancés de promotion d'égalité, de liberté et de justice à rendre aux victimes des despotismes passés ou présents excèdent à l'évidence les possibilités d'action effectives des gouvernements locaux. Chacun le sait. C'est la révolution du mode de vie pratique et non celle des droits qui revêt la priorité pour les habitants des pays émergents.

Le syndrome Pinochet

L'expression de « syndrome Pinochet » peut symboliser les difficultés apparues lors de la première phase de la confrontation des pays émergents ou pré-émergents avec les défis de la consolidation démocratique et de la promotion des droits fondamentaux. Il a longtemps été entendu chez nous que la démocratie et le respect des valeurs issues de la philosophie des Lumières n'étaient pas à la portée de toutes les sociétés et n'apparaissaient en somme que comme la cerise tardive destinée à couronner le gâteau d'un développement matériel quasiment achevé. Néanmoins, au spectacle des changements politiques inattendus opérés dans l'Europe méditerranéenne et en Amérique latine entre 1970 et 1985, on en est venu à admettre qu'il fallait en somme reconnaître une capacité de démocratisation sans conditions aux pays dont les dirigeants de tous bords agissaient avec une prudence suffisante pour ne pas faire capoter la « transition » de la dictature à la liberté. La démocratie n'était plus la cerise coiffant le gâteau du développement, mais le produit de stratégies politiques applicables jusque dans des États économiquement handicapés.

Après la fin des dictatures en Espagne et au Brésil, le pays le plus illustratif de cette évolution fut le Chili, un pays émergent d'importance moyenne plutôt qu'un géant comme les BRIC. Mais quant au reste, imitant les conducteurs des démocratisations espagnole et brésilienne, ceux de la transition chilienne choisirent, par prudence stratégique, de négliger la justice à appliquer aux responsables de la dictature militaire afin de ne pas provoquer une armée compromise par ses agissements criminels et de tenir compte de l'ambivalence d'une vaste portion de la population, fort échaudée par l'expérience antérieure du président Allende. En bref, ils appliquaient la nouvelle recette de la « démocratisation sans conditions », basée avant toute chose sur une gestion habile du calendrier du changement politique, et reposant en fin de compte sur une certaine connivence entre les secteurs relativement libéraux de l'ancien gouvernement autoritaire et les éléments les plus pragmatiques de l'ex-opposition démocratique. Dans cette perspective générale, jusqu'à l'arrestation du général Augusto Pinochet à Londres, en octobre 1998, le principe dominant avait en substance consisté à préserver les transitions politiques en cours depuis la sortie de l'Espagne de la dictature franquiste des dangers d'une attitude « revancharde » de la part des « démocrates » revenus au pouvoir. Ce principe rappelait – personne ne le savait – celui de l'édit de Nantes, qui avait mis un terme à la lutte à mort des catholiques et des protestants en France. « Premièrement, stipulait l'Édit, que la mémoire de toutes choses passées d'une part et d'autre, depuis le commencement du mois de mars 1585 jusqu'à notre avènement de Henri IV à la couronne et durant les autres troubles précédents et à leur occasion, demeure éteinte et assoupie, comme de chose non advenue. » La

même idée prévalait s'agissant des sociétés sorties des dictatures. Il fallait du passé – de la mémoire – faire table rase.

Dès 1976 en Espagne, mais plus ouvertement encore au Chili à partir de 1990, l'objectif fut ainsi de privilégier l'avenir plutôt que le passé. Il fut de garantir par priorité la consolidation de jeunes démocraties réconciliées, sans vainqueurs ni vaincus, plutôt que de punir les ex-dictateurs et leurs séides. Dans cet esprit, une sorte de « principe de précaution » politique semblait justifier que le triomphe de la liberté et des droits des générations à venir se payait dans l'immédiat au prix d'une douloureuse absence d'expiation des crimes commis par les despotes renversés et d'un oubli au moins feint de la souffrance des opposants persécutés de la veille. Tel fut presque la règle, pour les Espagnols ou les Chiliens et, au delà, pour les Brésiliens, les Uruguayens ou les Argentins libérés de leurs gouvernements militaires entre 1983 et 1985. Jusqu'aux récentes années, il n'y eut pas de poursuites véritables contre les généraux putschistes, les tortionnaires ou les officiers voleurs d'enfants. De plus, certains considéraient qu'on ne pouvait parler de justice tant nationale qu'internationale quand elle était de mise dans certaines circonstances seulement, quand le tyran Mengistu, Walter Ulbricht ou les despotes communistes en général s'en trouvaient exonérés tandis que les ex-dictateurs de droite l'étaient beaucoup moins.

L'« affaire Pinochet » est survenue au moment où cette jurisprudence d'oubli du passé comme ingrédient de la paix civile et comme recette des transitions démocratiques commençait à se périmer. Longtemps après les précédents des tribunaux de Nuremberg et Tokyo de 1945-1946 contre les criminels nazis et nippons, les années fastes de la justice pénale internationale avaient commencé en 1993-1994, avec la création du Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et de son homologue visant les crimes commis au Rwanda (TPIR). Mais le tournant s'est vraiment dessiné à l'été 1996, lorsque des magistrats de l'*Audiencia nacional* espagnole et des avocats acquis au défunt président chilien Allende se sont employés à la mise en jugement du général Pinochet avant d'aboutir à son interpellation à Londres en 1998, l'année même où les statuts de la Cour pénale internationale (CPI) avaient été approuvés à Rome. Le préjugé qui minimisait le respect du droit primordial à la justice et à la reconnaissance des torts subis au bénéfice du privilège accordé à l'installation durable de la démocratie se renversa alors d'un coup. Le plus curieux fut que ce retournement répondait au rapprochement singulier de deux milieux longtemps antagonistes : d'une part, celui des jeunes juristes progressistes, attachés depuis des années à la perte des tyrans réactionnaires, d'autre part, celui des *Chicago Boys* réels ou supposés, hérauts du néolibéralisme et ex-inspireurs des doctrines économiques des régimes militaires latino-américains soudain ralliés à la démocratie. Dès lors, la conditionnalité du respect des droits de l'homme comme préalable de l'homologation des jeunes démocraties s'est imposée en lieu et place de la priorité accordée juste avant à la démocratie sans conditions. Il ne

tableau 7 : Les ratifications des principaux traités internationaux par les pays émergents

	Chine	Inde	Bresil	Mexique	Afrique du Sud	Turquie	Russie
DROITS DE L'HOMME							
Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966)	Signé, non ratifié (1998)	Adhésion (1979)	Adhésion (1992)	Adhésion (1981)	Ratifié (1998)	Ratifié (2003)	Ratifié (1973)
Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966)	Non	Non	Non	Adhésion (2002)	Adhésion (2002)	Ratifié (2006)	Adhésion (1991)
Deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques visant à abolir la peine de mort (1989)	Non	Non	Non	Adhésion (2007)	Adhésion (2002)	Ratifié (2006)	Non
Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1984)	Ratifié (1988)	Signé, non ratifié (1997)	Ratifié (1989)	Ratifié (1986)	Ratifié (1998)	Ratifié (1988)	Ratifié (1987)
Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (2002)	Non	Non	Ratifié (2007)	Ratifié (2005)	Signé, non ratifié (2006)	Signé, non ratifié (2005)	Non
Convention relative aux droits de l'enfant (1989)	Ratifié (1992)	Adhésion (1992)	Ratifié (1990)	Ratifié (1990)	Ratifié (1995)	Ratifié (1995)	Ratifié (1990)
Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés (2000)	Signé, non ratifié (2001)	Ratifié (2005)	Ratifié (2004)	Ratifié (2004)	Signé, non ratifié (2002)	Ratifié (2004)	Signé, non ratifié (2001)
Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990)	Non	Non	Non	Ratifié (1999)	Non	Ratifié (2004)	Non
DROITS DU TRAVAIL							
Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective (1949)	Non	Non	Ratifié (1952)	Non	Ratifié (1996)	Ratifié (1952)	Ratifié (1956)
Convention sur l'abolition du travail forcé (1957)	Non	Ratifié (2000)	Ratifié (1965)	Ratifié (1959)	Ratifié (1997)	Ratifié (1961)	Ratifié (1998)
Convention sur les pires formes de travail des enfants (1999)	Ratifié (2002)	Non	Ratifié (2000)	Ratifié (2000)	Ratifié (2000)	Ratifié (2001)	Ratifié (2003)

Note : L' "adhésion" est l'acte par lequel un État accepte l'offre ou la possibilité de devenir partie à un traité déjà négocié et signé par d'autres États. Elle a le même effet juridique que la ratification. L'adhésion se produit en général lorsque le traité est déjà entré en vigueur.

s'agissait plus de l'avènement de la démocratie qui entraînait la mise en vigueur progressive des droits de l'homme mais de l'inverse : le respect préalable des droits de l'homme apportait l'indispensable critère d'authentification de toute démocratie. L'ère des transitions régies par la prudence et la modestie des ambitions initiales était révolue.

Le mariage des droits de l'homme et du marché

Les juristes proches des ONG de défense des victimes des dictatures et de poursuite des tortionnaires galonnés se sont par conséquent découvert des conceptions et des intérêts communs avec les *Chicago Boys* au sens exact ou figuré (tous n'étant pas forcément issus de la faculté d'économie de Chicago). Les uns et les autres ont aspiré à l'avènement d'un monde régi par le droit, les premiers par souci de justice au sens strict, les seconds afin d'éradiquer la pauvreté dans le monde grâce à la prospérité attendue d'un marché économique enfin « régulé » par le droit au lieu de subir la corruption d'un État prédateur. À l'État qui fixait ou détournait le droit à sa guise devait succéder dans l'esprit des uns et des autres un droit surplombant, qui authentifierait la nature démocratique ou non d'un État destiné à veiller au fonctionnement régulier du marché. L'heure de la « démocratie de marché » mariée à la « jurocratie globale » avait sonné. Mais ce n'était pas tout. L'étendue gigantesque du chambardement à la fois politique, économique, social et moral consécutif à l'effondrement du « socialisme démocratique » de l'Europe de l'Est dépassait de loin les domaines relativement circonscrits de la mutation des institutions de gouvernement et de la reconnaissance des libertés politiques. Tout était voué à une réforme radicale. Cela sans oublier que la transformation des économies de commande communistes en économies de marché est apparue d'emblée comme la plus décisive de ces réformes, par rapport notamment à l'entreprise de démocratisation abaissée soudain d'un cran.

Sur le plan politique, deux principes vinrent à prédominer au cours des années 1990. Pour les États postcommunistes en particulier, le premier fut celui de l'intégration dans l'Union européenne élargie comme solution à toutes les carences démocratiques, sans plus de considération pour les préconditions sociales, culturelles ou matérielles jugées auparavant indispensables pour une démocratisation autre que factice. Cela, aussi, sans vouloir observer qu'en Espagne, au Portugal ou en Grèce en 1974-1975, la tâche essentielle avait été la réforme politique alors qu'il convenait de tout réformer à l'Est. Parallèlement, s'agissant cette fois davantage des pays du Sud en sus des pays balkaniques devenus convulsionnaires, le second principe fut que l'objectif privilégié des puissances, des organisations internationales et des ONG d'envergure mondiale visait moins l'extension de l'aire de la démocratie comme régime de gouvernement que celle d'un espace économique et juridique servant un objectif d'organisation globale, capable de rendre les rapports

internationaux de toutes espèces plus prévisibles. C'est dans cette perspective que s'est banalisée à l'usage des sociétés pauvres la notion peu définie de bonne gouvernance en lieu et place de celle de démocratie, et que s'est développée au détriment des autres formes de politique étrangère la diplomatie des droits de l'homme.

Dans ce contexte rénové demeuré actuel, la référence pourtant appuyée aux droits de l'homme ne doit pas leurrer. Le but primordial consiste dorénavant à imposer l'hégémonie d'une sorte d'État de droit revisité, garant avant toute chose du régime de la propriété et de la lutte contre la corruption. Il est en revanche beaucoup moins facile de travailler à l'expansion des libertés touchant à la politique ou aux mœurs. En bref, cette variété d'État de droit s'apparenterait plus par certains côtés au *Rechtsstaat* allemand du chancelier Bismarck qu'à la classique *Rule of Law* anglo-saxonne, en ce sens qu'elle esquisse pour l'essentiel une espèce de règlement de la globalisation plutôt qu'elle n'obéit à une doctrine libérale aux sources élevées et anciennes. On l'a notamment vu de façon caricaturale au printemps 1999, au Kosovo, quand le gouvernement américain a sauté sur la cause des droits de l'homme pour démontrer à ses alliés aussi bien qu'à ceux qu'il désignait comme ses adversaires sa détermination et sa faculté à frapper qui il voulait, là où il l'entendait. C'est à partir de ce moment qu'aurait pu être lancé le slogan « Soyez démocrates ou je vous bombarde », en tant qu'accompagnement de la nouvelle doctrine limitant de fait la substance des jeunes démocraties à la tenue d'élections « monitorées » par l'ONU et aboutissant à des résultats conformes aux attentes des puissances et des instances internationales.

La contrainte la plus blessante imposée aux pays émergents est toutefois différente. Elle découle de l'intégrisme pseudo-universaliste manifesté par les États les plus avancés aussi bien que par les ONG ou les esprits militants des pays riches dans l'énoncé de leurs prescriptions irréalistes et quasiment arrogantes en matière de droits fondamentaux. On le voit, par exemple, au spectacle de l'indignation des adversaires de la peine de mort face aux exécutions capitales en Afghanistan. Ainsi quand l'ONU proteste en ces termes en la personne du chef de sa mission d'assistance à Kaboul : « J'attends de l'Afghanistan [déclare-t-il] qu'il continue à œuvrer sérieusement pour atteindre les plus hauts standards en matière de droits de l'homme et assure le respect de la loi et les droits de tous les citoyens. » Peut-être aurait-il convenu de muter ce vertueux et perfectionniste fonctionnaire international en Suisse ou au Danemark... Il faut voir la réalité.

Cette réalité n'est pas plus réconfortante au niveau de l'ONU en général qu'à celui de sa Commission des droits de l'homme, demeurée pendant des lustres au stade de « vitrine diplomatique ». En septembre 2001, à quelques jours des attentats des tours jumelles à New York, la conférence de Durban sur le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance s'est transformée comme on se souvient en manifestation haineusement anti-israélienne. Ensuite s'est produit le scandale de 2003, suscité par l'accession de la Libye à la présidence de

la Commission des Nations unies pour les droits de l'homme, votée par 33 voix contre 17 abstentions et 3 voix négatives (Canada, États-Unis, Guatemala...). De même, en 2005, la tentative de réforme de cette commission menée par Kofi Annan s'est heurtée à la difficulté de fixer les nouvelles conditions d'admission dans un Conseil des droits humains rénové. Fallait-il n'y accueillir que des pays aux mérites « incontestables », signataires du pacte de l'ONU sur les droits civils et politiques comme de celui sur les droits économiques et sociaux ? L'ennui aurait toutefois été dans ce cas que les États pauvres n'auraient pas compté parmi les seuls exclus. Au demeurant responsables de la peu reluisante prison de Guantanamo, les États-Unis n'ont jamais ratifié le second de ces documents, tandis que la très émergente Chine entend bien ne jamais parapher le premier et que la Russie ploie sous le très mauvais dossier de la Tchétchénie. Avec cela, on sait qu'en 2004-2005, au Conseil de sécurité et en vertu de son hostilité de principe à cette juridiction, le gouvernement américain s'est constamment opposé au renvoi devant la Cour pénale internationale de La Haye des responsables des crimes perpétrés au Darfour.

De toute manière, la diplomatie des droits de l'homme est moins l'affaire des diplomates ou des dirigeants politiques que celle d'agents périphériques. Elle fut à son origine et demeure dans nombre de ses développements l'affaire d'agences non gouvernementales du type d'Amnesty International, de Human Rights Watch, d'organisations médicales d'urgence ou de réseaux de juristes ou de magistrats militants parfois mégalomanes. Probablement faut-il voir là la raison pour laquelle, pour les pays du G 7 en particulier, les droits sont devenus ceux de l'État de droit tel qu'il vient d'être défini dans son acception nouvelle ; c'est-à-dire, des éléments d'un cadre régulateur d'activités et de situations relevant principalement de l'ordre économique ou de celui d'un « management » administratif et politique neutre, ne requérant pas de dénomination particulière en termes de régime démocratique ou non.

Des droits de l'homme au « consensus de Pékin »

Rien d'étonnant, dans ces conditions, à ce que cette variété assez spéciale d'État de droit ne se rapporte que de façon accessoire à des droits civiques relevant des valeurs démocratiques. C'est d'ailleurs ce qui, dès juin 2002, transparaît dans le document issu de la réunion du G 8 tenue à Kananaskis. Ce document, intitulé *Plan d'action pour l'Afrique* du G 8, ignore totalement le mot démocratie ou les libertés et droits politiques quand il explique que cette réunion avait pour objectif de concentrer l'aide du monde riche « sur les pays qui se montreront attachés politiquement et financièrement à la bonne gouvernance et à la primauté du droit, qui investiront dans leur capital et qui poursuivront des politiques propres à stimuler la croissance économique et à réduire la pauvreté ». C'était là l'expression sans détour de ce que l'on a appelé le consensus de Washington, comme trame générale

des recommandations adressées par la Banque mondiale aux pays émergents et autres nations en développement.

Mais ce stade est dépassé depuis que le libéral consensus de Washington se trouve concurrencé en Asie ou même en Afrique par ce que certains dénomment depuis peu le consensus de Pékin. De quoi s'agit-il ? Le consensus de Pékin, à interpréter jusqu'à plus ample informé comme une disposition d'esprit et non comme une doctrine explicite, repose sur l'idée que le modèle de développement chinois, fondé sur une logique libérale tronquée, circonscrite à l'appareil économique et au mode de consommation individuel mais excluant tout assouplissement du type de gouvernement dans une perspective démocratique, représente la solution la plus prometteuse pour les pays de l'Asie orientale, voire de l'Afrique subsaharienne. La formule est censée avoir fait ses preuves non seulement en Chine mais aussi à Singapour, par exemple, dans un tout autre contexte idéologique et social. Les droits de l'homme peuvent attendre. Peut-être même seraient-ils contre-productifs. En outre, les vieilles démocraties patentées craignent elles-mêmes qu'une préoccupation trop affirmée pour les droits de l'homme ait des chances d'exercer sur elles un effet boomerang. Il n'y a qu'à songer à ce propos à la loi belge de compétence universelle, aux plaintes déposées à Bruxelles contre Ariel Sharon, voire à l'éventualité de recours au motif des crimes de guerre américains commis pendant la guerre du Vietnam ou, de façon plus inquiétante, à l'inculpation possible devant une Cour internationale de GI's rentrés d'Afghanistan ou d'Irak. Certes, les poursuites et actions tardives au nom du droit à la justice ne vont pas pour autant s'interrompre. Mais nul doute que le retournement s'est esquissé dès juillet 2002 à l'initiative de l'acteur majeur, avec le veto américain au renouvellement de la mission des forces de l'ONU en Bosnie-Herzégovine.

Les indices récents de cette évolution se révèlent de plus en plus prémonitoires. Au début de l'automne 2007, lors du XVII^e congrès du Parti communiste chinois, son secrétaire général depuis 2002, Hu Jintao, a défendu haut et fort le principe d'une « orientation politique correcte », autrement dit d'une orientation non démocratique affichée sans ambages. Dans les jours suivants, comme pour préciser un objectif officiel focalisé sur la mise en place d'une variété d'État de droit orientée avant tout vers le succès économique, les nouveaux dirigeants désignés durant ce même congrès ont été tout particulièrement choisis parmi des juristes ou des économistes substitués aux ingénieurs et aux scientifiques de la génération antérieure. Qui plus est, ces signes ne s'observent pas qu'à Pékin. Notons ainsi qu'en octobre 2007 également, le très irréprochable gouvernement de Séoul s'est abstenu d'évoquer le problème des droits fondamentaux dans le cadre de son rapprochement avec la Corée du Nord. Au-delà de cette sorte de « délicatesse », le ministre des Affaires étrangères sud-coréen, Lee Jae-joung, a précisé que cette question devait « s'interpréter en fonction des circonstances et des caractéristiques de chaque pays » peu avant son départ pour Pyongyang. En réalité, la page

des Droits avec une majuscule est presque tournée. Toujours dans la démocratie Corée du Sud et au cours de la même période, Kim Yun-tae, représentant de Nkriet, une ONG locale de défense des droits de l'homme, n'a pas hésité à déclarer que la libéralisation des activités économiques en Corée du Nord était plus fondamentale que la suppression des camps de prisonniers censée préoccuper tellement la communauté internationale. « Pour la majorité de la population nord-coréenne, insistait Kim Yun-tae, la question des droits est abstraite : ce qu'elle [la population nord-coréenne] veut c'est pouvoir se déplacer, vendre, acheter. Les réformes économiques de 2002 [sur les salaires et les prix] sont insuffisantes. C'est sur ce point que toute politique d'engagement doit insister. »

Du reste, cette question des droits importe-t-elle vraiment encore aux pays riches ? Il faut se le demander, en songeant à la prééminence désormais acquise par les deux thèmes jumeaux de la quête de la sécurité et de la peur des risques, aussi bien politiques que naturels comme préoccupations majeures des sociétés démocratiques avancées. Suscités l'un et l'autre par le terrorisme « oriental » combiné à l'afflux des immigrants exotiques indésirables vers nos terres encore tempérées pour un temps indéterminé, ces objets très actuels et substantiels n'ont-ils pas déjà refoulé au second plan la promotion des droits déclarés universels ?

Repères chronologiques

- 1689** Promulgation du *Bill of Rights* en Angleterre.
- 1789** Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en France.
- 1791** Entrée en vigueur du *Bill of Rights* aux États-Unis.
- 1948** Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée à Paris par les cinquante-huit membres de l'ONU.
- 1950** Convention européenne des droits de l'homme adoptée par les membres du Conseil de l'Europe.
- 1984** Convention de l'ONU contre la torture.
- 1990** Déclaration islamique universelle des droits de l'homme adoptée au Caire par les pays de la Conférence islamique.

Pour en savoir plus

BADIE (Bertrand), *La Diplomatie des droits de l'homme. Entre éthique et volonté de puissance*, Paris, Fayard, 2002.

BERGÈRE (Marie-Claire), *Capitalismes et capitalistes en Chine. Des origines à nos jours*, Paris, Perrin, 2007.

Collectif, *Universalité des droits de l'homme et diversité des cultures*, Fribourg, Éditions universitaires de Fribourg, 1984.

COREY (Robin), *La Peur. Histoire d'une idée politique*, Paris, Armand Colin, 2006.

DELSOL (Chantal), *La Grande Méprise. Justice internationale, gouvernement mondial, guerre juste*, Paris, La Table Ronde, 2004.

DEZALAY (Yves) et GARP (Bryant G.), *La Mondialisation des guerres de palais : la restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine, entre notable du droit et « Chicago Boys »*, Paris, Seuil, 2002.

GAUCHET (Marcel), *La Révolution des droits de l'homme*, Paris, Gallimard, 1989.

GILLET (Éric), « La Compétence universelle », dans Alain Destexhe (dir.), *De Nuremberg à La Haye et Arusha*, Bruxelles, Bruylant, 1997.

HERMET (Guy), *L'Hiver de la démocratie ou le nouveau régime*, Paris, Armand Colin, 2007.

ZOLO (Danilo), *Invoking Humanity : War, Law, and Global Order*, Londres, Continuum, 2002.

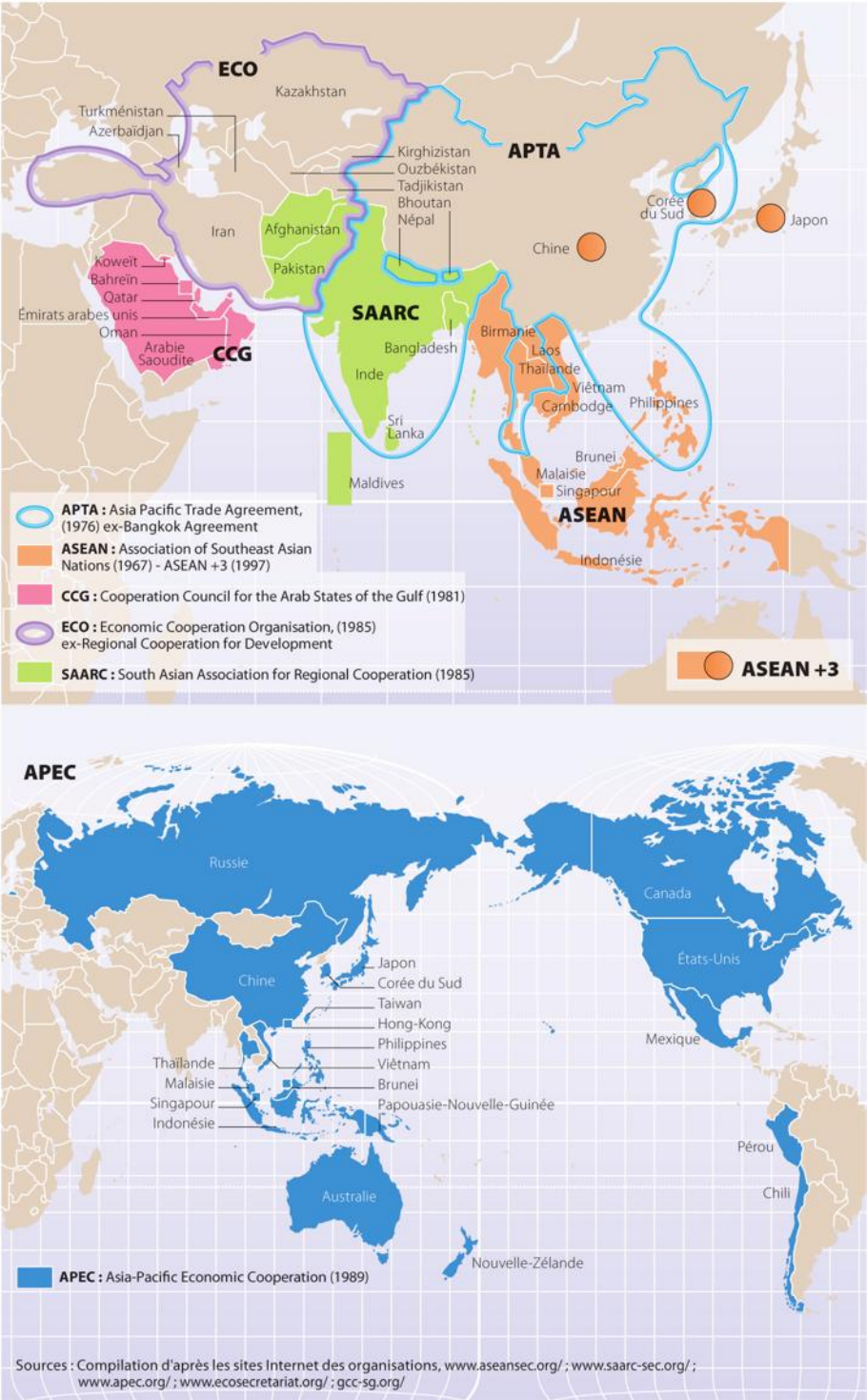
Le « grand jeu » asiatique Une perspective de temps long

François Godement

L'émergence, ou la réémergence, des puissances que sont la Chine et l'Inde doit être située dans la perspective du long terme historique. Cette émergence est nouvelle d'un point de vue occidental mais, pour les Asiatiques, elle fait figure de retour de l'histoire. L'émergence d'acteurs majeurs en Asie ne date pas d'hier, pas plus que l'incertitude qui en résulte pour les lignes de force de la géopolitique asiatique. L'une comme l'autre commencèrent à l'échelle régionale avec l'arrivée de l'Occident, le dynamisme et le déséquilibre que celui-ci entraîna à « l'ère de Vasco de Gama » (Carlo Cipolla). Cette ère, qui a connu un bail renouvelé à partir de la Seconde Guerre mondiale quand le Pacifique devint un « lac américain », est-elle destinée à perdurer ou bien est-ce une parenthèse en train de se refermer (André Gunder Frank) ?

La question est évidemment fondamentale, tant sur le plan économique que sur celui de la civilisation : la production industrielle chinoise a déjà dépassé en valeur, sinon en sophistication, celle des États-Unis ; le modèle démocratique, très vivant en Asie du Sud et du Nord-Est, est concurrencé par celui du management autoritaire à la chinoise. Enfin, la question du rôle respectif de l'Occident et des puissances émergentes asiatiques se lit à livre ouvert dans les dilemmes de l'intégration régionale asiatique : les organisations ouvertes de l'Asie-Pacifique (APEC, ASEM, Asean), qui tendent, en actes ou au moins en paroles, vers une convergence des normes et des règles, côtoient un regroupement d'où les États-Unis

figure 84 : Principales organisations régionales en Asie, 2008



sont absents (sommet de l'Asie orientale) et un contre-modèle fondé sur le primat absolu des États (Organisation de coopération de Shanghai).

L'Occident, acteur émergent en Asie

À partir de 1832, l'arrivée des marins britanniques et des commerçants écossais au large de Canton, puis l'installation des Néerlandais dans les comptoirs des détroits de l'Asie du Sud-Est, plus qu'une colonisation espagnole ou française conçue de façon surtout territoriale, remodelent toute l'Asie. Anglais, Néerlandais puis Américains créent une économie politique asiatique et polarisent les relations internationales. Ils inaugurent une série de poussées et de contre-poussées, de tentatives de stabilisation des nouveaux rapports de force par les Occidentaux. Cette stabilisation est mise en cause par l'acteur émergent de l'époque qu'était le Japon, lequel est vite accusé de rompre l'équilibre régional.

Chine, Inde et Japon ont quelques bonnes raisons historiques de se penser comme l'incarnation ancienne de systèmes internationaux stables. L'existence de courants d'échanges à l'échelle globale – la Route de la soie, celles du calicot ou des épices – ne transformait pas de façon aussi profonde les économies et les sociétés intérieures. Les descendants des grands États classiques peuvent donc considérer l'histoire de leur région depuis le XVIII^e siècle comme une phase inédite d'instabilité, engendrée par l'irruption des Occidentaux et l'émergence de leur primat économique et militaire. La fin du « système de Canton », qui codifiait et limitait les échanges humains et économiques de la Chine, l'ouverture forcée en 1852 du Japon des Tokugawa, fermé depuis 1632, la transformation de l'Inde des Moghols en marché ouvert et tremplin vers la Chine, la fabrication de l'Asie du Sud-Est contemporaine par importation de main-d'œuvre chinoise et d'Asie du Sud vers les comptoirs et les plantations ont bouleversé l'Asie classique. Ils ont ainsi engendré à la fois l'Asie contemporaine et ses principales lignes de fracture, bien avant la guerre du Pacifique ou la guerre froide.

La première stabilisation par l'Occident : 1918-1931

La politique des grandes puissances coloniales, rejointes par les États-Unis, est alors à la fois d'imposer la diplomatie de la « porte ouverte » – c'est-à-dire la liberté des échanges et un droit extraterritorial, donc international – mais aussi d'instaurer une « stabilité » et un équilibre entre les principales puissances, au détriment des nouveaux entrants. C'est au fond le projet d'une « stabilisation impérialiste », tel que l'avait aperçu Karl Kautsky contre Lénine, qui est poursuivi en Extrême-Orient. Au lendemain de la Première Guerre mondiale, le traité de Versailles puis les conférences de Londres et de Washington reflètent ce double objectif, au détriment à la fois de la Chine, qui reste soumise à une cogestion par

les puissances occidentales, de la Russie, mise hors jeu par la révolution bolchevik, et du Japon, la puissance émergente de l'époque. Celui-ci se voit refuser le droit de constituer un « empire à l'occidentale aux portes de l'Asie » comme l'avait souhaité en 1887 le diplomate Inoue Kaoru. Le Japon lèvera donc l'étendard du panasiatisme contre l'Occident. Enfants, le pandit Nehru comme le médecin catholique Ngo Dinh Diem ont salué en 1905 la victoire navale du Japon contre la Russie comme la promesse d'une résurrection asiatique. La tentative anglo-américaine d'un « pacte de stabilité » fait long feu et la poussée japonaise pour un *Lebensraum* démographique et économique constitue après 1931 la première forme historique d'unification régionale de l'Asie : la modernité du projet international japonais, assis sur une intégration éducative, une délocalisation industrielle et l'essor de l'agriculture scientifique sont tout aussi saisissants que les délires raciaux et l'invention des tactiques de contre-guérilla.

« Lac américain » et réserves neutralistes ou asianistes : 1945-1997

Ce que le wilsonisme n'avait pas réussi à la fin de la Première Guerre mondiale, la diplomatie rooseveltienne l'accomplira. Le Pacifique devient un « lac américain » et donc, par définition, une zone de stabilité sans partage. La politique américaine – une diplomatie transformationniste avant la lettre – démocratise le Japon comme l'Allemagne et périmé la domination coloniale des puissances européennes. L'Amérique tisse des relations impériales de type bismarckien – ou, pour parler en jargon moderne, sous la forme d'un *hub and spoke* (le moyeu et ses rayons) – avec des alliés qui sont à la fois assistés et sous-traitants de la sécurité commune, mais en aucun cas des égaux. Le Japon d'après-guerre s'en accommode très bien, libre d'assurer son essor économique sans porter le fardeau de la défense. L'Asie du Sud-Est assimile si bien les bienfaits d'une alliance inégale qu'elle pratiquera en complément la doctrine du neutralisme et de la non-intervention à l'ère de l'Asean (c'est-à-dire après 1967). À la différence de Taiwan et de la Corée, les membres fondateurs de l'Asean sont avant tout des États de sécurité intérieure. Nations jeunes et aux contours mal définis, ils ont cherché à créer une zone de stabilité – ou, comme ils le proclament avec emphase, une « zone de paix, de liberté et de neutralité » – protégée de l'intervention, jugée déstabilisatrice, des grandes puissances. Bien sûr, le vocable désigne alors plus la Chine ou l'Union soviétique que les États-Unis ou le Japon. Après le modèle japonais de la sphère de coprosperité, l'Asean représente la seconde tentative de construction régionale : un club de petits pays qui mettent en commun leur méfiance envers toute ingérence extérieure. Le nationalisme et l'anti-américanisme sont alors des ferments vigoureux, les manifestations et émeutes antichinoises ou antijaponaises également fréquentes.

C'est alors le plus grand des « petits pays » d'Asie du Sud-Est, l'Indonésie, qui porte le mieux l'idée d'une émergence de puissances à partir de l'indépendance des pays colonisés. En 1955, elle accueillait déjà la première conférence afro-asiatique à Bandung, acte fondateur de ce qui deviendra le Mouvement des non-alignés. Dans les travées de Bandung sont présents aussi bien Zhou Enlai que Nehru, le roi Sihanouk et le birman U Nu mais aussi les diplomates japonais. Ils affichent le retour du Japon en Asie et équilibrent ainsi l'alliance nippo-américaine par une diplomatie régionale pragmatique et ouverte. En 1964, le président indonésien Sukarno deviendra le chantre d'une Asie émergente et neutraliste. Au cœur de sa politique de « Konfrontasi » avec une Malaisie défendue par le Royaume-Uni et les États-Unis, il annoncera même le retrait de son pays des Nations unies et la fondation d'une « Conférence des forces nouvelles émergentes » (Conefo).

L'épisode est sans lendemain, puisque Sukarno est renversé en 1965, mais c'est aussi une butte-témoin, entre le passé et l'avenir : l'asianisme n'est pas mort, et on verra d'ailleurs les idéologues officiels des États autoritaires d'Asie du Sud-est, au faite des succès économiques régionaux, se faire les chantres des « valeurs asiatiques » à la veille de la grande crise financière asiatique de 1997. La stabilité assurée par une ou des puissances extérieures à la région peut être mise en cause par l'émergence de nouvelles forces ; l'équilibre régional est souvent fait d'adaptations à des contraintes extérieures. Lee Kuan Yew, le *spiritus rector* du Singapour contemporain, a rappelé un jour qu'il avait chanté quatre hymnes nationaux dans sa vie (britannique, japonais, malaisien et singapourien) et n'excluait pas d'avoir à entonner un cinquième hymne avant sa mort.

figure 85 : Commerce à l'intérieur de quelques organisations régionales asiatiques, 1948-2006

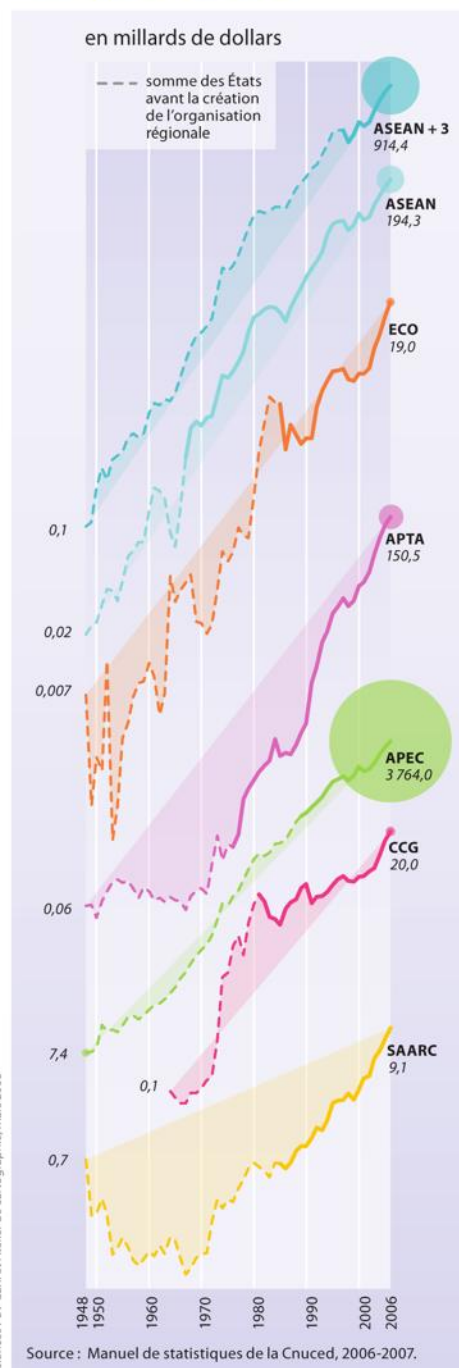
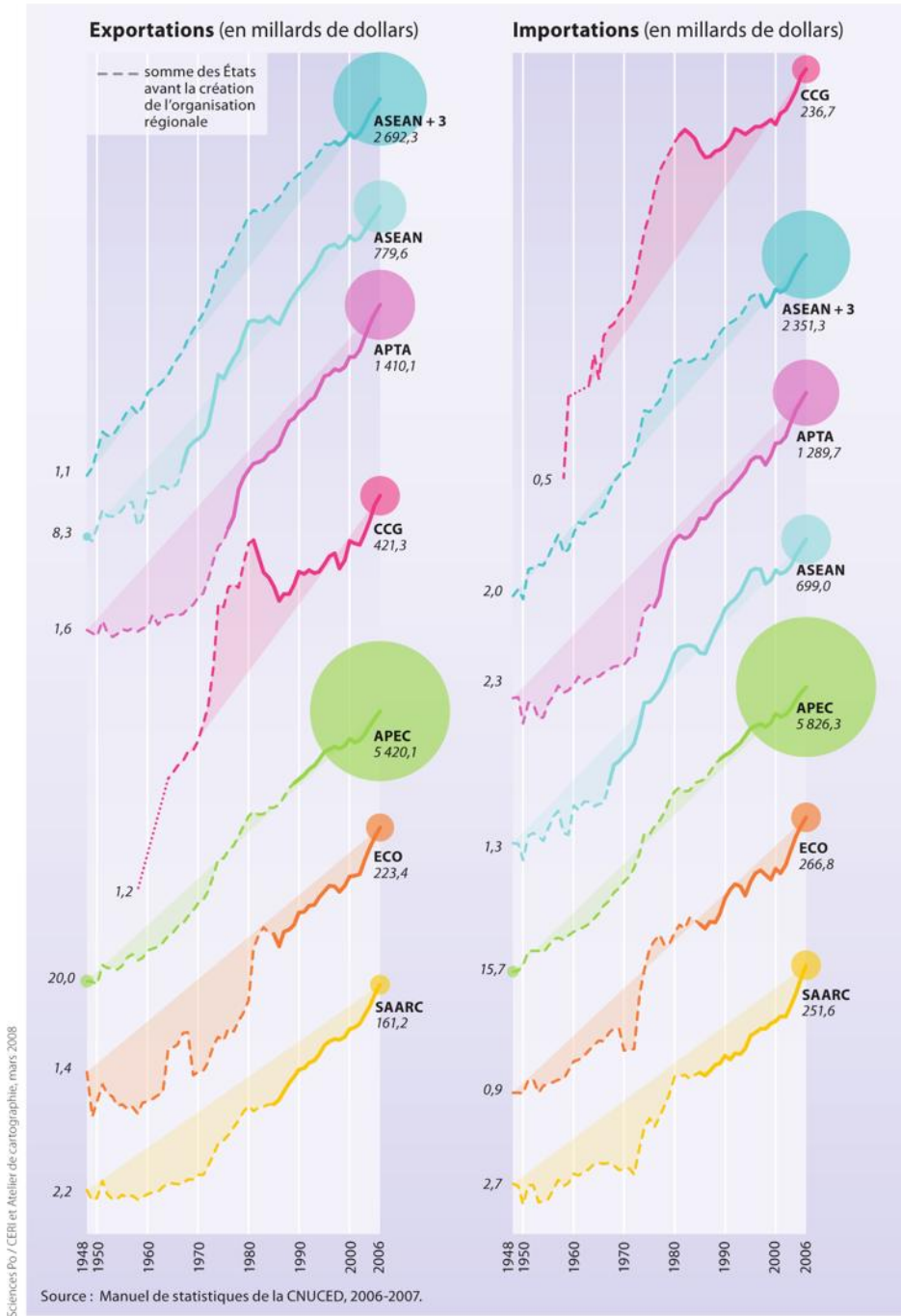


figure 86 : **Commerce extérieur de quelques organisations régionales en Asie, 1948-2006**



Faire sa place aux puissances émergentes ou réémergentes ?

Pourquoi évoquer cet héritage, si contradictoire ? Il est fait à la fois de souvenirs d'un monde perdu, d'empires autocentrés et adeptes d'un ordre tributaire, du choc de l'intrusion occidentale puis de la curée par les grandes puissances. La guerre du Pacifique lègue un ordre nouveau, peut-être une parenthèse historique, pendant laquelle les États d'Asie maritime vivent à l'abri du parapluie américain, sans en partager toujours les valeurs et les missions.

Cet héritage historique est important parce que l'émergence économique de l'Asie au premier rang de l'économie mondiale et, au sein de cette émergence, la montée de la Chine et le décollage de l'Inde remettent en vogue des interrogations historiques profondes. Celles-ci vont bien au-delà de la prise en compte des bénéfices ou des pertes économiques des uns et des autres. Les questions vont aussi bien au-delà des lignes de fracture héritées de 1945 ou de la guerre froide : il s'agit par exemple de la division de la péninsule coréenne entre Japon et Russie, de la situation de Taiwan naguère colonisée par le Japon, de la dévolution non accomplie en 1945 des zones maritimes et de leurs ressources, d'une frontière subhimalayenne qui reste l'objet de conflits irrédentistes. La résolution de ces conflits sera à la fois indicative d'un nouvel équilibre de puissance régional, et révélatrice de la volonté des grands pays émergents, Chine et Inde, d'adopter un comportement fondé sur la coopération ou sur les rapports de force.

Enfin, la politique chinoise de priorité à la « paix et la stabilité », la poursuite américaine de partenariat avec des « actionnaires responsables » (*responsible stakeholders*) évoquent le début des années 1920 et la quête de compromis en vue de la stabilité : toute la question est de savoir si les États-Unis et le Japon, puissances installées, feront à la Chine la place nécessaire pour que celle-ci ne soit pas tentée de changer les règles du jeu régional à son profit. Point n'est besoin d'évoquer « le passé de l'Europe comme avenir de l'Asie » (Aaron Friedberg) pour comprendre la question que pose l'émergence de la Chine, en particulier, à l'Asie. Le traitement historique du Japon en plein essor après 1918, celui de son adhésion à des règles internationales qui ne devaient pas trop jouer en sa défaveur, est un bon précédent pour comprendre la question posée par la montée de la Chine.

Le Japon, exemple d'adaptation anticipée et de réticence stratégique

Il est en tout cas une grande puissance régionale qui a depuis longtemps anticipé l'émergence de concurrents puissants, perçue comme un retour à la situation antérieure : c'est le Japon, dont la politique chinoise et la politique régionale sont spécifiques depuis 1950. Cette particularité a été cependant moins visible

pendant les six ans du gouvernement Koizumi, particulièrement attaché à souder ses relations avec les États-Unis afin de résister aux pressions diplomatiques et politiques chinoises. On retrouve aujourd'hui la spécificité japonaise avec Yasuo Fukuda. Mais depuis le maintien de « relations spéciales » à partir de 1950, le « commerce de mémorandum » sino-japonais qui anticipa sur la reconnaissance de 1972, puis avec l'exemption obtenue par le Japon dès juillet 1990 des sanctions prises par le G 7 contre la Chine un an plus tôt, et enfin avec un puissant lobby économique favorable aux relations avec la Chine, le Japon s'est préparé à la fin de la guerre froide et à un équilibre régional au leadership duquel il ne pouvait de toute façon prétendre. Il en va de même avec les pays de l'Asie du Sud-Est : la doctrine du Premier ministre japonais Takeo Fukuda leur accordait dès 1976 une relation d'égalité par le truchement de l'Asean, anticipant aussi le retour dans le concert international des pays communistes d'Indochine.

Rendue nécessaire par l'impossibilité à ce jour de surmonter la mémoire du militarisme, la discrétion des initiatives japonaises n'a pourtant d'égal que sa multiplicité. Que ce soit pour le dialogue énergétique en Asie du Nord-Est, pour les projets concrets au sein de l'APEC et pour les accords de libre-échange bilatéraux qui prolifèrent depuis une décennie, le Japon « mène par-derrière » (Michael Green), avec le déficit d'image que cela suppose, mais aussi sa capacité d'évitement des conflits. L'essor de liens bilatéraux militaires avec l'Australie et l'Inde, sa coopération à la surveillance maritime des détroits d'Asie du Sud-Est, son intervention rapide et efficace après le tsunami de 2004, témoignent aussi d'une toile patiemment tissée pour contenir la poussée chinoise, sans s'y opposer frontalement.

En somme, celui qui fut dans l'histoire la première « puissance émergente » de l'Asie reste peut-être, au-delà de l'affrontement symbolique des volontés de 1998 à 2006 (visites au temple Yasukuni, question de l'implication éventuelle du Japon dans une crise de Taiwan), celui des pays industrialisés qui a le mieux préparé son adaptation à la montée de la Chine. Une part des excédents commerciaux japonais a ainsi été « délocalisée » vers la Chine. La monnaie japonaise – dont le ministère des Finances et la Banque du Japon avaient refusé l'internationalisation sur le modèle européen d'une zone D-mark à la fin des années 1980 – est gérée comme un instrument au service de la politique industrielle japonaise. Plus sous-évalué encore que le yuan chinois, le yen préserve un avantage compétitif par rapport aux monnaies asiatiques indexées sur le dollar, et plus encore par rapport à l'euro. Dans le domaine des hautes technologies, les firmes japonaises savent à la fois protéger leurs avancées en les relocalisant au Japon même, et pratiquer sous l'égide de leur gouvernement une coopération régionale en Asie du Nord-Est : c'est le cas pour la téléphonie mobile (future norme 4G), pour les fibres optiques et pour les logiciels ouverts, en réplique à la position dominante de Microsoft. Un même homme politique, Taro Aso, identifié à une attitude politique dure face à la Chine comme ministre des Affaires étrangères en 2006-2007, avait lui-même mis en avant cette coopération

technologique régionale comme ministre des Communications trois ans plus tôt, et cela pour concurrencer les États-Unis avec l'aide de la Corée et de la Chine.

La diplomatie publique du Japon, gênée par la gestion de la querelle historique, a pourtant évolué sous le gouvernement Shinzo Abe : depuis le printemps 2007, une commission d'historiens sino-japonaise a été créée, sur le modèle de ce qui existait avec la Corée, et bien sûr des réconciliations européennes. Il reste que le Japon oscille aujourd'hui entre une diplomatie extérieure fondée sur l'affirmation de valeurs, et en particulier des droits de l'homme et de la démocratie, et celle d'une concurrence plus pragmatique avec la Chine. L'alliance des démocraties, ou « l'arc de liberté et de prospérité » selon Shinzo Abe, convient assez bien à l'essor de régimes démocratiques en Asie du Nord-Est, beaucoup moins à une Asie du Sud-Est en danger de régression autoritaire. En coupant comme les Européens ses liens habituels et historiques avec le régime birman (sauf pour une aide humanitaire à sa population), le Japon a laissé le champ libre à la rivalité régionale entre l'Inde et la Chine. Ni l'une ni l'autre n'ont d'agenda démocratique international. L'Inde, « plus grande démocratie du monde », ne l'exporte guère. La Chine juge régimes et situations internationales à l'aune exclusive de la « stabilité » internationale et de ses propres intérêts.

La même indécision s'est retrouvée dans le domaine de la sécurité énergétique : jusqu'en octobre 2006, le Japon était présent dans la course aux ressources naturelles iraniennes du champ pétrolier d'Azadegan ; il n'a pas souscrit à l'initiative de transparence dans les industries extractives (IETI) par crainte de perdre pied dans la course aux contrats d'exploitation en Afrique. Il assiste l'essor international de ses compagnies d'exploitation pétrolière et gazière et a mis sur pied un programme de transport national maritime de l'énergie : le pays le plus avancé au monde dans la réduction de la consommation énergétique et la protection de l'environnement reste marqué, à tort ou à raison, par la crainte d'une course asiatique aux ressources naturelles qui ressusciterait les affrontements des années 1930.

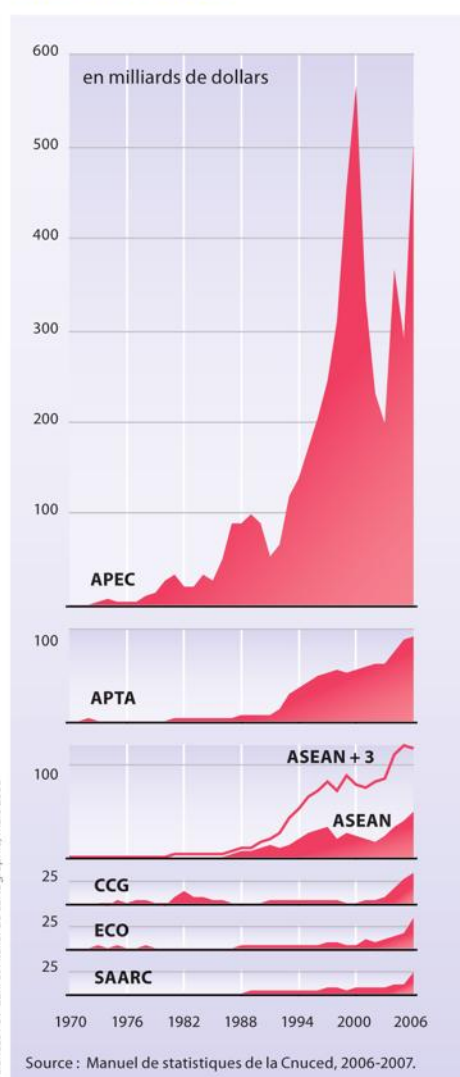
L'Asie entre accommodation et équilibrage

La diplomatie partagée du Japon illustre bien un dilemme asiatique face à l'émergence de la puissance chinoise. Le Japon est tiré vers la Chine par la logique de ses firmes et par l'instinct de compromis ou d'*appeasement*. Mais il est poussé également vers l'Inde, l'Australie et tous les partenaires périphériques d'une grande Asie-Pacifique, où l'influence chinoise se trouverait relativisée. Il est également porté vers les initiatives concrètes pour une construction régionale d'abord technologique, industrielle et des firmes. Et enfin, il s'appuie plus que jamais sur l'alliance de sécurité nippo-américaine, où il n'est pourtant pas considéré comme un égal : il a dû par exemple subir en silence le revirement américain face à la Corée du Nord en novembre 2006. Son hésitation visible rencontre les tentations

et les inquiétudes des voisins asiatiques à l'égard de la Chine elle-même mais aussi leur crainte de tout conflit avec celle-ci.

Car l'attitude chinoise vis-à-vis de l'Asie reste marquée par une ambivalence que sa montée en puissance rend plus perceptible. Le pays participe aujourd'hui à la quasi-totalité des institutions et dialogues régionaux, y ayant marginalisé Taiwan, à qui la Chine livre une guerre diplomatique d'influence sans merci. Elle utilise aujourd'hui l'accès à son grand marché – et à sa plate-forme d'assemblage de produits industriels – comme un levier d'influence vis-à-vis de tous ses voisins :

figure 87 : **Flux d'IDE entrants dans quelques organisations régionales d'Asie, 1970-2006**



le projet de zone de libre-échange conclu avec l'Asean en 2000 en est la face visible. Sa politique de « bon voisinage » comporte les éléments les plus divers : une politique d'influence commerciale et militaire sur la Birmanie, un partenariat qualifié de « stratégique » avec l'Asean, le dialogue à six autour du cas nord-coréen qui constitue un atout et une monnaie d'échange avec les États-Unis, une « paix froide » avec le Japon et une organisation à la Metternich pour l'Asie Centrale. Dans cette sous-région, l'Organisation de coopération de Shanghai traque terroristes et dissidents en rapprochant les appareils de sécurité, et sert de cadre collectif à une diplomatie déclarative anti-hégémonique. Mais en regard, il faut citer la hausse rapide et continue des dépenses militaires chinoises, les conflits persistant non seulement à propos de Taiwan, mais sur les frontières maritimes avec nombre de voisins et jusqu'à la manifestation d'un étonnant irrédentisme face à l'Inde. Ces faits dessinent d'autres risques : nul ne sait, en vérité, si, à l'heure du « monde harmonieux » du président chinois Hu Jintao, cet aspect plus inquiétant est simplement résiduel, ou bien la manifestation d'une hégémonie à venir.

Ces limitations expliquent ainsi, à l'échelle régionale, le retard du processus d'intégration dans un domaine clé : celui de la diplomatie préventive régionale, si on excepte une déclaration sur la conduite en mer de Chine (2002) et la signature par la Chine en 2003 du très ancien traité d'amitié et de coopération de l'Asean.

Les pays d'Asie sont tentés par l'acceptation d'un *modus vivendi* avec la Chine : politesses diplomatiques et profits économiques réciproques, sans poussée militaire chinoise majeure ni surtout contentieux stratégique. Mais ils souscrivent néanmoins une politique d'assurance auprès des États-Unis. Cela reste vrai de la Corée du Sud revenue aujourd'hui du nationalisme populiste du président Roh Moo-hyun, c'est vrai de Singapour, quasi-base américaine entre le Pacifique et l'océan Indien mais dont certains représentants conservateurs n'hésitent pas à pronostiquer la supériorité de la Chine sur les États-Unis, l'effacement d'une Europe impotente et, divine surprise, la mort des valeurs de l'Occident (Kishore Mahbubani). Ces jeux ne doivent pas nous faire perdre de vue que les entreprises et les élites professionnelles de l'Asie parlent aujourd'hui un langage commun – celui des investissements et des échanges, des profits et de la consommation de luxe, de l'acceptation d'une inégalité croissante des revenus à travers toute la région, d'un État toujours plus libéral sans organisations sociales concurrentes. La circulation des capitaux à travers les marchés financiers *offshore*, les prêts bancaires, l'augmentation de la masse monétaire rejoignent aujourd'hui les records atteints avant la crise de 1997 : la région se rassure devant le niveau plus gigantesque encore de ses réserves monétaires. L'émergence de géants comme la Chine, et dans une moindre mesure l'Inde, conforte la croissance à travers toute la région.

Le recours à l'Inde, une fausse fenêtre

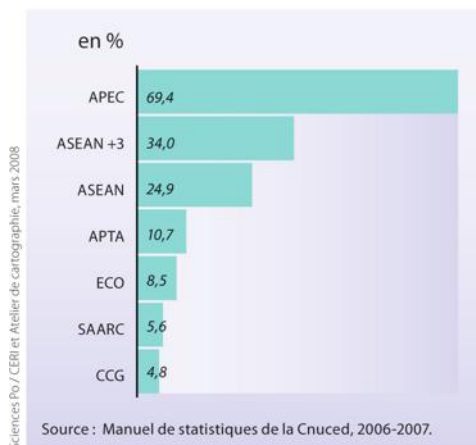
L'Inde constitue-t-elle un recours, pour l'Occident dont la diplomatie des valeurs est aujourd'hui esseulée et pour une Asie maritime diplomatique à la recherche d'un complément régional à l'alliance américaine ainsi que d'un contrepoids à la montée d'une Chine à la stratégie trop opaque ? Il n'y a guère de comparaison entre la véritable phase de postcombustion de la fusée chinoise et l'accélération du géant indien. La première associe dirigisme, contrôle direct ou indirect des entreprises et mobilisation capitaliste d'une main-d'œuvre atomisée par la sortie du collectivisme. La seconde est une libération par étapes du carcan bureaucratique anglo-hindouiste, une internationalisation du capital et des élites professionnelles, une nouvelle diplomatie régionale et globale. La chute de l'Union soviétique a mis fin à la posture neutraliste de l'Inde nehruvienne et gandhiste. Mais il est vain de prêter à l'Inde des desseins stratégiques appuyés soit sur le partage de valeurs démocratiques, soit sur un « axe » stratégique. Indiscutablement, la puissance militaire indienne – qui comporte toujours d'importants achats de matériel à Moscou – passe par l'adoption des recettes du Pentagone et d'Israël. La signature en 2006 d'un accord nucléaire civil avec les États-Unis, sous-entendant l'acceptation de la part des États-Unis de l'armement nucléaire d'un pays non membre du TNP, a avivé les spéculations – et sans doute les inquiétudes de la Chine, grande perdante d'un tel axe. Or ce n'est pas la ratification au Congrès américain qui fait

le plus obstacle à cet accord mais bien les exigences de milieux parlementaires indiens, soucieux de préserver le développement futur de l'armement nucléaire. Quand au rôle de l'Inde dans sa propre région – le sous-continent et ses organisations régionales telles que le Saarc –, il ne constitue guère un exemple pour la construction régionale en Asie orientale. Conflits sur la gestion de l'eau des fleuves himalayens, tutelle pesante sur le Bhoutan et *benign neglect*, quand ce n'est pas une politique du pire, au Népal déchiré entre monarchie, démocrates et maoïstes, prise d'intérêt de plus en plus forte en Birmanie, échec à la médiation au Sri Lanka, absentéisme au Saarc : l'émergence de l'Inde ne doit pas masquer l'enfoncement de toutes ses périphéries, y compris le Bangladesh aujourd'hui gouverné par ses généraux. La persistance des conflits sous-régionaux, l'absence d'effet d'entraînement de l'économie indienne, le contraste entre la démocratie intérieure et un syndrome grandissant de grande puissance ne posent guère l'Inde en modèle alternatif pour l'Asie.

L'équilibre adaptatif, la pire des solutions à l'exception de toutes les autres

De ces constats réalistes peuvent sortir plusieurs conclusions optimistes. La constitution d'un « Chindia », rêve de financiers expatriés mais cauchemar stratégique et social pour les vieilles démocraties industrielles, est plus qu'improbable. La concurrence entre la Chine et l'Inde est non seulement économique, mais elle repose aussi sur de solides suspicions stratégiques mutuelles : la montée des échanges bilatéraux est stimulante pour les entreprises de certains secteurs mais reste un épiphénomène sur le plan macro-économique. L'essor d'une forme originale de régionalisme en Asie orientale – moins d'institutions et de règles

figure 88 : **Part des exportations intrarégionales, 2006**



communes qu'en Europe, beaucoup d'accords *ad hoc*, prévalence des firmes sur les autres acteurs – est en effet à l'origine de la prospérité mais elle ne transcende pas la réalité d'États et de peuples soucieux avant tout de garder leurs distances, et à défaut d'assurer leur sécurité par une politique globale, et non régionale. Les États-Unis, et subsidiairement l'Europe, y ont encore un rôle à jouer. Malgré son vieillissement démographique, une démocratie parlementaire et civique au jeu si complexe et si achevé qu'il tend à prendre inéluctablement le pas sur tout programme politique, le Japon garde une longueur d'avance, par les technologies, les modèles d'entreprise et la modernité sociétale.

L'essor de l'économie chinoise et celui de l'Inde ne se traduisent pas autant qu'on le dit par une concurrence des modèles : c'est par la puissance de l'une et le recours concurrentiel à l'autre que la carte de l'Asie se modifie. La puissance américaine se trouve relativisée et fragmentée : avec le Japon, l'alliance militaire ; avec la Chine, la symbiose financière qui a fait de l'addition de deux déséquilibres le plus prodigieux facteur global de croissance ; avec l'Inde, l'Asean et même certains États d'Asie centrale, une diplomatie de réassurance et de contrepoids qui est loin de constituer un encerclement de la Chine.

Il est fort improbable que l'émergence de la Chine et de l'Inde se traduise par un véritable basculement de l'équilibre régional. Les termes de « montée » et de « déclin » reflètent une perception géopolitique de l'Asie fondée sur des critères absolus. Cette vision est d'abord historique et occidentale. Nombre d'Asiatiques lui préfèrent celle de glissements, d'ajustements et d'une accommodation ou d'un *appeasement* préférables au conflit.

Pour en savoir plus

BARDHAN (Pranab), *Awakening Giants, Feet of Clay : A Comparative Assessment of the Rise of China and India*, Berkeley (Calif.), University of California Press, 2005.

CIPOLLA (Carlo), *Guns, Sails and Empires*, New York (N. Y.), Minerva Press, 1965.

DELAMOTTE (Guibourg) et GODEMENT (François) (dir.), *Géopolitique de l'Asie*, Paris, Sedes, 2007.

ETIENNE (Gilbert), *Chine-Inde : la grande compétition*, Paris, Dunod, 2007.

GREEN (Michael J.), *Japan's Reluctant Realism : Foreign Policy Challenges in an Era of Uncertainty*, New York (N. Y.), Palgrave, 2001.

GUNDER FRANK (André), *ReOrient : Global Economy in the Asian Age*, Berkeley (Calif.), University of California Press, 1998.

JANSEN (Marius B.), *China in the Tokugawa World*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2000.

Un train peut en cacher un autre

Pierre Hassner

La vogue de l'expression « pays émergents » renvoie à un phénomène précis et, davantage encore, à une tendance plus large qui donne son caractère à la phase actuelle des relations internationales. Le phénomène précis qui est le point de départ de ce volume est économique. Il s'agit de la croissance spectaculaire d'un certain nombre de pays se détachant des pays du Sud, en voie de développement, pour devenir de grandes puissances économiques qui se rapprochent de celles du Nord ou de l'Ouest sans pour autant se confondre avec elles. Ces pays mettent en cause la structure dualiste du système économique international, ce qui apparaît nettement dans les négociations de l'OMC : leur rhétorique se rapproche souvent de celle des pays du Sud, mais leurs dimensions et leurs intérêts les amènent parfois à des positions proches de celles des pays du Nord, parfois à leur faire concurrence, parfois à y investir et à jouer un rôle essentiel dans leur équilibre et dans celui de l'économie mondiale.

Mais ce phénomène, révolutionnaire en lui-même, est loin d'épuiser la nouveauté du paysage mondial actuel. Il y a d'autres manières d'émerger, pour les États, que la puissance économique. Depuis la disparition de Saddam Hussein comme un leader régional en puissance, l'Iran émerge, promu par les États-Unis au rang de principale menace. Le Venezuela d'Hugo Chávez émerge comme leader d'une coalition anti-américaine. Au-delà de la montée en puissance nouvelle de certains États, on observe surtout un sentiment général d'incertitude et d'imprévisibilité qui donne à la classe actuelle des émergents sa spécificité.

Certes, les relations internationales n'ont jamais été caractérisées par une grande prévisibilité. Mais depuis la fin de la guerre froide et celle des Trente

Glorieuses, les phases se succèdent de plus en plus rapidement. Des tendances lourdes, identifiées par certains depuis des décennies mais allant jusqu'alors dans des directions opposées, se rejoignent aujourd'hui et donnent lieu à des situations d'urgence auxquelles l'humanité doit faire face tout en manquant des instruments et du consensus indispensables pour les affronter. Ce qui émerge, pourrait-on dire, ce sont des *emergencies* au sens anglais du terme, tandis que les nouveaux acteurs, les nouvelles hiérarchies, les nouvelles solutions remplaçant un ordre ancien de plus en plus fragilisé tardent sinon à émerger du moins à se consolider. Vivons-nous une période de transition vers un nouveau système international ou sommes-nous entrés dans un état de contradiction permanente, entre mobilité incontrôlable des courants et des réseaux et paralysie insurmontable des institutions et de la gouvernance ?

Renversements successifs et évolutions sous-jacentes

En simplifiant beaucoup, nous pouvons distinguer depuis 1945 quatre phases, chacune de plus en plus courtes du paysage international. Entre la fin de la Deuxième Guerre mondiale et la chute du mur de Berlin, le monde a été dominé par la guerre froide dans sa dimension Est-Ouest et par la décolonisation dans sa dimension Nord-Sud, les deux processus se recoupant parfois, notamment en Asie. Sur le plan stratégique, l'existence de l'arme atomique transformait profondément la guerre et la paix par l'équilibre de la terreur, au point de donner son nom à « l'âge nucléaire ». Sur le plan économique, la mise en place des institutions internationales et le dynamisme des économies occidentales ont assuré une période de prospérité sans précédent, qui contrastait avec la stagnation relative de l'Europe communiste, les tribulations de la Chine et les difficultés postcoloniales du Tiers Monde. D'où un contraste entre un centre intégré et pacifique et une périphérie majoritairement en proie à la pauvreté et aux conflits, encore que certains pays, comme le Japon et les tigres asiatiques, soient parvenus à émerger pour rejoindre le centre.

La deuxième période, allant de la chute du mur de Berlin à celle des deux tours de Wall Street, semble être celle de l'unipolarité militaire marquée par le triomphe de l'« hyperpuissance américaine » et celle de l'espoir d'un « nouvel ordre mondial » dans le cadre duquel la sécurité collective serait garantie par l'ONU et, du moins aux yeux des Européens, par un concert des puissances à la fois multipolaire et multilatéral, agissant pour empêcher les conflits en décourageant l'agression et le génocide et en maintenant la paix. Cet optimisme, confirmé à certains égards par l'ampleur de la coalition anti-irakienne lors de la première guerre du Golfe, a été mis à rude épreuve par l'absence d'intervention au Rwanda, l'échec de l'intervention onusienne et américaine en Somalie, les lenteurs, ambiguïtés et contradictions de l'intervention en ex-Yougoslavie, l'échec de Camp

David et l'aggravation croissante de la tragédie israélo-palestinienne. Cependant, l'idée de la lutte pour les droits de l'homme, des progrès de la démocratie et du droit d'ingérence est restée vivante. Pour les démocraties occidentales, en tout cas, la mondialisation plutôt que la guerre, froide ou chaude, ou que les armes nucléaires (malgré l'accession à celles-ci de l'Inde et du Pakistan) était le phénomène central de l'époque et devait, à long terme, contribuer à intégrer l'Est et le Sud dans une société mondiale fondée sur le modèle occidental.

Le 11 septembre 2001 tout change. L'irruption du terrorisme apocalyptique au centre (à tous les sens du terme) de la scène internationale ébranle profondément, et peut-être pour tout l'avenir prévisible, les données de base du système international. Tout d'abord, un groupe d'individus utilisant les moyens modernes de communication et de destruction au service d'un fanatisme allant jusqu'au suicide peut désormais infliger à des sociétés, y compris au pays le plus puissant du monde, des dommages censés n'être à la portée que des États. Ensuite, le coup a atteint le centre du centre, mais ses auteurs viennent de loin, appartiennent pour la majorité d'entre eux à un pays allié des États-Unis, et enfin leur organisation et ses alliés ou complices sont présents dans le monde entier. Les différences de nature entre la puissance des empires, celle des États et celle des groupes sub- ou transnationaux se trouvent considérablement relativisées, surtout si l'on songe à un avenir dans lequel ces derniers posséderaient des armements nucléaires ou biologiques. Il en va ainsi de l'opposition entre un centre intégré et pacifique et une périphérie divisée et violente ; et, en dernière analyse, de la plupart des données acceptées de la géopolitique, comme l'opposition des puissances terrestres et maritimes, ou des propositions accordant un rôle décisif à certaines situations géographiques, comme celle du *heartland* censé, selon Halford John Mackinder, dominer « l'île mondiale », censée à son tour dominer le monde.

Mais ces perspectives sont valables pour le long terme. À court terme, ce n'est pas l'attentat du 11 septembre qui change le monde, c'est la réaction de Washington ainsi que la réaction du monde à cette réaction. Se sentant à la fois innocents et vulnérables, mais en même temps tout-puissants militairement, les États-Unis se lancent dans une « guerre globale contre la terreur », puis, après la réélection de George W. Bush, dans une offensive destinée à supprimer la tyrannie dans le monde et à y promouvoir la démocratie. Or cette double entreprise ne fait qu'accroître spectaculairement ce que les réactions au 11 septembre avaient déjà manifesté : l'écart entre la perception américaine du monde et celle de la grande majorité des autres pays. Si en Occident, les populations et leurs gouvernements manifestent leur solidarité avec les États-Unis, la réaction sceptique ou goguenarde d'une grande partie de l'opinion dans les pays du Sud, en particulier musulmans, est déjà frappante – se manifestant par le port de T-shirts à l'effigie de Ben Laden, ou la satisfaction devant la punition infligée à l'arrogance des puissants, en passant par la diffusion de théories du complot américain ou israélien. Mais l'amalgame opéré

par les États-Unis entre Al-Qaida, les divers mouvements insurrectionnels des minorités en quête d'indépendance, et les pays de « l'axe du mal », à commencer par l'Irak de Saddam Hussein, leur guerre contre ce dernier, ses justifications mensongères, leurs échecs et leurs atteintes aux droits de l'homme dans le traitement des prisonniers, et, plus généralement, leur attitude impériale consistant à s'arroger le droit de changer le régime d'autres pays ou de les attaquer préventivement ont produit une chute sans précédent de la popularité et de la crédibilité de Washington, y compris auprès de ses meilleurs alliés, du Royaume-Uni à la Turquie. L'attitude plus conciliante adoptée après 2004, les projets de promotion de la démocratie prenant le pas sur la guerre contre la terreur, une plus grande ouverture à la diplomatie multilatérale, un effort pour faire avancer le problème israélo-palestinien et pour trouver une position commune avec les Européens vis-à-vis de l'Iran détendent certes l'atmosphère à l'intérieur de l'Occident, notamment dans les rapports des États-Unis avec la France et l'Allemagne. Mais le projet de démocratisation universelle échoue devant les résistances nationales, les exigences de la *Realpolitik* et surtout les conséquences de la réaction aux élections palestiniennes, réclamées puis récusées lorsqu'elles donnent la victoire à un adversaire de Washington. Le bilan de cette troisième phase pour le Sud est identique à celui de la précédente : hypocrisie et impuissance, même si les excès d'Al-Qaida en Irak et la montée de l'Iran procurent aux Américains, provisoirement du moins, un terrain d'entente avec certains groupes et pays arabes.

Bref, la crise des relations entre les États-Unis et le monde semble bien amener à la conclusion que l'ère de la domination américaine et, à travers elle, de la centralité occidentale touche à sa fin. Les États-Unis continuent à être de loin la première puissance du monde en termes de *hard power* (si celui-ci se définit par les ressources militaires et la richesse) et de *soft power* (si celui-ci se définit par la primauté sur le plan de la technique et de la culture de masse). Mais ils échouent désormais à traduire l'un ou l'autre en victoire politique.

Depuis 2003-2004, on peut considérer que nous sommes entrés dans une nouvelle phase, dont la première caractéristique est la crise de l'hégémonie américaine et, par voie de conséquence, occidentale. Cette crise et, peut-on affirmer sans crainte, ce déclin relatif ont été considérablement accélérés et accentués par la politique de l'Administration Bush. Mais d'autres facteurs plus généraux y ont puissamment contribué et les ont rendus inévitables. Certains concernent des évolutions politiques récentes : la dépendance financière des États-Unis vis-à-vis de la Chine, la montée des cours du pétrole, la quasi-paralysie de l'Europe sur le plan de la politique extérieure, en particulier énergétique et militaire¹, la remontée en puissance de la Russie et sa politique beaucoup plus agressive envers l'Europe et les États-Unis, les succès économiques spectaculaires de la Chine, de l'Inde et

1 Thomas Gomart, « L'Europe marginalisée », *Politique internationale*, 118, hiver 2007-2008, p. 209-226.

du Brésil. Le terme de multipolarité prête à confusion car il suggère une égalité et une équidistance entre les pôles très éloignées de la réalité. Il reste que certains pays qui en avaient fait leur slogan voient leurs espoirs réalisés, mais souvent de manière ironique : en effet, l'Europe et le Japon ne sont pas vraiment au rendez-vous qu'ils avaient fixé et sont remplacés par les pays émergents y compris l'Inde et le Brésil dont l'arrivée sur le devant de la scène n'avait guère été anticipée dans les analyses occidentales².

Dans l'ensemble, cependant, on assiste à la spectaculaire montée au premier plan d'évolutions assez anciennes et à la confirmation de diagnostics prématurés lors de leur formulation première. Napoléon I^{er} disait « Quand la Chine s'éveillera, le monde tremblera ». Alain Peyrefitte reprenait la formule en 1980³, aujourd'hui elle se réalise. Oswald Spengler annonçait, en 1913, le naufrage de l'Occident⁴ et précisait, en 1934, que la diffusion des techniques se retournerait contre lui⁵ ; ce diagnostic est plus crédible aujourd'hui. Dans les années 1950, on prévoyait que plusieurs dizaines de pays seraient dotés de l'arme nucléaire d'ici 1980. La prolifération a été beaucoup plus lente, mais on craint aujourd'hui qu'elle ne reprenne avec force.

Parallèlement à la crise de l'hégémonie américaine, la globalisation est également en crise. Là aussi, il ne s'agit objectivement que d'une crise relative. Une part importante de la globalisation, liée à la révolution des communications, à l'évolution plus générale de la technique, à l'interdépendance planétaire, à la montée de nouveaux producteurs et de nouveaux consommateurs, est inévitable et irréversible. Il n'en reste pas moins qu'elle suscite de plus en plus de réactions d'inquiétude et de rejet. L'ouverture des économies et le primat des marchés entraînent une absence de contrôle et des emballements, une recherche de rentabilité immédiate et un manque de lisibilité qui conduisent à des crises comme celle des *subprimes*, à une quasi-impossibilité de contrôler des flux devenus trop nombreux, à l'inefficacité de la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent et à des difficultés à prévoir l'avenir du système. On peut néanmoins constater dans tous les pays, y compris les États-Unis, une montée du protectionnisme, lourde de conflits avec la Chine et le retour des États par l'intermédiaire des fonds souverains. Renversement spectaculaire et salutaire, ces derniers proviennent aujourd'hui essentiellement du Sud, ce qui n'est pas sans susciter dans le Nord des inquiétudes quant à leur utilisation politique⁶.

Nous touchons peut-être ici à la dimension la plus importante qui, à certains égards, résulte des évolutions techniques, stratégiques et économiques mais

2 Pierre Hassner, « L'Europe entre la multipolarité et le multilatéralisme », *Esprit*, mai 2007.

3 Alain Peyrefitte, *Quand la Chine s'éveillera...*, Paris, Fayard, 1980.

4 Oswald Spengler, *Le Déclin de l'Occident*, Paris, Gallimard, 1948.

5 Oswald Spengler, *Années décisives*, Paris, Gallimard, 1934.

6 Immanuel Wallerstein, « The Demise of Neoliberal Globalization », Binghamton (N.Y.), Fernand Braudel Center, 4 février 2008. Cf. aussi le dossier de *L'Expansion*, « La mondialisation chamboulée », 709, juin 2006.

qui, au moins autant, les influence puissamment en retour. C'est la dimension humaine, culturelle et religieuse. Des guerres civiles aux changements climatiques, des famines aux crises d'identité, tout contribue à dresser les uns contre les autres les émigrants qui ne peuvent vivre chez eux et les populations du Nord qui ne peuvent ou ne veulent les accueillir ou qui, au mieux, en font des citoyens de seconde classe, soupçonnés, insécurisés et déracinés. Ces émigrants deviennent alors le fer de lance de l'autre révolte, celle des sociétés traditionnelles déstabilisées par l'invasion ou le spectacle des mœurs occidentales, qui encourage la montée des fondamentalismes religieux.

Si l'on y ajoute la montée des tensions ethniques dans certaines régions d'Afrique, mettant en question les frontières issues de la colonisation et longtemps perçues comme des gages de stabilité, et celle des tensions religieuses, notamment à l'intérieur du monde musulman à la suite du réveil chiite, on voit se rejoindre les oppositions entre mondialisation et fragmentation identitaire et entre traditions culturelles et modernisation, et se produire un mélange explosif. Les pays émergents ont, pour certains d'entre eux du moins, un rôle modérateur dans la mesure où ils sont liés à l'ancien centre occidental par l'interdépendance et aux périphéries par leurs investissements, mieux accueillis que ceux des anciens colonisateurs. Mais ils sont également l'objet de méfiances et de jalousies à l'extérieur et de tensions sociales et ethniques à l'intérieur.

Entre gouvernance insuffisante et révolution improbable

Ne caricaturons pas. D'une part, l'ordre ancien n'est pas à la veille de s'effondrer, les relations des États-Unis avec le monde, et en particulier avec leurs alliés, sont moins désastreuses qu'il y a deux ou trois ans. Le rapprochement de Washington avec la France de Nicolas Sarkozy et l'Allemagne d'Angela Merkel est notable, tout comme, en Asie, avec l'Inde et le Japon. Les uns et les autres continuent de compter sur la protection américaine pour leur sécurité énergétique. Au Moyen-Orient, les monarchies sunnites se rapprochent des États-Unis et d'Israël par crainte de l'Iran. Cela n'a pas empêché l'échec de la tentative américaine de remodelage du Moyen-Orient, un symbole de l'incapacité croissante de l'Occident à faire prévaloir ses idées et ses intérêts dans le reste du monde. Certes, les sociétés occidentales elles-mêmes n'ont pas été, sauf exception, transformées par la menace terroriste. Surtout, l'émergence de l'Inde, de la Chine, du Brésil et d'un certain nombre d'autres pays d'Amérique latine, d'Asie et même d'Afrique symbolise un progrès et un espoir économiques pour les populations du Sud. L'Asie de l'Est semble progresser sur la voie d'une intégration pacifique. Il est peu probable – récession ou pas – que la crise de l'économie mondiale amène un effondrement comparable à celui de 1929. La globalisation a sans doute un bilan globalement positif pour la plus grande partie de l'humanité. Certes,

celle-ci est menacée par les problèmes que nous avons signalés et par la situation explosive de régions entières et de pays clés comme le Pakistan, mais justement, l'accumulation des dangers de toutes natures a engendré un progrès notable dans la prise de conscience de leur gravité.

Que peut-on attendre de cette prise de conscience ? Les défenseurs des institutions libérales parlent de gouvernance, alors que celle-ci a de moins en moins de prise sur la réalité politique, économique et sociale. Les altermondialistes, quant à eux, affirment qu'« un autre monde est possible », mais sont incapables de lui donner un contenu ou d'identifier les moyens d'y parvenir.

Si les problèmes sont globaux, leur solution implique le plus souvent une autorité commune ou un consensus entre acteurs non seulement sur les objectifs et les solutions globales mais aussi sur la hiérarchie des urgences et la répartition des efforts et des coûts. Or de manière que l'on peut appeler soit paradoxale, soit dialectique, plus la difficulté de contrôler les flux financiers ou humains limite les pouvoirs des États et l'imperméabilité des frontières, plus l'accent mis par les peuples sur leur identité et leurs intérêts propres et celui des gouvernements sur leur souveraineté augmente. La montée des États émergents ne fait qu'accroître cette tendance et confirme la vieille définition des relations internationales de Karl Deutsch en termes de « décalage entre l'interdépendance et le contrôle⁷ ».

En effet, les « émergents » et, plus largement, la grande majorité des pays du Sud insistent avant tout sur leur souveraineté. Ils considèrent, non sans quelque raison, les règles de la société internationale et de la bonne gouvernance, comme reflétant les conceptions et les intérêts des Occidentaux. C'est flagrant sur le terrain des droits de l'homme où les solidarités régionales ou idéologiques l'emportent sur les critères juridiques et moraux. La Ligue arabe refuse de condamner le Soudan, l'Union africaine de faire vraiment pression sur le Zimbabwe. La Russie et la Chine, puissances mondiales et membres permanents du Conseil de sécurité, s'emploient tantôt à servir d'arbitres, tantôt de médiateurs, tantôt de fléaux de la balance dans les conflits qui opposent les États-Unis et l'Europe à tel ou tel pays du Sud. Surtout, la Russie et la Chine profitent de ces conflits, lorsqu'ils représentent une tentative de sanction ou de conditionnalité à propos des droits de l'homme et de leur violation, pour pousser leurs pions dans la compétition pour les positions stratégiques ou les ressources énergétiques affichant leur indifférence à la teneur des régimes en place. Bien évidemment, les États-Unis et les États européens réservent eux aussi le plus souvent un traitement de faveur à leurs clients ou alliés ou encore à leurs partenaires-adversaires concurrents trop puissants pour être vraiment inquiétés.

Les limites de la gouvernance et du multilatéralisme, en raison des différences d'approches et d'intérêts, sont encore plus évidentes lorsqu'il s'agit de la gestion de l'économie mondiale, de celle des ressources comme l'eau, le pétrole ou l'énergie

7 Karl Deutsch, *The Analysis of International Relations*, Englewood Cliffs (N. J.), Prentice Hall, 1968, p. v.

nucléaire et de celle des problèmes globaux de la planète. Deux exemples sont particulièrement parlants : les États-Unis refusent de signer le protocole de Kyoto parce que certains pays comme la Chine ne sont pas soumis aux mêmes obligations. Cette dernière, porte-parole des pays émergents, affirme que les nouvelles restrictions doivent commencer par s'appliquer aux pays qui polluent depuis deux siècles et ne doivent pas freiner le développement des nouveaux arrivants. De même, les Européens, partisans de l'aide au développement, tendent, pour protéger leurs agriculteurs, à frapper de droits de douane élevés les produits des pays du Sud, infligeant à ceux-ci un manque à gagner très supérieur à l'aide qu'ils leur accordent.

L'exemple de la prolifération nucléaire est caricatural. Le TNP possède une structure hiérarchique ou dualiste qui favorise les détenteurs d'armes nucléaires par rapport à ceux qui aspirent à ce statut. Cela n'empêche pas les premiers de faire des entorses à leur doctrine pour des raisons politiques (comme pour le traité américano-indien en matière de nucléaire civil par lequel les États-Unis, après avoir infligé à l'Inde des sanctions à cause de son accession à l'arme nucléaire, lui accorde une coopération comparable à celle dont bénéficient les signataires du traité de non-prolifération dont elle continue à ne pas faire partie) et de prétendre imposer des restrictions spéciales (interdiction d'enrichir l'uranium) à l'Iran pour le punir de n'avoir pas diminué ses activités. Des stratèges américains qui ont passé leur carrière à s'occuper des armes nucléaires comme Henry Kissinger demandent tout à coup leur abolition, ce que les nouveaux arrivants ne peuvent pas ne pas interpréter comme une mesure dirigée contre eux. Ce à quoi ils répondent implicitement : « Commencez par renoncer aux vôtres, ou bien laissez-nous rejoindre le club des puissances nucléaires après quoi nous les abolirons tous ensemble⁸. »

Le régime de non-prolifération est l'exemple parfait d'une structure qui appartient à un autre âge du système international et qui demande à être renégocié dans un sens plus réciproque et égalitaire. Cependant, l'Agence internationale pour l'énergie atomique y introduit un élément précieux d'objectivité et de relative indépendance. Elle reste pourtant tributaire des États, qui n'hésitent pas à la critiquer ou à l'ignorer, comme on le voit à propos de l'Irak et de l'Iran. Le Tribunal pénal international sur la Yougoslavie et la Cour pénale internationale sont d'autres exemples d'institutions salutaires mais fragiles. C'est en tout cas ce double impératif – élargissement et ré-équilibre des organisations, d'une part, et création et soutien d'agences techniques indépendantes (du moins dans leur fonctionnement), d'autre part – qui peut accroître la crédibilité et l'efficacité du multilatéralisme.

Un mouvement s'esquisse dans cette double direction, avec des chances inégales de succès. Un rééquilibrage du Fonds monétaire international et de la Banque

8 Pierre Hassner, « Who Killed Nuclear Enlightenment ? », *International Affairs*, mai-juin 2007.

mondiale, mettant fin à une répartition intra-occidentale des postes de direction, est amorcé. On peut penser que le G 8 sera dans un avenir assez proche élargi à la Chine, à l'Inde, au Brésil, mettant fin à une anomalie criante. En revanche, une réforme analogue du Conseil de sécurité des Nations unies est beaucoup moins probable. Les projets successifs en ce sens se heurtent tous à deux obstacles que l'on retrouve partout dans le système international : d'une part, la résistance des membres permanents qui veulent garder leurs privilèges, en particulier le droit de veto dont ils ne souhaitent ni la suppression ni la généralisation et, d'autre part, les rivalités entre les candidats à qui leur entrée au Conseil de sécurité accorderait un rôle de représentants particuliers de leur région dans le monde. Les deux obstacles se cumulent parfois : ainsi la candidature du Japon se heurte à l'opposition de la Chine.

Même si ces oppositions étaient surmontées, le Conseil pourrait être paralysé par l'extension du droit de veto à l'ensemble de ses membres. Si celui-ci était réalisé par la création d'une nouvelle catégorie, celle de membres permanents dépourvus du droit de veto, cela donnerait naissance à une autre inégalité et à de nouvelles frustrations. Si on supprimait purement et simplement le droit de veto, l'ONU serait moins inégalitaire, mais coupée des relations de puissance et des possibilités d'action à l'exemple de l'OSCE. La nuit du 4 août des États n'est pas pour demain.

Qu'en est-il des sociétés ? Nous avons vu plus haut que le problème de l'inégalité économique et celui de l'environnement ne pouvaient être abordés sérieusement sans un changement fondamental du mode de vie des pays développés, y compris des émergents. Mais il suffit de voir les difficultés que rencontrent aux États-Unis les experts proposant des augmentations d'impôts (en particulier une taxe sur l'énergie) ou une réduction volontaire de la consommation (par exemple du nombre d'automobiles) pour comprendre combien est utopique une révolution pacifique et démocratique au profit du salut de la planète ou de la réduction des inégalités globales, qui s'accroissent dans les pays non industrialisés ou non détenteurs de matières premières, au fur et à mesure qu'elles diminuent dans les pays émergents. La grande conversion, si elle arrive un jour, n'aura lieu que sous l'emprise de la nécessité. Celle-ci pourrait prendre la forme d'une catastrophe majeure (guerre nucléaire, épidémies, tsunami naturel ou économique gigantesque) ou d'une dictature religieuse ou totalitaire qui ne pourrait elle-même être instaurée, surtout sur un plan mondial, qu'au prix d'une catastrophe aussi désastreuse que celle qu'elle éviterait.

Seules sont accessibles aujourd'hui des réformes partielles, dans certains domaines et dans certaines régions, qui ne sont évidemment pas à la hauteur de l'urgence et de la gravité des problèmes et des dangers, mais qui peuvent servir d'exemples et dégager des convergences. Ce qui rend une solution globale ou universelle directe impossible, c'est qu'à la nature par essence anarchique de l'univers international, en l'absence d'une autorité mondiale, s'ajoutent non seulement

la multiplicité souvent contradictoire des problèmes et des urgences, mais aussi le caractère de plus en plus gravement hétérogène du système lui-même. La société internationale peut survivre sans un gouvernement mondial si l'anarchie est réduite par la reconnaissance d'une hiérarchie des puissances ou par une conception commune de la légitimité⁹. Or aujourd'hui, tant la puissance que la légitimité – ces deux éléments clés, selon Henry Kissinger, de tout système international – sont fragmentées et contradictoires. Entre la puissance des élites et celle des réseaux ou des individus, la puissance de détruire, celle de séduire et celle de construire, les contradictions abondent. Quant à la légitimité, elle est partagée et violemment disputée entre une légitimité démocratique, une légitimité technocratique, une légitimité historique et une légitimité théocratique.

Un véritable accord à long terme et sans arrière-pensées sur les objectifs ultimes, ainsi que sur le rôle et la responsabilité de chacun, ne semble guère accessible dans la phase actuelle. Mais devant ces risques d'une perte générale de contrôle, on peut espérer qu'un code de conduite minimal et provisoire s'instaure en deçà des divergences de fond pour tenter d'établir entre antagonismes et coopération, entre hétérogénéité et interconnexion, entre inégalité et réciprocité, un équilibre fragile et toujours menacé. Pour John Foster Dulles, la « politique au bord du gouffre » était une stratégie. Pour l'humanité aujourd'hui, elle est plutôt un destin.

Pour en savoir plus

Esprit, « Le Temps des catastrophes », Paris, mars-avril 2008.

APPADURAI (Arjun), *Géographie de la colère*, Paris, Payot, 2007.

HASSNER (Pierre), « Le siècle de la puissance relative », *Le Monde*, 3 octobre 2007.

HASSNER (Pierre), « Des dilemmes de l'action aux contradictions des institutions : les ambiguïtés de l'ordre », dans Gilles Andreani et Pierre Hassner (dir.), *Justifier la guerre ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.

HASSNER (Pierre), *La Terreur et l'Empire*, Paris, Seuil, 2003.

HURRELL (Andrew), *On Global Order*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

MAHUBANI (Kishore), *Beyond the Age of Innocence : Rebuilding Trust between America and the World*, New York (N. Y.), Public Affairs, 2005.

9 Hedley Bull, *The Anarchical Society*, Basingstoke, Macmillan, 1977.

Les marchés émergents sont-ils désormais à l'abri des crises financières ?

Imène Rahmouni-Rousseau

La décennie 1990 a été celle des grandes crises financières sur les marchés émergents : défauts souverains, dévaluation des monnaies, chute des marchés d'actifs, fuite des capitaux. En 2008, onze ans après la crise asiatique, la situation semble radicalement différente : monnaies tendant à s'apprécier, pays créditeurs nets, financements de marché en monnaie locale, à taux fixes et à long terme, marchés financiers bien orientés, afflux d'investisseurs étrangers. Selon les prévisions du FMI, les pays émergents croîtront cette année à un rythme de 7,4 %, soit plus du triple du rythme des économies avancées (2,2 %). Grâce à cette forte croissance économique, d'importants efforts de modernisation financière ont été engagés, permettant aux structures financières des pays émergents de se rapprocher de celles des pays avancés : amélioration de la structure de la dette, élargissement de la gamme des marchés financiers, diversification des investisseurs.

La classe d'actifs des pays émergents paraît aujourd'hui moins risquée et moins monolithique que dans les années 1990. Tout en maintenant en fonction de leurs fondamentaux économiques une certaine discrimination entre eux, les investisseurs semblent avoir pris acte de la baisse du risque de crédit dans ces pays, ce que révèle une volatilité plus faible de leurs marchés financiers. Les marchés émergents ont été relativement peu affectés par la crise des *subprimes* américains, et auraient même, selon certains, fait figure de valeur refuge. Seraient-ils désormais à l'abri des grandes crises financières ? Comment estimer la part de progrès réels et de convergence, celle d'aléas et de déséquilibres ?

Développement et convergence des marchés financiers émergents

Les fondamentaux économiques des pays émergents se sont nettement améliorés au cours des dernières années. Leur insertion dans l'économie mondiale et les marchés financiers internationaux s'est renforcée. Selon la Banque mondiale, les flux nets de capitaux privés étrangers y ont atteint en 2006 le niveau record de 647 milliards de dollars. L'encours des obligations souveraines émises par ces pays sur les marchés internationaux a été multiplié par quatre entre 1994 et juin 2007, passant de moins de 110 milliards de dollars à plus de 470 milliards. Les emprunts obligataires ont ainsi supplanté les emprunts bancaires et autres sources de capitaux, telles que l'aide au développement, comme première source de financement pour les marchés émergents. Cet essor considérable des financements de marché repose sur de substantiels efforts de modernisation, qui leur permettent d'offrir une palette d'instruments financiers de plus en plus large et sophistiquée, et d'attirer de nouveaux types d'investisseurs.

Amélioration de la structure de la dette publique

Les ratios dette/PIB ont eu tendance à baisser au cours des quinze dernières années, en particulier grâce à la conduite de politiques budgétaires plus restrictives sous la pression du Fonds monétaire international (FMI) ou d'autres institutions multilatérales. Les recettes de privatisation ou d'exportation de matières premières ont, dans certains cas, été affectées en priorité au remboursement de la dette publique. Parallèlement, depuis le milieu des années 1990, le financement des États émergents s'est effectué de façon croissante par émission de titres, et de moins en moins par crédits syndiqués octroyés par les banques. À terme, l'objectif de ces pays est de se conformer aux meilleures pratiques de l'OCDE, soit un financement sous forme de dette domestique à taux fixe, à long terme et en monnaie nationale, soutenu par une large base d'investisseurs nationaux. L'émission de la dette publique en monnaie nationale réduit les désajustements de bilan en termes de devises (*currency mismatches*) et rend la solvabilité des États moins dépendante des fluctuations des taux de change. Les pays émergents ont ainsi échappé à la malédiction du péché originel – l'impossibilité de s'endetter internationalement dans leur propre monnaie –, qui avait rendu si coûteuses les crises des années 1990. Selon une estimation du FMI à fin 2004, la dette en devises ne représenterait plus que 16 % en moyenne de la dette publique négociable des pays émergents (contre 6 % dans les pays de l'OCDE), et la dette à court terme 11 % (contre 16 % dans les pays de l'OCDE).

Dans ce contexte, l'Amérique latine paraît exemplaire par l'étendue de ses remboursements anticipés de dette externe et par son utilisation de techniques

innovantes de gestion actif/passif, telles que les *warrants* émis en novembre 2005, qui permettent d'échanger de la dette en dollars en dette en pesos. Le Brésil, la Colombie, le Mexique et le Venezuela ont ainsi racheté près de 30 milliards de dollars de dette souveraine en 2006, dont 15 milliards pour le seul Brésil, soit 60 % de sa dette externe à fin 2005. D'autres pays, notamment parmi les producteurs de matière première (Russie, Algérie, Nigeria), ont décidé de rembourser tout ou partie de leur dette externe en devises, constituée de créances auprès du Club de Paris ou du FMI, allégeant ainsi d'autant le service de leur dette.

Au total, les *Brady Bonds* (obligations spéciales créées en 1989 pour remplacer les prêts défaillants des pays d'Amérique latine), symbole des crises financières des pays émergents, ont quasiment disparu. Seuls 6 milliards de dollars d'encours subsistaient fin 2006, alors qu'il avait représenté jusqu'à 150 milliards de dollars au milieu des années 1990. De même, la somme des prêts accordés par le FMI aux pays émergents n'était plus que de 18 milliards de dollars en mars 2007, contre 100 milliards en 2003.

Élargissement de la gamme des marchés financiers

Les réformes structurelles mises en place en réponse aux crises bancaires de la période 1997-2001 ont permis de restructurer et de consolider les secteurs bancaires, d'ouvrir les systèmes financiers aux investisseurs étrangers et de renforcer la supervision des institutions financières. Parallèlement, l'importance des financements de marché s'est accrue, *via* de nouveaux instruments financiers.

Les premiers ont été les émissions d'obligations souveraines en monnaie nationale (cf. *supra*), dont l'encours (693 milliards de dollars), représenté par le nouvel indice phare GBI-EM¹ de JP Morgan lancé en juin 2005, équivalait aujourd'hui à plus du double de celui de l'ancien indice de référence EMBIG² des obligations souveraines émergentes en devises (367 milliards de dollars). Plus récemment, les entreprises privées de pays émergents ont accédé en masse aux marchés de dette internationaux (obligations et prêts syndiqués), dans le contexte d'abondante liquidité et de faiblesse des primes de risque. En 2006, les émissions d'obligations par le secteur privé de ces pays (111 milliards de dollars) ont ainsi dépassé celles des obligations souveraines (44 milliards de dollars), inflexion significative par rapport au début des années 2000, où les émissions privées représentaient à peine la moitié des émissions souveraines. Cette évolution a été facilitée par la vertu budgétaire des

1 GBI-EM : *Global Bond Index Emerging Markets*, indice calculé par JP Morgan représentatif de la dette négociable libellée en monnaie locale des États souverains émergents, incluant des obligations à long terme et suffisamment liquides. Les premières données remontent à 2002.

2 EMBIG : *Emerging Market Bond Index Global*, indice calculé par JP Morgan représentatif de la dette négociable libellée en devises (dollar et euro) des États souverains émergents, incluant des obligations et des prêts syndiqués à long terme et suffisamment liquides. Les premières données remontent à 1993.

figure 89 : Émissions d'obligations par les souverains et le secteur privé dans les pays émergents, 1998-2007



États, qui ont moins emprunté, laissant le champ libre au secteur privé, ainsi qu'à une nouvelle méthodologie des agences de notation, qui autorise désormais une notation (*rating*) d'entreprise de pays émergent à dépasser celle de l'État souverain. De même, les prêts syndiqués octroyés aux entreprises de pays émergents en dollars et en euros ont atteint un record de 315 milliards de dollars en 2006 selon JP Morgan.

Les bourses nationales des pays émergents ont pris une importance croissante dans le financement des entreprises résidentes. La vigueur des flux d'investissement de portefeuille en actions en provenance de non-résidents a favorisé ce mouvement, puisqu'ils ont atteint un niveau record de 94 milliards de dollars en 2006, contre à peine 6 milliards en 2001-2002, selon la Banque

mondiale. À l'avant-garde du développement des bourses émergentes se trouvent un petit groupe de pays très attractifs, les BRIC (acronyme désignant le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine), caractérisés par leur poids économique, leur forte croissance, la taille de leurs entreprises et, pour certains, leur forte ouverture aux investissements étrangers. La capitalisation boursière des BRIC (incluant la Chine continentale, à l'exclusion de la bourse de Hong-Kong) représente près des trois quarts de celle de l'ensemble des pays émergents.

Enfin, les marchés dérivés ont enregistré un essor considérable dans les pays émergents, permettant aux investisseurs de mieux gérer leurs risques de change, de taux d'intérêt ou de marché. Des contrats à terme et des options de change, très utiles pour protéger les investissements internationaux des fluctuations de change, sont désormais disponibles pour la plupart des grandes devises émergentes. Sur les marchés de crédit, la titrisation a fait son apparition, comme en Amérique latine où elle représente près de 3 % du marché obligataire.

Diversification des investisseurs

Dans ce contexte favorable, les investisseurs internationaux se sont portés à nouveau sur les actifs émergents depuis 2002, en vue de diversifier leurs portefeuilles au niveau mondial. La faiblesse des taux d'intérêt au cours des quatre dernières années a également incité les investisseurs institutionnels des pays développés (sociétés d'assurance, fonds de pension, organismes de placement collectif) à se positionner sur les marchés émergents en vue d'obtenir un surcroît de rendement leur permettant de faire face à leurs engagements.

L'ensemble de ces facteurs a favorisé l'apparition sur les marchés financiers émergents d'acteurs ayant un comportement plus stable, avec un horizon de détention plus long. Par exemple, Calpers, le plus important fonds de pension public américain, a porté son allocation en actifs émergents de 0,6 % à 2,4 % de son encours sous gestion entre 2002 et mi-2007. L'allocation en actions émergentes du fonds de pension public suédois AP2 est passée de 3 % en 2004 à 5 % en 2007. Réputés plus volatils, les flux de placement des fonds mutuels dédiés aux pays émergents ont également enregistré une très forte croissance entre 2002 et 2007, même si leur actif net représente moins de 2 % des encours totaux des fonds mutuels américains. Enfin, la participation des fonds spéculatifs (*hedge funds*) dédiés aux marchés émergents semble avoir augmenté à la fois en nombre et en niveau d'engagement. Selon Hedge Fund Research, cité par JP Morgan (2007), les encours sous gestion des *hedge funds* dédiés aux marchés émergents ont crû deux fois plus vite que l'encours global des *hedge funds*, passant de 2 % de l'encours total en 2002 à plus de 4 % en 2006.

Pour couvrir leurs besoins de financement à long terme, les pays émergents doivent cependant développer une base d'investisseurs institutionnels nationaux (fonds mutuels, sociétés d'assurance, fonds de pension) suffisamment large afin de réduire significativement et durablement leur vulnérabilité externe. C'est en partie déjà le cas, *via* l'introduction de systèmes de retraite par capitalisation, de certains pays comme le Chili, où l'actif des fonds de pension représente près de 60 % du PIB, ou le Mexique, où les fonds de pension privés, mis en place en 1997, détiennent l'équivalent de 50 milliards de dollars de titres d'État libellés en pesos.

Une classe d'actif perçue comme moins risquée et plus diversifiée par les investisseurs

Baisse du risque de crédit

Joint à l'accumulation souvent massive de réserves de change, l'effort d'assainissement des finances publiques s'est traduit par une amélioration des notations des obligations souveraines, permettant de retrouver les niveaux de la période

figure 90 : Actifs nets des fonds mutuels américains dédiés aux pays émergents, 1997-2008



figure 91 : **Notations de la dette souveraine en devises étrangères**

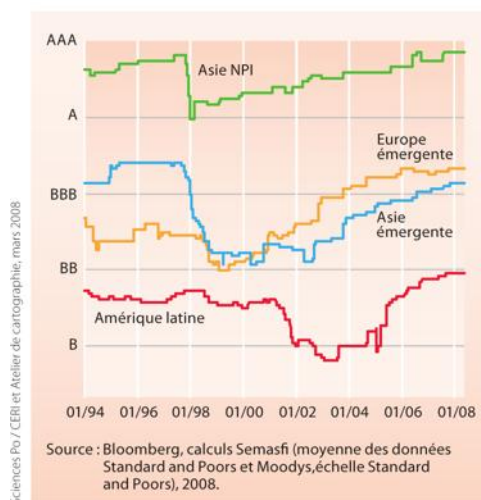


figure 92 : **Spreads EMBI et spreads d'entreprises américaines risquées (high yield), 2004-2008**



précédant la crise financière de 1997. Le passage des pays émergents d'une situation agrégée de déficit de paiements courants dans les années 1990 à un fort excédent, et la tendance des monnaies à l'appréciation, plutôt qu'à la dépréciation, ont également favorisé cette amélioration des notations souveraines. Les États émergents accèdent en nombre à la catégorie « investissement », qui représente désormais 40 % de l'indice EMBIG contre seulement 3 % à la création de l'indice en 1993. L'évolution s'est poursuivie puisque les rehaussements de notation ont très nettement dépassé les déclassements en 2006.

Reflet de cette amélioration de la qualité de crédit, les primes de risque sur les obligations émergentes se sont réduites de manière spectaculaire depuis 2003, atteignant des *minima* historiques. Alors que le coût de financement des pays d'Amérique latine dépassait de 10 % celui des États-Unis en 2002, cet écart n'est aujourd'hui que de 2 % en moyenne.

Les États émergents sont désormais considérés comme moins risqués que les entreprises américaines de catégorie spéculative (*high yield*) si l'on en juge par la hiérarchie de leurs primes de risque, qui s'est inversée en 2005. Ce constat demeure si l'on ajuste les niveaux de notation, puisque, à titre d'exemple, les pays notés B bénéficient d'une prime de risque plus faible que les entreprises américaines de même notation. Enfin, lors des récents épisodes de tension, que ce soit en mai-juin 2006 ou en juillet-août 2007, la réappréciation des primes de risque par les

investisseurs a été moindre et de plus courte durée sur les États émergents que sur les entreprises risquées de pays avancés. Cela tend à accréditer l'idée selon laquelle la baisse des primes de risque des pays émergents serait davantage due à l'amélioration de leurs fondamentaux économiques qu'à des facteurs externes comme l'abondance de la liquidité au plan mondial et une baisse de l'aversion pour le risque des investisseurs internationaux.

Enfin, cette baisse du risque perçu permet à de nouveaux émetteurs souverains d'accéder aux marchés internationaux, en vue de diversifier leurs sources de

financement. Le Ghana est ainsi devenu l'un des premiers pays d'Afrique subsaharienne à pouvoir émettre des obligations sur les marchés internationaux en septembre 2007, et cela en dépit d'un contexte de marché très affecté par la crise des *subprimes* américains.

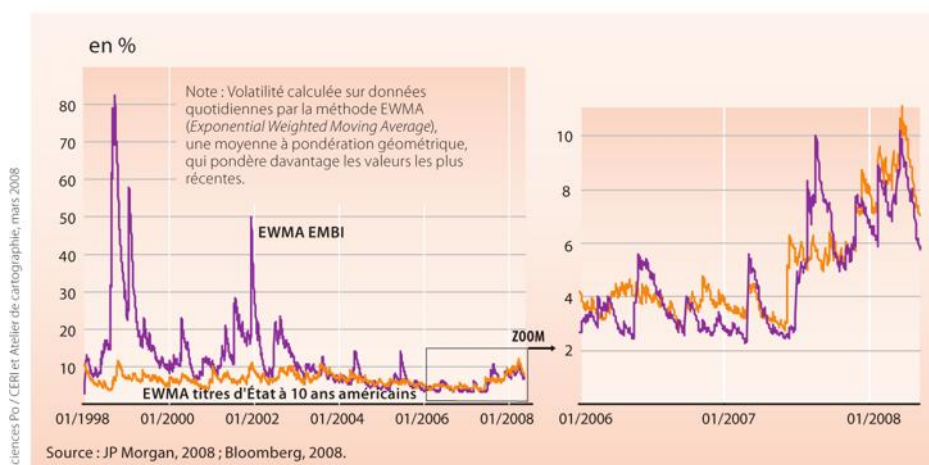
Une baisse de la volatilité

La baisse du risque financier s'accompagne d'une chute sensible de la volatilité de l'ensemble des actifs de pays émergents, sur les obligations comme sur les actions. L'écart-type de l'indice EMBIG des obligations souveraines émergentes est passé de 200 points de base sur la période 2000-2005 à 15 points de base en 2006 et 7,5 points de base au premier trimestre 2007. De même, la volatilité de l'indice boursier MSCI des marchés émergents est passée d'environ 30 % en 2002 à 24 % fin 2003 et à près de 16 % mi-2007.

Cette baisse n'est pas spécifique aux pays émergents, puisque l'ensemble des marchés financiers a traversé une période de très basse volatilité entre 2004 et début 2007. Mais elle a été d'une plus grande ampleur sur les marchés émergents, à tel point que dans certains cas, les actifs émergents se sont montrés moins volatils que ceux des pays avancés, un paradoxe si l'on considère que les investissements dans les pays émergents demeurent plus incertains que ceux réalisés dans les pays développés. En 2006, la volatilité de l'indice EMBIG est restée systématiquement inférieure à celle du taux américain à dix ans, à l'exception de la période de tensions de mai-juin 2006.

Cette moindre volatilité peut s'expliquer également par la réduction de la volatilité macro-économique. De fait, les fluctuations du PIB des pays émergents

figure 93 : **Volatilité historique du spread de l'indice EMBI et des titres d'État à 10 ans américains, 1998-2008**



ces dernières années ont été moindres que lors des décennies précédentes, un phénomène global que certains observateurs qualifient de « grande modération » (*great moderation*). Il est aussi possible que l'allongement de l'horizon d'investissement dans les pays émergents (cf. *supra*), avec l'apparition d'investisseurs plus stables et à plus long terme, ait contribué à cette réduction.

Une meilleure discrimination ?

L'amélioration globale des fondamentaux des pays émergents masque une forte dispersion pour la plupart des indicateurs de référence (notamment, croissance du PIB, inflation, paiements courants, réserves de change, finances publiques). Aussi l'évaluation des risques émergents implique-t-elle de prendre en compte la situation spécifique de chaque zone émergente, voire de chaque pays.

Au fur et à mesure que la part des actifs émergents augmente dans leurs portefeuilles, les investisseurs sont incités à développer et à affiner leur analyse des particularités de chaque marché et de chaque pays. À cet égard, la correction de mai-juin 2006 et la crise de juillet-août 2007 ont, contrairement aux années 1990, révélé une certaine discrimination de la part des investisseurs. La première a affecté négativement la plupart des marchés boursiers émergents, mais de façon différenciée selon les fondamentaux. Le mouvement a en effet davantage touché les pays les plus fragiles au plan macro-économique, notamment ceux souffrant de déséquilibres publics et de paiements courants significatifs (Turquie et Hongrie notamment). La crise des *subprimes* qui a débuté en juillet-août 2007 a touché très différemment les pays émergents. Certains jouissant de bons fondamentaux et d'un secteur financier solide comme le Brésil n'ont été affectés que très brièvement. D'autres caractérisés par de forts effets de levier dans le secteur financier ou encore par des faiblesses dans la transparence ou les modes de gouvernance ont au contraire été sensiblement et durablement affectés. C'est le cas du Kazakhstan et, dans une moindre mesure, des pays baltes et de la Russie.

La transparence croissante des marchés émergents, en permettant aux investisseurs de mieux gérer leur risque, a vraisemblablement favorisé cette différenciation des réactions. Ce diagnostic n'a pas été remis en cause par la crise des *subprimes* américains. Bien au contraire, les marchés émergents semblent avoir fait figure de valeur refuge au deuxième semestre 2007, alors même que lors des précédentes crises financières, les investisseurs étrangers avaient immédiatement retiré leurs capitaux de ces mêmes marchés. Cette absence de contagion est notable. Les fonds mutuels dédiés aux actions émergentes ont enregistré des flux d'investissement significatifs en septembre et en octobre 2007, après une pause au mois d'août. L'indice boursier MSCI émergents s'est également apprécié de près de 40 % entre janvier et octobre 2007.

Cette configuration favorable est-elle appelée à durer ?

La difficulté à évaluer le risque

Malgré les progrès accomplis au cours des dernières années, les marchés financiers des pays émergents présentent encore certaines lacunes liées à des facteurs de différentes natures. Tout d'abord, la jeunesse de certains rend difficile l'évaluation du risque pris par les investisseurs, en particulier pour les dettes d'entreprises privées émergentes. Les agences de notation, comme les investisseurs, rencontrent des difficultés à évaluer et à suivre le risque associé à ces dettes du fait du manque de données historiques fiables sur les défaillances de ces entreprises, dont les caractéristiques sont très différentes de celles des pays développés, et se retrouvent donc dans une situation « d'apprentissage ». Quant aux investisseurs, ils n'ont souvent ni l'expertise ni l'information suffisante en quantité et en qualité (problèmes de gouvernance et de *reporting* dans les entreprises) pour évaluer minutieusement le risque, d'autant qu'une partie importante des émetteurs n'est pas notée par les agences. La robustesse de leurs anticipations sur ce genre d'investissements demande à être prouvée, notamment dans des situations de retournement de la conjoncture économique.

Ensuite, l'étroitesse des marchés émergents et leur faible liquidité (mesurée par le rapport entre les flux de transactions et les encours détenus) peuvent impliquer de fortes fluctuations du prix et de la volatilité des actifs émergents en cas de réallocations de portefeuille, même minimales, opérées par les investisseurs internationaux. C'est d'autant plus vrai que la disproportion entre la taille des investisseurs internationaux et la taille des marchés émergents dans lesquels ils investissent est encore significative et rend possible une mauvaise appréciation de leur capacité à dénouer leurs positions à des prix raisonnables.

Enfin, compte tenu de l'optimisme sensible aujourd'hui sur les marchés émergents, il est probable que les investisseurs soient conduits à surestimer le potentiel de croissance, et donc à sous-estimer le risque sur certains compartiments. On peut le penser des marchés boursiers émergents, dont les niveaux de valorisation sont désormais supérieurs à ceux des marchés développés. Bien que cette prime de valorisation soit justifiable par le statut de « valeur de croissance » des entreprises émergentes, elle ne prend pas en compte les possibles fragilités des entreprises de ces pays, dont la structure de gouvernance, les sources de financement, la

figure 94 : Multiples de valorisation des marchés boursiers émergents (Price Earning Ratio, PER)



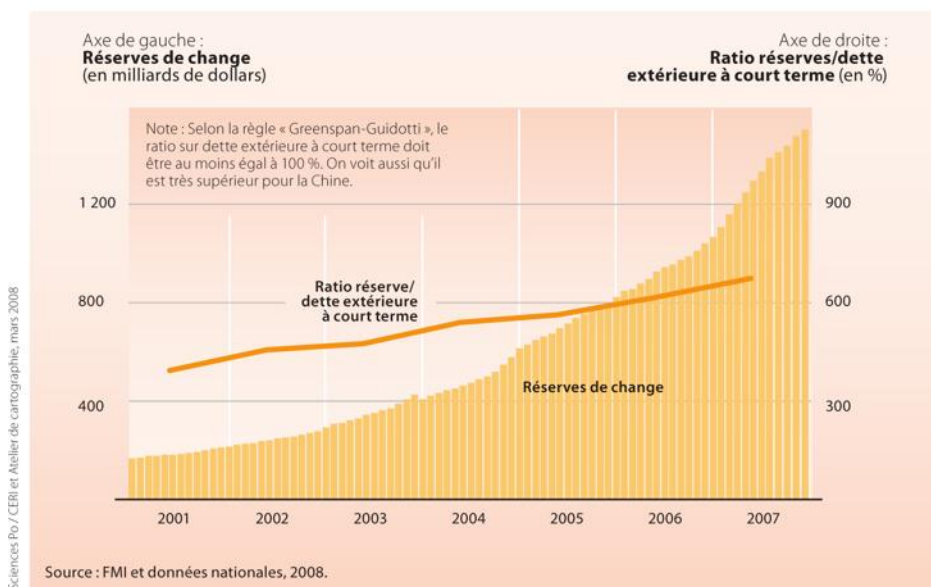
diversification internationale et l'expérience de la concurrence sont sans doute moins bien établies que pour une multinationale de pays développé.

L'accumulation « excessive » de réserves de change

Les réserves de change mondiales se sont considérablement accrues, passant de 2 000 milliards de dollars en 2001 au niveau sans précédent de 5 000 milliards début 2007. Les pays émergents d'Asie (Chine en tête) et les pays exportateurs de pétrole recèlent l'essentiel de cette accumulation qui, initialement, part d'un effort légitime d'auto-assurance. Dans le sillage des crises financières de la fin des années 1990, les pays émergents avaient rapidement reconstitué leurs avoirs de réserve pour se prémunir contre de nouvelles attaques spéculatives et renforcer leur capacité à absorber les chocs induits par des interruptions brutales des entrées de capitaux.

Aujourd'hui, le niveau des réserves de change dans certains pays émergents apparaît excessif. On le vérifie aussi bien avec des références simples comme la règle « Greenspan-Guidotti », qui recommande que les réserves puissent couvrir entièrement la dette extérieure à court terme, qu'avec des cadres d'analyse plus élaborés permettant de calculer un niveau « optimal » de réserves comme celui d'Olivier Jeanne et de Romain Rancière³. Cette accumulation excessive peut entraîner des

figure 95 : Réserves de change de la Chine et ratio des réserves sur la dette extérieure à court terme, 2001-2008



3 Olivier Jeanne et Romain Rancière, *The Optimal Level of International Reserves For Emerging Market Countries : Formulas and Applications*, document de travail, Washington (D. C.), Fonds monétaire international, 2006.

déséquilibres financiers internes dans les pays concernés (risques d'inflation ou de moins-values élevées) avec des conséquences sur le système financier mondial, excès de liquidité (bien que ce concept demeure notoirement difficile à définir) ou déformations de prix d'actifs par exemple.

Les émergents deviendront-ils une source de financement international ?

Une proportion croissante des actifs extérieurs nets des pays émergents est à présent investie sous forme de fonds d'investissement souverains (*sovereign wealth funds*). La taille de ces fonds est encore limitée, entre 1,5 et 2,5 milliards de dollars, mais elle croît très rapidement sous l'effet de l'augmentation du prix des matières premières et de politiques de change visant à résister à l'appréciation des monnaies. À terme, leur taille excédera celle des réserves de change.

La création de ces fonds peut elle aussi paraître légitime. La théorie économique recommande qu'une partie des revenus tirés de l'extraction des matières premières, parce que celles-ci sont des ressources non renouvelables, soit épargnée pour faire face à des périodes difficiles dans le futur. La logique est cependant assez différente pour les autres fonds, dans la mesure où ils résultent souvent de distorsions économiques liées à des interventions de change, et où l'État ne fait que centraliser l'excédent d'épargne nationale.

Dans ce contexte, un certain nombre d'interrogations sur le rôle et les modalités d'action de ces fonds se sont fait jour. Alors que les réserves de change officielles étaient majoritairement investies dans des titres de dette, souvent américains, les fonds souverains visent des investissements plus risqués et plus rémunérateurs, dans les actions mais aussi les actifs alternatifs tels le capital investissement (*private equity*) ou les fonds spéculatifs (*hedge funds*).

La concentration de montants importants dans un petit nombre de fonds, de surcroît opaques sur leur allocation d'actifs et leurs positions, pourrait avoir une influence sur le bon fonctionnement des marchés financiers. Ces fonds pourraient aussi avoir tendance à faire augmenter le prix de certains actifs, notamment s'ils opèrent dans des marchés étroits.

Le débat ne fait sans doute que commencer. Le G 7, dans son communiqué du 9 octobre 2007, a reconnu pour la première fois l'importance des fonds souverains comme investisseurs internationaux et a appelé à l'identification de bonnes pratiques pour ces fonds dans le domaine de la gouvernance, de la gestion du risque et de la transparence. Le FMI, la Banque mondiale et l'OCDE sont chargés de se pencher sur ces questions. Néanmoins, le risque de réactions protectionnistes existe, d'autant plus qu'il s'agit de dialogue interétatique. Le défi consiste sans doute à créer un cadre permettant aux acteurs de pays émergents, États et entreprises, de devenir des sources de financement et d'investissement transfrontières, en veillant à ce qu'ils se comportent en actionnaires et en investisseurs responsables.

Approfondir le développement financier

Contrairement aux années 1990, la crise financière de 2007 n'a pas été déclenchée par la dévaluation d'une monnaie ou le défaut souverain d'un pays émergent, mais plutôt par des pertes financières sur des prêts immobiliers risqués au cœur même du système financier américain, pourtant réputé comme le plus développé au monde. Cet apparent paradoxe est le résultat d'efforts considérables de réformes structurelles et institutionnelles engagées par les pays émergents ces dernières années : amélioration de la structure de la dette, élargissement de la gamme des marchés financiers, diversification des investisseurs. La classe d'actifs de ces pays est aujourd'hui perçue comme bien moins risquée que dans les années 1990.

Cependant, portée par une liquidité abondante, une forte croissance mondiale et une hausse du prix des matières premières, cette nouvelle vigueur des pays émergents n'a pas encore été confrontée à des retournements économiques significatifs dans le monde développé. Une série de défis s'impose à eux pour approfondir leur développement financier : les actifs financiers émergents pourront-ils offrir la diversification recherchée par les investisseurs si leurs cycles économiques s'avèrent plus dépendants que prévu au cycle américain ? Les déséquilibres financiers créés par leur modèle de développement, telle l'accumulation excessive de réserves de change, pourront-ils constituer une menace à leur stabilité financière ? Enfin, dans quelles conditions pourra s'opérer l'entrée d'acteurs et d'entreprises de ces pays sur la scène financière en tant qu'investisseurs significatifs sur les marchés financiers développés, notamment en termes de gouvernance mondiale et de règles d'investissement internationales ?

Pour en savoir plus

AIZENMAN (Joshua), *Large Hoarding of International Reserves and the Emerging Global Economic Architecture*, Document de travail du NBER, 2007.

Banque mondiale, *Rapport Global Development Finance*, Washington (D. C.), Banque mondiale, 2007.

CHANG (Joyce) et al., *Emerging Markets Evolve as an Asset Class*, New York (N. Y.), JP Morgan, Emerging Markets Research, 2007.

FMI, « Structural Changes in Emerging Sovereign Debt and Implications for Financial Stability ? », *Global Financial Stability Review*, avril 2006.

JEANNE (Olivier) et GUSCINA (Anastasia), *Government Debt in Emerging Market Countries : A New Data Set ?*, document de travail, Washington (D. C.), Fonds monétaire international, 2006.

NEWMAN (Gray) et ARCENTALES (Luis), *Emerging Markets : Emerging Questions*, Morgan Stanley, Global Economic Forum, 28 août 2007.

ODONNAT (Ivan) et RAHMOUNI (Imène), « Les pays émergents forment-ils une classe d'actifs homogène ? », *Revue de la stabilité financière de la Banque de France*, décembre 2006.

ROGOFF (Kenneth), « Will Emerging Markets Escape the Next Big Systemic Financial Crisis ? », *Cato Journal*, 26 (2), printemps-été 2006, p. 337-341.

Les limites environnementales de l'émergence

Emmanuel Guérin et Laurence Tubiana

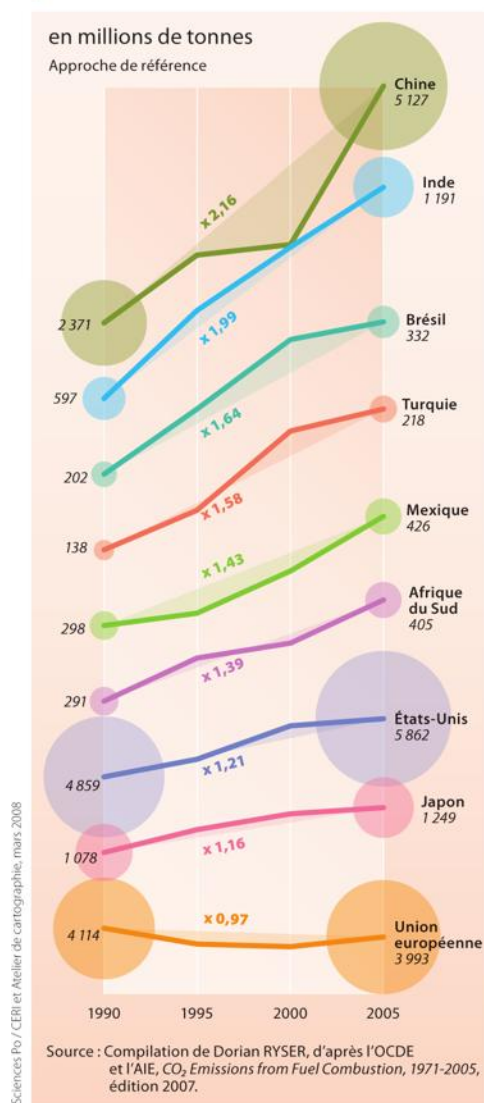
Les pays émergents fascinent. Depuis la fameuse, mais non moins contestable, étude prospective de la banque d'affaires Goldman Sachs, les BRIC sont omniprésents. Les dernières perspectives de croissance du FMI, publiées en juillet 2008, laissaient présager pour la première fois depuis longtemps une croissance de la zone euro (1,7 %) supérieure à celle des États-Unis (1,3 %), mais très inférieure à celle du Brésil, de la Russie ou de l'Inde (respectivement 4,9 %, 7,7 % et 8 %). La croissance de la Chine (9,7 %) domine quant à elle l'économie mondiale par son rythme et son amplitude. En 2006, 30 % de la croissance mondiale était déjà imputée à la dynamique des économies émergentes.

Mais les pays émergents inquiètent aussi. Leur croissance est à l'origine d'une profonde redistribution de la puissance au sein de l'espace mondial bouleversant l'ordre international, et le coût environnemental de leur croissance est une menace pour tous. Les dégâts environnementaux qui en résultent sont certes avant tout un problème chinois (la Chine abrite vingt des trente villes les plus polluées au monde), mais ils débordent largement le cadre des frontières et deviennent un problème régional et même mondial, telles les émissions d'oxydes d'azote et de soufre en Chine à l'origine de pluies acides sur la côte ouest des États-Unis.

Le risque environnemental est global

L'impact de la croissance économique des pays émergents sur les ressources naturelles mondiales – énergie, matières premières minières, d'origine agricole ou forestière – est manifeste et croissant. La Chine et l'Inde représentent déjà environ 20 % de la consommation d'énergie dans le monde ; elles seront d'ici vingt ans les

figure 96 : Émissions de CO₂ par État, 1995-2005



premiers importateurs de pétrole et de charbon. La Chine est le deuxième importateur de bois derrière le Japon.

Au-delà des dommages liés à l'industrialisation rapide des pays émergents, c'est l'effet de masse lié à leur démographie qui pose la question environnementale avec une acuité nouvelle. On se souvient de la célèbre phrase de Gandhi : « Il a fallu à l'Angleterre la moitié d'une planète pour se développer, combien de planètes faudra-t-il à l'Inde ? » L'accès de deux milliards de personnes à un niveau de vie comparable à celui des pays développés mènera à une impasse si le modèle de développement et de croissance reste fondé sur un usage intensif des ressources naturelles.

Cependant, la perception du caractère global du risque environnemental n'est pas partagée. Depuis la conférence de Stockholm en 1972, les pays en développement n'ont cessé de s'opposer à la définition de politiques environnementales susceptibles de remettre en question leur croissance économique et l'accession de leur société au niveau de vie du monde occidental. La conférence de Rio en 1992 a confirmé cette position et débouché sur la notion de responsabilité commune mais différenciée. Les pays émergents se sont rangés derrière cette bannière, mais cette position rencontre aujourd'hui ses limites. On sait que pour éviter les dérives les plus graves de l'évolution du climat, il faut diviser par deux les émissions mondiales de gaz à effet de serre d'ici 2050 par rapport à leur niveau de 1990. Autrement dit, même si les pays développés assument leur

responsabilité historique et divisent par quatre leurs émissions, les pays émergents devront aussi faire un effort important.

La Chine et les autres pays en développement (PED), regroupés au sein du Groupe 77 (G 77), ont jusqu'à présent refusé de participer à l'effort international de réduction quantitative des émissions, estimant à juste titre que leur développement passe, au moins temporairement, par une augmentation de celles-ci. Les difficultés de mise en œuvre avec les pays émergents d'une action collective pour la protection de l'environnement sont liées à la position intermédiaire de ces derniers

sur l'échelle du développement. En effet, si une grande partie de leurs populations est encore loin de partager le mode de vie des pays développés, une autre, qui n'est pas négligeable, vit selon les standards européens.

Les pays émergents ont tous ratifié le protocole de Kyoto mais n'ont pas pris d'engagements contraignants de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ils ne constituent pas un bloc homogène. La nature même des enjeux varie considérablement d'un pays à l'autre : le Brésil est par exemple confronté au problème de la protection de la forêt amazonienne, alors que la Chine comme l'Inde doivent faire face à ceux que leur posent la pollution industrielle et agricole, et l'augmentation de la demande de la population qui impose un développement des infrastructures (transports, etc.).

Dans le domaine de la lutte contre le changement climatique, tous les efforts comptent puisque les émissions de gaz à effet de serre ont, quelle que soit leur source, le même impact. Elles sont liées à des systèmes industriels et de production d'énergie, des modes de transport, des formes d'aménagement du territoire... Les pays les plus émetteurs pèsent un poids décisif dans la modification des trajectoires d'émissions pour deux raisons : parce qu'une bonne partie de leurs investissements d'infrastructure reste à réaliser et peut donc être réorientée, et parce qu'un accord sur les politiques à mener dans les quinze pays (Afrique du Sud, Allemagne, Australie, Brésil, Canada, Chine, Corée du Sud, France, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Mexique, Royaume-Uni, Russie) les plus émetteurs peut faire gagner la bataille pour stabiliser les émissions dans les quinze prochaines années.

Pour les responsables politiques indiens, le risque climatique est aujourd'hui encore un élément de l'arsenal diplomatique pour revendiquer le droit au développement de leur pays, voire une monnaie d'échange pour attirer des investissements internationaux. En revanche, les milieux scientifiques et non gouvernementaux du pays se préoccupent depuis longtemps des impacts négatifs du changement climatique. Selon les scénarios du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), le revenu agricole indien pourrait chuter d'au moins 10 % en cas de réchauffement modéré (2 °C) et de 25 % avec un réchauffement plus marqué¹. Le pays est par ailleurs particulièrement exposé aux risques de déplacement de population liés à la montée du niveau des océans ou aux catastrophes climatiques. Enfin, la sécheresse constitue d'ores et déjà l'une des causes principales de la pauvreté. Jusqu'ici, la société civile indienne n'a pas réussi à faire prendre conscience à la classe politique de l'ampleur du risque et de la nécessité d'une action nationale.

Au Brésil, la sensibilisation est plus avancée. 70 % des émissions de gaz à effet de serre de ce pays proviennent de la déforestation, et ce n'est que récemment que

1 K. S. Kavi Kumar et and Jyoti Parikh, « Indian Agriculture and Climate Sensitivity », *Global Environmental Change*, 11 (2), juillet 2001.

des actions réelles pour la combattre ont été entreprises. Par contre, le modèle énergétique brésilien – la production d'électricité et les transports – engendre relativement peu de gaz à effet de serre grâce à un usage intensif de l'hydro-électricité et de la biomasse, dont l'alcool et le charbon de bois. Le Brésil a joué un rôle constructif depuis le début de la négociation du protocole de Kyoto. Le pays est à l'origine de la proposition d'un fonds pour le développement propre, devenu à Kyoto le Mécanisme de développement propre (MDP), et continue d'être très actif au sein du G 77. Enfin, la lutte contre le changement climatique mobilise la société civile, largement consultée par le gouvernement pour définir les orientations internationales et les politiques locales.

Le verrou chinois

Si l'action de tous les pays émergents est nécessaire pour lutter efficacement contre le changement climatique, la mise en mouvement de la Chine constitue la condition de toute relance de la dynamique internationale. Selon le GIEC, la Chine est le second émetteur mondial de gaz à effet de serre, et d'après l'Agence d'évaluation environnementale des Pays-Bas, elle est devenue en 2006 le premier émetteur mondial de CO₂. Si rien ne peut donc se faire sans la participation de la Chine, il ne s'agit pas tant d'obtenir des engagements contraignants de sa part que de bâtir des scénarios réalistes de transformation du modèle de développement.

Dans le cadre du protocole de Kyoto, les négociations se sont articulées autour de la question de l'équité dans la répartition de l'effort de réduction des émissions. Le principe d'engagements contraignants pour les pays développés a été adopté, assoupli par le recours aux mécanismes de marché, les pays développés pouvant, *via* le processus de Kyoto, acheter des crédits dans les économies en développement. Cette recherche de l'équité a concrètement abouti à une impasse : le premier pays émetteur, les États-Unis, n'a pas ratifié le processus de Kyoto et ne s'y ralliera que si le nouveau cadre contient des obligations pour les pays émergents. Le régime international de lutte contre le changement climatique dépend finalement de l'intégration des deux plus grands émetteurs : les États-Unis aujourd'hui et la Chine dès demain. À la logique de Kyoto fondée sur l'idée du partage du fardeau doit se substituer celle d'un partenariat sur un nouveau modèle de développement et de croissance, et des investissements à mettre en œuvre pour y parvenir. Sans éluder la question de l'équité, il faut aujourd'hui recentrer les débats sur le financement de la réorientation et notamment de la transition énergétique.

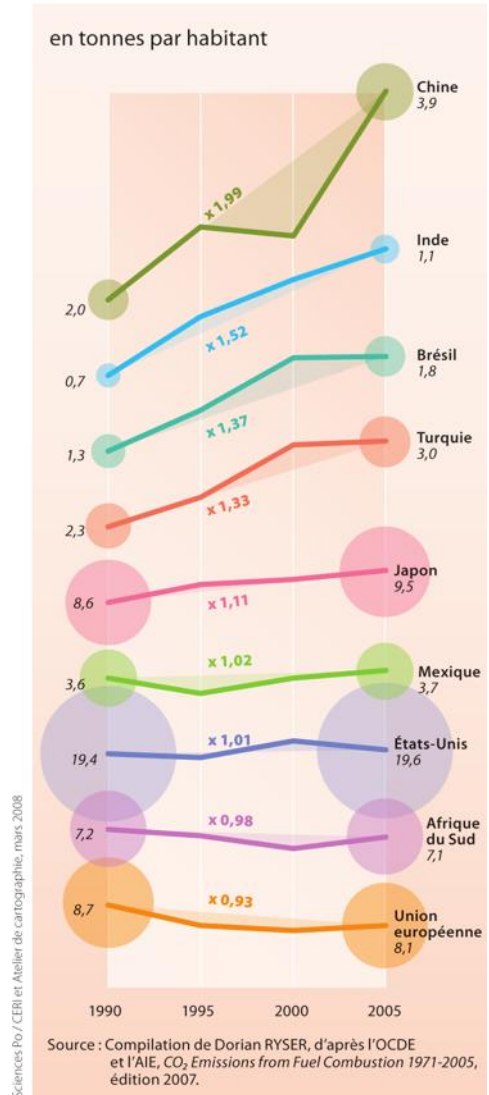
Dans ce contexte, la Chine est le maillon essentiel d'un prochain accord sur le climat dans le cadre d'un régime post-Kyoto. Le pays a faim d'énergie. La part du charbon dans son mix énergétique s'élève à 63 %, loin devant le pétrole

(19 %). Il sert surtout de combustible aux centrales électriques (55 %) mais aussi de source d'énergie dans les secteurs industriels (26 %) et résidentiel (4 %). Il est responsable de 82 % des émissions de CO₂ de la Chine².

Mais la masse démographique du pays-continent (1,3 milliard d'habitants, soit un cinquième de la population mondiale) recouvre des réalités économiques et donc énergétiques différentes. L'économie chinoise est déjà la quatrième du monde (5 % du PIB mondial) et la deuxième en parité de pouvoir d'achat (14,5 % du PIB mondial)³. La Chine est encore la troisième puissance commerciale (9 % des exportations et 6 % des importations mondiales)⁴. Pourtant, le PIB par habitant reste très faible (environ un quart de la moyenne des pays de l'OCDE en PPA), et la Chine compte encore 105 millions de personnes (8 % de sa population) vivant sous le seuil de l'extrême pauvreté (soit avec moins de 1 dollar par jour) et 340 millions (26 % de sa population) vivant sous le seuil de pauvreté (avec moins de 2 dollars par jour)⁵. On ne peut donc qu'anticiper l'augmentation de la demande d'énergie et de ressources naturelles. Son poids démographique est aussi à l'origine du large écart entre ses niveaux absolu et relatif d'émissions. Les émissions de CO₂ liées à l'énergie par habitant sont de 3,9 tonnes en Chine (contre 7,5 dans l'Union européenne et 19,5 aux États-Unis)⁶.

La contribution actuelle du pays au changement climatique doit néanmoins être mise en perspective avec sa responsabilité historique dans le changement climatique. En flux, la Chine est devenue en 2007, selon certaines sources, le premier émetteur de

figure 97 : Émissions de CO₂ par habitant, 1995-2005



2 Données AIE.

3 Données FMI.

4 Données OMC.

5 Données BM.

6 Données AIE.

7 Données AIE.

CO₂ lié à l'énergie⁷, mais en stock, le changement climatique reste très largement de la responsabilité historique des pays de l'OCDE. Les États-Unis et l'Union européenne représentent 53 % du stock d'émissions cumulées de CO₂ liées à l'énergie entre 1990 et 2005, contre « seulement » 8 % pour la Chine⁸.

Ces trois précisions sont importantes. Elles montrent que la Chine se doit d'apporter un certain nombre de réponses à la question du changement climatique et à celle de sa participation au régime post-Kyoto. Si rien n'est fait pour freiner les tendances actuelles, le pays atteindra un niveau d'émissions de CO₂ par tête égal à celui de l'Union européenne en 2030 (7,9 tonnes), et à cette date, son stock d'émissions de CO₂ cumulées entre 1990 et 2030 sera très proche de celui de l'Union européenne (environ 350 contre 360 milliards de tonnes)⁹.

Les modèles du GIEC de prévision des émissions de gaz à effet de serre, désagrégées par blocs de pays, permettent de dégager deux scénarios : dans le premier dit « de référence », tous les États continuent à appliquer les mêmes politiques de lutte contre le changement climatique ; dans le second dit « alternatif », tous les États participent à un effort international de réduction des émissions selon leur niveau de développement. Or même dans le cas où tous les États s'engagent, si la Chine ne le fait pas, elle peut à elle seule faire passer le niveau des émissions au-dessus de celui jugé « acceptable » par les experts du GIEC, lequel s'accompagne déjà d'un réchauffement modéré de 2 °C supplémentaires.

Le développement durable du monde n'est pas compatible avec la généralisation à la Chine du paradigme énergétique qui a permis le développement des pays de l'OCDE. Ce constat formulé par les pays industrialisés est parfois mal compris ; il est vécu par les Chinois comme une interdiction d'accéder aux mêmes standards que les pays développés. Or le déploiement à l'identique et à l'échelle mondiale du modèle de développement fondé sur le recours à une énergie fossile abondante et sur la consommation intensive de ressources naturelles conduit de fait à une impasse. Il s'agit bien, pour tous les pays, de suivre un autre modèle de développement, moins consommateur d'énergie. Pour s'en convaincre, il suffit de faire un exercice d'analyse prospective. Sur l'hypothèse d'une croissance chinoise stabilisée en moyenne à 8 % par an (sachant que la croissance en 2007 a été de 11,5 % et que le FMI prévoit 9,7 % de croissance en 2008), la Chine aura rattrapé le niveau (actuel) de PIB par tête américain, en 2031. Si l'économie chinoise consomme autant de ressources par tête que l'économie américaine, la Chine aura alors besoin de 99 millions de barils de pétrole par jour (pour une production mondiale actuelle de 79 millions) et de 2,8 milliards de tonnes de charbon par an (là encore, supérieure à la production mondiale actuelle de 2,5 milliards).

8 Données AIE.

9 Données AIE.

La société civile comme levier interne du changement

Jusqu'à présent, la Chine a pu être considérée comme l'un des « maillons faibles » dans la lutte contre le changement climatique. La logique de Kyoto a opposé artificiellement deux catégories de pays, ceux de l'OCDE et les PED, alors que dès 1997, la géométrie des négociations était devenue triangulaire. Paradoxalement, la Chine pourrait pourtant être à l'origine d'un déblocage des négociations. La perception du changement climatique est en train de changer en Chine. Une conjonction de facteurs, internes et externes, a placé cette question et celle de la protection de l'environnement sur l'agenda politique du gouvernement chinois. Une volonté se fait jour de remplacer la maximisation du taux de croissance par un objectif de croissance plus équilibrée et pourrait être à la base d'un nouvel engagement de la Chine dans le régime de post-Kyoto.

Nouvelle perception du changement climatique

Le pays connaît en effet une pression interne croissante qui sensibilise les responsables chinois au coût économique et social de la dégradation environnementale et les amène à réévaluer les conséquences potentielles du changement climatique. La pollution des eaux, essentiellement contaminées par des matières fécales mais aussi par des polluants industriels et agro-chimiques, constitue le premier problème. Près de la moitié des grandes villes ne respectent pas les normes nationales de qualité de l'eau potable. Cent dix d'entre elles connaissent une pénurie sévère¹⁰, et selon des experts chinois, plusieurs d'entre elles, au Nord-Est du pays, pourraient connaître une pénurie complète dans les cinq prochaines années. Environ un tiers des cours d'eau chinois sont très pollués (niveau 5 ou plus), les trois quarts des plans d'eau et un quart des eaux côtières.

La pollution de l'air est également un problème très préoccupant en Chine. Seules 60 % des villes chinoises supérieures au rang de district respectent les normes nationales de qualité de l'air ambiant. Par ailleurs, en raison d'une augmentation de 13 % des émissions de SO₂ (soufre) entre 2000 et 2004, la proportion des villes subissant des pluies très acides (PH inférieur à 4,5) est passée de 2 % à 10 %. Le charbon est à l'origine d'environ 70 % des émissions de SO₂. D'après une étude effectuée en 1997 dans onze grandes villes chinoises¹¹, les particules de charbon en suspension dans l'air sont chaque année responsables de 50 000 décès prématurés et de 400 000 cas de bronchites chroniques.

10 « Chinese Mayors Urged to Better Serve People », *People's Daily Online*, 24 juin 2001, disponible sur le site Internet <http://english.peopledaily.com.cn/>

11 Pékin, Chengdu, Chongqing, Guangzhou, Harbin, Jinan, Shanghai, Shenyang, Tianjin, Wuhan et Xi'an.

Ces problèmes environnementaux ont longtemps été considérés comme secondaires en Chine. La priorité absolue était donnée à la croissance économique. Mais l'ampleur des dégâts dépasse aujourd'hui largement le cadre des « simples » enjeux écologiques. Leurs répercussions sur les perspectives de croissance et sur l'autorité de l'État ont transformé la question de l'environnement en préoccupation gouvernementale majeure. Au plan économique, d'après un rapport officiel publié par l'Agence nationale de protection de l'environnement (ANPE) et le Bureau national de la statistique (BNS), les problèmes de pollution ont coûté à la Chine 3,05 % de son PNB en 2004. Il s'agit cependant d'une estimation basse car, selon une déclaration de Zhu Guangyao, ancien directeur adjoint de l'ANPE, la proportion serait en fait de 10 %¹². C'est la pollution des eaux qui a l'impact négatif le plus fort sur l'économie (environ 56 % du coût total) devant la pollution de l'air (43 %) et celle des déchets solides (1 %).

La catastrophe de Harbin est un exemple de répercussions des problèmes environnementaux sur l'autorité de l'État : en novembre 2005, une usine pétrochimique relâche accidentellement une grande quantité de benzène dans un cours d'eau à proximité de la ville de Harbin. Les autorités locales tente d'abord de minimiser l'importance de la pollution, mais face aux manifestations parfois violentes de l'opinion publique, Pékin est obligé d'intervenir pour provoquer la « démission » de Xie Zenhua, alors directeur de l'ANPE. Les rassemblements populaires, particulièrement importants du fait de l'ampleur de la catastrophe, sont loin de constituer un événement isolé. Zhou Shengxian, le nouveau directeur de l'ANPE, a ainsi comptabilisé 51 000 manifestations liées à la pollution en 2005¹³. La même année, Pan Yue, directeur adjoint de l'ANPE, avertissait : « Le miracle économique se terminera bientôt car l'environnement ne pourra bientôt plus suivre¹⁴. » Pékin prend alors progressivement conscience de la nécessité d'agir.

Des dynamiques pro-environnementales internes

Le 17^e congrès du Parti communiste chinois (PCC) qui s'est tenu le 16 octobre 2007 en témoigne : l'environnement est devenu une priorité de l'agenda politique. Dans le discours prononcé à cette occasion¹⁵, Hu Jintao, président chinois et secrétaire général du Comité central (CC) du PCC, a longuement explicité la notion de *scientific development outlook* et a obtenu qu'elle soit mentionnée dans la Constitution. Ce concept de « développement scientifique », devenu de fait celui

12 « Pollution Costs Equal 10 % of China's GDP », *China Daily*, 6 juin 2006.

13 « Wen Sets out Strategy to Tackle Environmental Protection », *Xinhuanet*, 23 avril 2006, disponible sur le site Internet <http://au.china-embassy.org/>

14 « Interview with China's Deputy Minister of Environment », *Der Spiegel*, 7 mars 2005.

15 « Hu Jintao's Report at 17th Party Congress », *Xinhua English*, 25 octobre 2007, disponible sur le site Internet www.china.org.cn/

du PCC, conjugue trois caractéristiques essentielles : il doit être équilibré, durable et humain. Hu Jintao a depuis développé à de nombreuses reprises l'idée de croissance harmonieuse et d'économie circulaire. Même si cette nouvelle orientation indique une inflexion majeure de la politique suivie jusqu'alors, les mesures ne sont pas pour autant faciles à mettre en œuvre. Il existe en effet un fossé grandissant entre le gouvernement central et les autorités locales quant à l'importance à donner aux questions environnementales.

Quantitativement, la Chine fait des efforts importants pour protéger son environnement, comme en témoigne l'augmentation des investissements environnementaux, à la fois en valeur absolue et en pourcentage du PNB. Ceux-ci sont passés de près de 500 milliards de yuan (0,4 % du PIB) en 1998 à près de 2 000 milliards (1,4 % du PIB) en 2005. Qualitativement, la Chine met en place les outils d'une gouvernance nationale de l'environnement. Elle s'éloigne progressivement d'une politique environnementale *command and control* et fait une place de plus en plus grande aux instruments économiques et aux acteurs non étatiques. Le pays ne se contente pas d'appliquer les modèles de gouvernance environnementale issus des pays de l'OCDE, il est aussi parfois à l'origine de solutions innovantes.

Le pays a ainsi développé un système de calcul de « PNB vert », testé dans la ville de Chongqing en 2001, dont il a publié pour la première fois les résultats agrégés à l'échelle nationale en 2006¹⁶. Malgré de nombreux défauts (notamment des limites inhérentes à son mode de calcul), ce système peut constituer un instrument utile pour intégrer les dimensions économiques et environnementales du développement. Si les médias sont en mesure de remplir correctement leur fonction d'information, et que le PNB vert fait l'objet de campagnes de publication transparentes et régulières, il pourrait alors être considéré comme un outil intéressant pour évaluer les performances des pouvoirs publics en croisant des critères économiques et environnementaux. Toutefois, le contrôle étroit exercé par le PCC sur les médias ne permet pas encore au PNB vert de jouer pleinement ce rôle.

Autre exemple, la Chine est le premier émetteur mondial de soufre (25 millions de tonnes par an). D'après l'ANPE, ces émissions excèdent plus de deux fois les capacités d'absorption de l'environnement. Depuis 1998, le gouvernement chinois a décrété un seuil maximal d'émissions de SO₂ à l'échelle nationale. Ce plafond fixe les quotas par province. Mais face à la relative inefficacité du système, le gouvernement a décidé d'instaurer un marché de permis d'émissions. Deux projets pilotes sont actuellement expérimentés à Taiyuan et à Jiangsu pour conduire à une mise en place sur l'ensemble du territoire.

Enfin, le développement de villes écologiques pilotes, autonomes sur le plan énergétique selon le modèle de la ville de Dongtan (400 projets sont en cours

16 World Watch Institute, « China Releases Green GDP Index, Tests New Development Path », 28 septembre 2006, disponible sur le site Internet www.worldwatch.org/

d'élaboration), révèle la capacité d'innovation de la Chine en matière de développement et le recours croissant aux énergies renouvelables. Paradoxalement, la Chine est aujourd'hui aussi le premier producteur d'énergies propres, solaire ou éolienne.

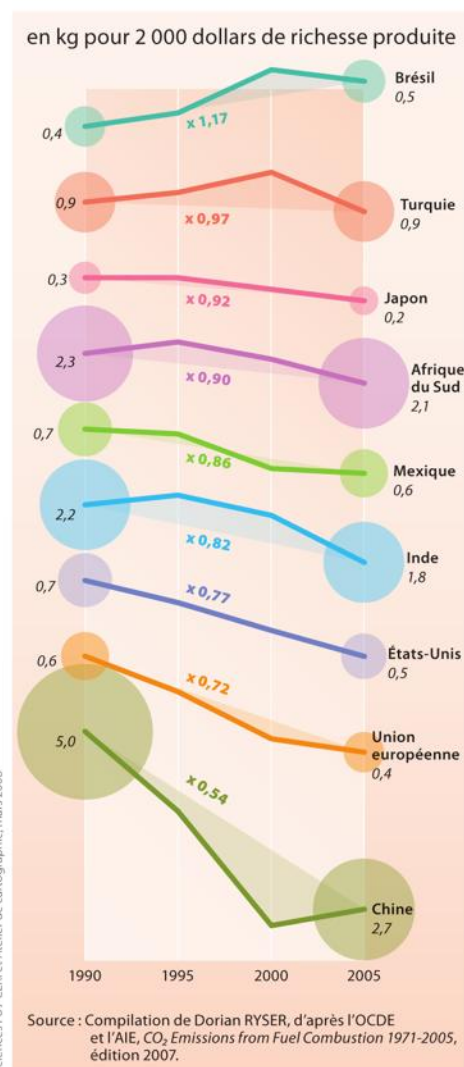
Ces dynamiques pro-environnementales internes constituent un levier important pour amener la Chine à participer à l'effort international de réduction des émissions. Dans le contexte actuel, elles sont même le meilleur garant d'un engagement efficace. En Inde, ces dynamiques sont moins importantes même si des efforts ont été accomplis notamment dans l'industrie et les transports. Cette évolution répond à la réduction des subventions à l'énergie et à la libéralisation progressive du secteur énergétique lui-même.

Les leviers internationaux de l'engagement des pays émergents

En matière de lutte contre le changement climatique, on peut attendre davantage de résultats de l'évolution des modèles internes de développement, et donc des politiques fondées sur des choix domestiques, que de la signature d'accords globaux et contraignants. Cependant, des leviers internationaux de changement existent, qui, en raison de la nature extravertie de la croissance économique des pays émergents, notamment de la Chine, sont potentiellement très puissants.

Le premier levier tient à la sécurité énergétique. La croissance des pays émergents s'accompagne d'une hausse des cours des matières premières dont ils sont aujourd'hui de grands consommateurs. Cette hausse ralentit la croissance de la plupart des pays de l'OCDE, importateurs de matières premières et notamment d'énergies fossiles, mais pénalise doublement la Chine et l'Inde qui, en raison de leur relative inefficacité énergétique, consomment davantage de ressources onéreuses comme le pétrole. L'intensité énergétique de la production industrielle de la Chine est 20 % supérieure à celle des pays de l'OCDE, alors qu'une amélioration de

figure 98 : Émissions de CO₂ pour 2 000 dollars de richesse produite, 1995-2005



l'efficacité énergétique de la Chine et de l'Inde diminuerait les émissions de CO₂ liées à l'énergie. Les pays de l'OCDE sont directement intéressés par les progrès chinois et indiens et commencent à y contribuer par l'investissement et la coopération technologique en lien avec les marchés du carbone. Cette tendance va s'accroître dans l'avenir.

Une fois transformées, les matières premières, sont souvent réexportées. Pour justifier son niveau d'émissions, la Chine met en avant le fait qu'elle est progressivement devenue l'« usine du monde¹⁷ ». Les pays développés ont, de fait, transféré une partie de leur « empreinte écologique » vers la Chine. Si la part consacrée à la production des biens exportés dans la consommation énergétique totale est de 6 % aux États-Unis et de 7 % dans l'Union européenne, elle est de 28 % en Chine¹⁸ ; les différents produits industriels représentent 40 % de cette énergie, le textile et l'habillement, 12 %, et les produits chimiques, 10 %. Les données sur l'intensité énergétique révèlent que les biens exportés par la Chine renferment 34 % de ses émissions liées à l'énergie.

Une bonne image est un atout crucial pour les pays émergents et leurs multinationales, atout d'autant plus important pour la Chine que ces dernières réalisent l'essentiel de leur activité à l'export. Elles ne peuvent donc prendre le risque de perdre une partie de leurs marchés et cherchent à se prémunir contre les catastrophes environnementales. Le nombre d'entreprises chinoises certifiées ISO 14001 (norme sur le management environnemental des entreprises) est passé de 9 en 1996 à environ 500 en 2000 et à plus de 8 800 en 2004.

La mise aux normes internationales

La pression internationale s'exerce aussi dans certains secteurs *via* la demande d'harmonisation des normes techniques. En Europe, la mise en place de politiques de réduction des émissions a fait naître les craintes d'une perte de compétitivité, les dirigeants s'inquiétant d'éventuelles délocalisations industrielles. Les industriels et les gouvernements s'interrogent aujourd'hui sur l'opportunité d'adopter des mesures compensant les désavantages générés par les contraintes sur le carbone grâce à un mécanisme d'ajustement aux frontières. Des discussions autour des accords sectoriels sont également en cours concernant les secteurs industriels exposés à la concurrence internationale, les plus émetteurs de gaz à effet de serre : le ciment, l'acier, l'aluminium. Ils pourraient rassembler des entreprises des pays émergents et des pays de l'OCDE et les gouvernements des pays concernés. Plusieurs versions sont à l'étude. Certaines envisagent l'adoption de normes

17 Voir les propos du spécialiste du changement climatique de Greenpeace Chine, Yang Ailun, repris par Audra Ang dans son article « Group : China tops World in CO2 Emissions », *USA Today*, 20 juin 2007.

18 Données AIE.

techniques plus exigeantes et progressivement harmonisées à l'échelle mondiale, qui donnerait lieu à l'octroi de crédits carbone échangeables sur les marchés. D'autres examinent la possibilité pour les pays développés d'apporter des financements pour soutenir la mise en œuvre de politiques publiques sectorielles avec des co-bénéfices climatiques dans les PED.

Cette dernière perspective peut aider les dirigeants chinois et indiens à moderniser leurs appareils industriels tout en engrangeant les bénéfices d'une attitude coopérative qui sera récompensée par la coopération technologique et par le financement de cette modernisation. La Chine a d'ailleurs supprimé le 1^{er} juillet 2007 les crédits à l'exportation sur 2 800 produits très polluants ou grands consommateurs d'énergie¹⁹ (dont le ciment et l'acier), qui représentent environ 40 % du total des exportations du pays²⁰. La mise aux normes impulsée par les demandes internationales peut devenir une partie intégrante de la politique interne. Les entreprises indiennes, et tout particulièrement Arcelor-Mittal, voient dans cette homogénéisation une manière d'échapper aux contraintes de la régulation européenne en matière de carbone.

La protection de l'accès au marché

Les effets quantitatifs sur l'environnement de la participation des pays émergents au commerce mondial ne sont pas évidents. Dans la plupart des secteurs, la participation croissante de la Chine, de l'Inde ou du Brésil à la libéralisation commerciale a provoqué une augmentation de la production, entraînant celle de la pollution. Mais les délocalisations écologiques des États de l'OCDE vers des pays ayant une législation environnementale moins stricte comme la Chine n'ont pas connu la même ampleur. L'OMC, *via* l'Organe de règlement des différends (ORD), peut jouer un rôle incitatif dans les cas de litiges environnementaux. L'Union européenne a ainsi imposé des sanctions commerciales sur les exportations chinoises de produits aquatiques, le pays ne respectant pas les normes européennes concernant les résidus médicamenteux dans les aliments²¹. Ces sanctions ont permis aux autorités chinoises de mesurer le coût de leurs négligences environnementales et les ont contraintes à prendre des mesures pour la protection de l'environnement²².

Au-delà, le retour du protectionnisme dans la plupart des pays développés peut faire craindre que des barrières à l'entrée des produits soient érigées au nom de l'environnement tant en Europe qu'aux États-Unis. Les propositions américaine et

19 « China Cuts Export-Tax Rebate », *The Wall Street Journal*, 20 juin 2007.

20 « Tax Rebates Removed, Cut to Curb Exports », *The China Daily*, 20 juin 2007, disponible sur le site Internet www.chinadaily.com.cn/

21 Données OMC.

22 Données SEPA, disponible sur le site Internet: <http://english.zhb.gov.cn>

française de pratiquer un « ajustement aux frontières » pour égaliser les conditions de concurrence entre les pays qui taxent les émissions de carbone et les autres ont aujourd'hui ouvert le débat. La protection de l'accès au marché constitue de fait un élément de modification des politiques environnementales.

Vers un *deal* global ?

Les pays émergents sont plus enclins que par le passé à s'engager dans l'effort international de réduction des émissions. Mais la Chine, dont la participation conditionne celle de l'Inde, n'acceptera de faire partie d'un régime post-Kyoto que si un certain nombre de conditions sont réunies. La participation des États-Unis constitue un préalable indispensable à toute discussion, les deux pays représentant à eux seuls plus de 40 % des émissions de gaz à effet de serre. Au-delà de la réalité des chiffres, la Chine est engagée avec les États-Unis dans une logique de puissance. Ensuite, les incitations économiques doivent être claires. La réorientation de la trajectoire de croissance de la Chine et de l'Inde, et en particulier le financement de la transition énergétique, coûte cher, du moins dans l'immédiat, les bénéfices n'apparaissant qu'à long terme. Des solutions existent, notamment en matière d'amélioration de l'efficacité énergétique même si leur potentiel ne doit pas être exagéré. Si les fruits des efforts pour préserver l'environnement profitent à tous, il est normal que tous, émergents et développés, en supportent le coût.

Le Mécanisme de développement propre ne peut plus être le seul instrument favorisant l'adoption de technologies propres par les PED. Aujourd'hui, environ soixante-dix projets sont en cours de développement en Chine, qui compte, avec l'Inde, parmi les principaux pays bénéficiaires du MDP. L'effort est appréciable mais l'impact réel de ces projets reste marginal. Le MDP s'articule autour de l'idée d'un transfert de technologies des pays de l'OCDE vers les PED à l'échelle des projets. Cette échelle n'est plus suffisante pour faire face à l'ampleur de l'enjeu, et nous devons penser à la réforme du MDP pour en faire un mécanisme programmatique ou sectoriel, qui puisse réellement venir en appui de la définition et de la mise en œuvre de politiques publiques dans les PED. De plus, le raisonnement en termes de transfert doit être abandonné au profit d'une réflexion sur le codéveloppement de technologies et leur diffusion dans les PED.

Enfin, un « *deal* global » compris comme un paquet qui lie la participation de la Chine et des pays émergents à l'effort international de réduction des émissions est nécessaire. Un volet commercial devra garantir aux pays émergents que les normes environnementales ne constituent pas des mesures protectionnistes déguisées et que ce « *deal* » pourra être conclu. C'est en partageant les coûts de la transition énergétique des pays émergents vers des énergies propres que ceux-ci deviendront des acteurs positifs pour l'environnement global.

Pour en savoir plus

BOILLLOT (Jean-Joseph), « Inde 2025 : les perspectives économiques. La "Grande Transformation" de l'économie indienne », *Futuribles*, 340, avril 2008.

CARTER (Neil) et MOL (Arthur), « China and the Environment : Domestic and Transnational Dynamics of a Future Hegemon », *Environmental Politics*, 15 (2), 2006, p. 330-344.

CARTER (Neil) et MOL (Arthur), « China's Environmental Governance in Transition », *Environmental Politics*, 15 (2), 2006, p. 149-170.

Chinese Council on International Cooperation for Environment and Development (CCICED) et International Institute for Sustainable Development (IISD), *One Lifeboat : China's and the World's Environment and Development*, Winnipeg, 2006.

DEAN (Judith), LOVELY (Mary) et WANG (Hua), « Are Foreign Investors Attracted to Weak Environmental Regulations ? Evaluating the Evidence from China », *World Bank Policy Research Working Paper Series*, 3505, 2005.

Earth Policy Institute, *Eco-Economy Update. Learning From China : Why the Western Economic Model Will not Work for the World*, Washington (D. C.), Earth Policy Institute, 2005.

ECONOMY (Elizabeth), « Environmental Governance : the Emerging Economic Dimension », *Environmental Politics*, 15 (2), 2006, p. 171-189.

ECONOMY (Elizabeth), *The River Runs Black : The Environmental Challenge to China's Future*, Ithaca (N. Y.), Cornell University Press, 2004.

GILL (Indermit) et KHARAS (Homi), *An East Asian Renaissance : Ideas for Economic Growth*, Washington (D. C.), Banque mondiale, 2007.

Goldman Sachs, « Dreaming with BRICs : The Path to 2050 », *Global Economics, Paper*, 99, 2003.

MA (Jun), *China's Water Crisis*, Pékin, China Environmental Sciences Publishing House, 1999.

OCDE, *Examens environnementaux de l'OCDE : Chine*, Paris, OCDE, 2007.

Banque mondiale, « China Quick Facts », <http://web.worldbank.org/>

Netherlands Environmental Assessment Agency, « China now n° 1 in CO₂ Emissions ; USA in Second Position », 2006, www.mnp.nl/.

SEPA, « State of the Environment Report », Pékin, 2006, <http://english.zhb.gov.cn/>

Globalisation et inégalités dans les pays émergents Les cas de l'Inde et de la Chine

Pierre-Noël Giraud, Jean-François Huchet et Joël Ruet

Les concepts d'individus compétitifs et protégés, et d'acteurs capitalistes nomades et sédentaires, proposés par Pierre-Noël Giraud¹, permettent d'analyser la dynamique des inégalités induites par le processus de globalisation en cours dans les pays émergents. Les « nomades » sont des sociétés – de l'entrepreneur individuel aux firmes en voie de globalisation – qui créent des rapports de coopération et/ou de compétition entre individus de différents pays – que nous appellerons territoires. Les firmes sédentaires font la même chose, mais uniquement à l'intérieur d'un seul territoire.

Au sein d'un territoire soumis à un processus d'ouverture et mis en compétition avec d'autres territoires par des acteurs nomades, on peut distinguer dans la population active deux groupes d'individus, les compétitifs et les protégés. Les compétitifs sont ceux que les nomades mettent en compétition directe avec des individus situés dans d'autres territoires. Ils sont engagés dans la production de biens et de services internationalement échangeables, et ne peuvent conserver leur emploi que s'ils sont compétitifs sur le marché mondial. Les protégés sont mis en compétition, parfois de façon extrêmement sévère, par des firmes sédentaires au sein d'un même territoire. Ils ne sont en compétition qu'entre eux dans la production de biens et services d'usage local.

Ces définitions posées, nous formons l'hypothèse que le premier facteur d'analyse des inégalités concerne l'évolution relative des revenus moyens, d'une part, du

1 Pierre-Noël Giraud, « Comment la globalisation façonne le monde ? », *Politique étrangère*, 4, 2006.

groupe des compétitifs qui affrontent et tirent parti de la globalisation, et, d'autre part, du groupe des protégés. Cette évolution dépend de trois dynamiques liées entre elles : la croissance numérique et l'enrichissement du groupe des compétitifs – en fonction de leur compétitivité relative sur le marché mondial –, la croissance endogène au sein du groupe des protégés et l'articulation entre les deux groupes, en particulier la part des revenus que les compétitifs sont contraints ou acceptent de dépenser en biens et services locaux.

La deuxième dimension de l'évolution des inégalités est la manière dont les gains moyens sont répartis au sein de chaque groupe, en fonction du niveau de formation et de compétence, ainsi que des positions de monopole qu'ont pu acquérir certains individus ou collectifs. De nombreuses compétences, en particulier le travail non qualifié, étant utilisables dans chaque groupe, les marchés du travail font bien évidemment « s'interpénétrer » la distribution des revenus des compétitifs et des protégés. Certains protégés – les plus qualifiés – sont tirés vers le haut par l'augmentation rapide des revenus des compétitifs les plus qualifiés. Certains compétitifs, en particulier les moins qualifiés, sont tirés vers le bas par l'existence d'une énorme masse de travail non qualifié dans les zones rurales et dans l'informel urbain.

La forme finale de la distribution des revenus, qui mesure les inégalités sociales, dépend donc d'une part, de l'intensité des mécanismes d'entraînement du revenu moyen des protégés par celui des compétitifs et, d'autre part, du fonctionnement des marchés des biens et facteurs de production. Ce sont eux qui répartissent la croissance de la richesse entre groupes et au sein des groupes. Leurs imperfections peuvent avoir des causes économiques classiques, mais aussi sociales, comme les problèmes de langue ou de discriminations d'origine diverse – étatique, sociale, religieuse ou culturelle – ; elles entravent un fonctionnement « libre » des marchés.

La troisième dimension à prendre en compte pour comprendre la dynamique des inégalités est géographique. Les entraves juridiques ainsi que les coûts de la mobilité des personnes et des biens et services – qui dépendent des infrastructures de communication – fragmentent les marchés, tant du travail que des biens, et jouent un rôle important dans la diffusion spatiale de la richesse des compétitifs, entre eux et vers les protégés. Il existe ainsi des inégalités entre provinces, entre villes et campagnes, mais aussi au sein même des villes « globales ». C'est ce qui explique, par exemple, la préférence farouche des urbains pauvres pour le bidonville au cœur de la cité plutôt que pour la cité-dortoir à trente kilomètres du centre. Ils sont, en ville, beaucoup plus susceptibles de capter une part des revenus de leurs voisins compétitifs parce qu'ils en sont plus proches.

Les États et leurs institutions locales agissent de multiples façons sur ces dynamiques en interaction qui concourent à la réduction ou à l'aggravation des inégalités : par la réglementation du fonctionnement des marchés, en stimulant la concentration en leur sein, de manière à améliorer leur compétitivité, en

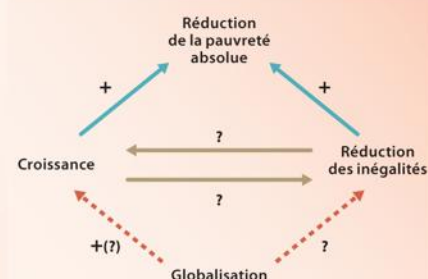
favorisant les nomades nationaux ; par la fourniture de biens publics (recherche, formation, santé, infrastructures de communication) ; par des transferts purs (allocations familiales, indemnisation de chômage, etc).

Les imperfections de marché sont omniprésentes et les interventions des États ont des motivations politiques non réductibles à une rationalité purement économique. Il est donc illusoire de prétendre établir des « lois économiques générales » de l'évolution des inégalités ou même des lois valables uniquement pour un sous-groupe tel que les pays émergents en rattrapage rapide. À des degrés variables au sein d'un territoire et entre territoires, les imperfections de marché sont très présentes tant dans les dynamiques de concentration de la richesse (rendements d'échelle croissants, rentes de monopole, économies d'agglomération, etc.) que dans celles de sa diffusion (mobilité et substituabilité des facteurs de production et des biens et services, externalités liées à la diffusion des connaissances, etc). Par ailleurs, les États n'interviennent pas en fonction d'un objectif seulement économique, par exemple, la maximisation de la vitesse du rattrapage des pays riches (la croissance maximale du PIB par tête) ou la réduction maximum de l'indice de pauvreté absolue. Les objectifs sont plus proprement politiques et dépendent eux-mêmes de facteurs historiques et sociaux, tels que la plus ou moins grande « tolérance » sociétale aux inégalités internes.

En bref, les dynamiques élémentaires de création, de concentration et de diffusion de la richesse, engendrées par la globalisation et politiquement influencées par les États, commencent à être bien connues. Rien de général ne se dégage toutefois pour l'ensemble des pays émergents, du fait de la complexité du tressage de ces dynamiques, qui agissent sur un substrat géographique, sociétal et humain façonné par l'histoire de chaque pays. La question ne peut être traitée de manière approfondie que par des études de cas. Compte tenu de leur population et des types de rattrapage dans lesquelles les deux pays se sont engagés, ce qui se passe en Inde et en Chine du point de vue des inégalités a d'importantes conséquences économiques pour le reste du monde, ce qui n'est pas nécessairement le cas pour l'Afrique du Sud ni même pour le Brésil.

figure 99 : Le triangle croissance / inégalité / pauvreté

d'après François BOURGUIGNON



+ Toutes choses égales par ailleurs, la croissance du revenu moyen, d'une part, et la réduction des inégalités, d'autre part, réduisent la pauvreté absolue. Cela se déduit simplement des définitions.

? En revanche, selon les pays et les époques, la croissance réduit ou augmente les inégalités et une politique de réduction des inégalités peut stimuler (en élargissant le marché intérieur, en ouvrant des trappes de pauvreté) ou au contraire entraver la croissance (par exemple, en réduisant les incitations des compétitifs).

? Quant aux effets de la globalisation (ouverture au commerce international et aux investissements étrangers) tant sur la croissance que sur les inégalités, on admet en général un effet positif de la globalisation sur la croissance, sous condition cependant de politiques intérieures adéquates (« bonne gouvernance » et cadre incitatif pour les investissements). Les effets de la globalisation sur les inégalités sont beaucoup plus complexes, comme on l'a vu ci-dessus.

Source : Compilation de Pierre Noël GIRAUD et Joël RUET.

Croissance, inégalités, pauvreté dans les pays pauvres et émergents

Pour prendre simplement la mesure de la diversité empirique des pays émergents, quelques données extraites du rapport 2007 de la Banque mondiale sur les indicateurs de développement seront ici commentées. Cette synthèse des évolutions du revenu par tête, des inégalités et du taux de pauvreté absolue depuis le début des années 1980 d'une soixantaine de pays pauvres et émergents a pour cadre conceptuel le triangle « croissance-inégalité-pauvreté » popularisé par François Bourguignon. La figure 99 illustre de façon simplifiée la complexité des enchaînements allant de la globalisation à l'objectif désormais central des politiques de développement, la réduction de la pauvreté absolue.

On constate dans le tableau 8 une grande dispersion des coefficients de Gini des revenus au sein des pays émergents. De manière générale, les inégalités sociales sont plus faibles en Asie qu'en Amérique latine et en Afrique, à l'exception de la Chine qui a rejoint au cours des quinze dernières années le niveau d'inégalité d'un certain nombre de pays latino-américains, alors qu'elle partait d'un coefficient de Gini à peine supérieur à 30, à l'époque, très proche de celui de l'Inde.

Quelques grandes tendances se dégagent du rapport de la Banque mondiale. Du début des années 1980 à 2004, on constate que :

- le taux de pauvreté absolue a été fortement réduit en Asie de l'Est, plus modérément en Asie du Sud ; il diminue même en Afrique subsaharienne à partir de 1996, mais s'accroît entre 1990 et 2004 en raison de la croissance démographique ;
- parmi les trente-six pays de l'échantillon qui ont connu une croissance du revenu moyen par tête, vingt-six ont aussi connu une croissance des inégalités ;
- dans au moins six d'entre eux, la croissance du revenu par tête aurait dû réduire la pauvreté, mais l'accroissement des inégalités l'a emporté et la pauvreté a finalement augmenté ;
- les inégalités ont augmenté dans vingt des vingt-trois pays où le revenu moyen par tête a diminué ;
- presque un quart des pays font cependant exception à la croissance des inégalités, avec dix pays où le revenu moyen a augmenté et les inégalités ont baissé, et même des pays où les inégalités se sont réduites malgré la baisse du revenu moyen.

Pour l'Inde et la Chine qui font partie de cet échantillon, voici quelques données complémentaires. La croissance, particulièrement en Chine, a de façon spectaculaire réduit le taux de pauvreté absolue et le nombre des pauvres. Cependant, nous

tableau 8 : Croissance, pauvreté, inégalité dans un échantillon de pays émergents et pauvres, 1981-2004

Ginis des revenus			
Pakistan (2002)	30.6	Chili (2003)	54.9
Indonésie (2002)	34.3	Brésil (2004)	57
Viêtnam (2004)	34.4	Afrique du Sud (2000)	57.8
Inde (2004)	36.8	Norvège (2000)	25.8
Russie (2002)	39.9	Allemagne (2000)	28.3
Mexique (2004)	46.1	Corée (1998)	31.6
Chine (2004)	46.9	France (1995)	32.7

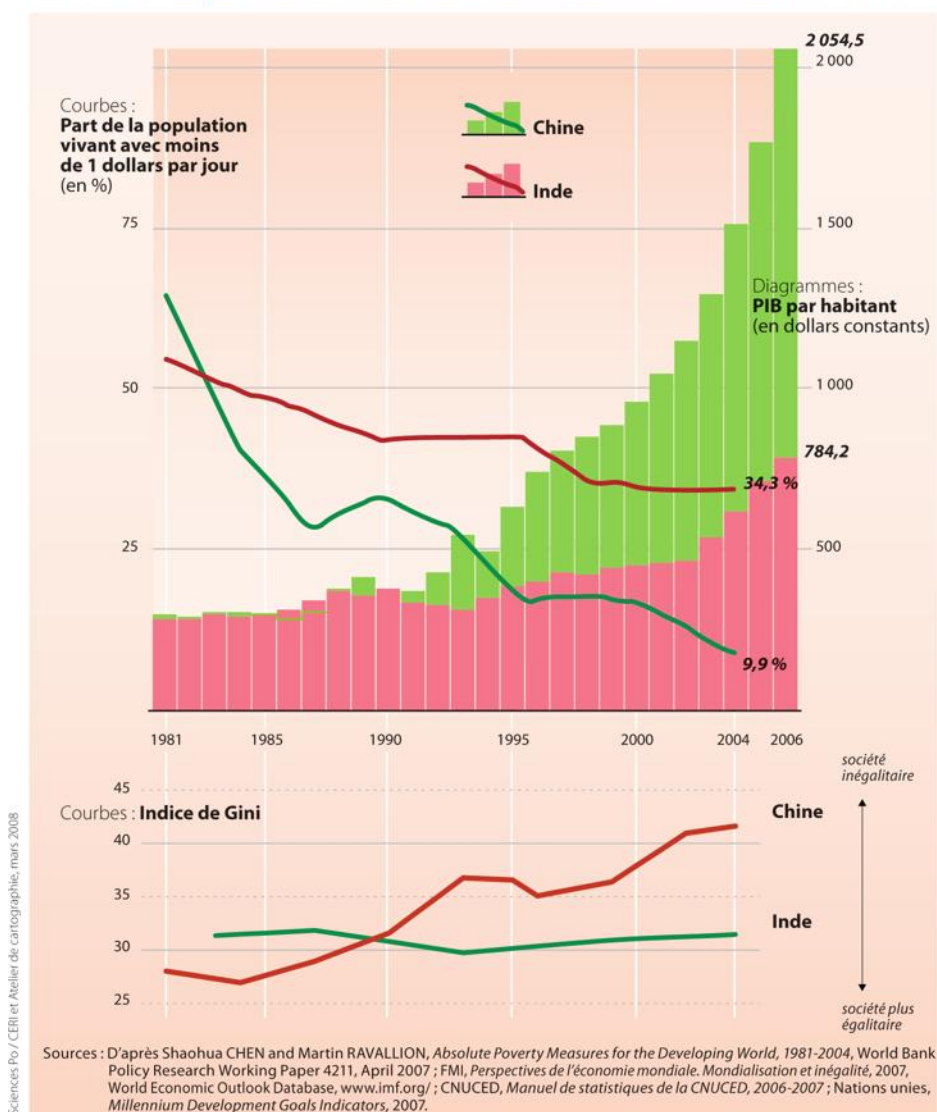
allons le voir plus en détail, cette croissance s'est accompagnée d'une augmentation parfois rapide des inégalités. La réduction de la pauvreté absolue n'a pas été aussi forte qu'elle aurait pu l'être si les bénéfices de la croissance de rattrapage avaient été plus uniformément répartis, sauf évidemment à penser que l'accroissement des inégalités est elle-même une condition de la croissance très rapide des revenus des compétitifs. En Chine comme en Inde, les inégalités entre provinces ou États fédérés ont augmenté. Comment s'articule dans les deux pays le legs des périodes socialistes et développementalistes, avec le jeu des firmes nomades et sédentaires et des États dans la globalisation actuelle, et pour quels résultats ?

La Chine

L'héritage de la période maoïste

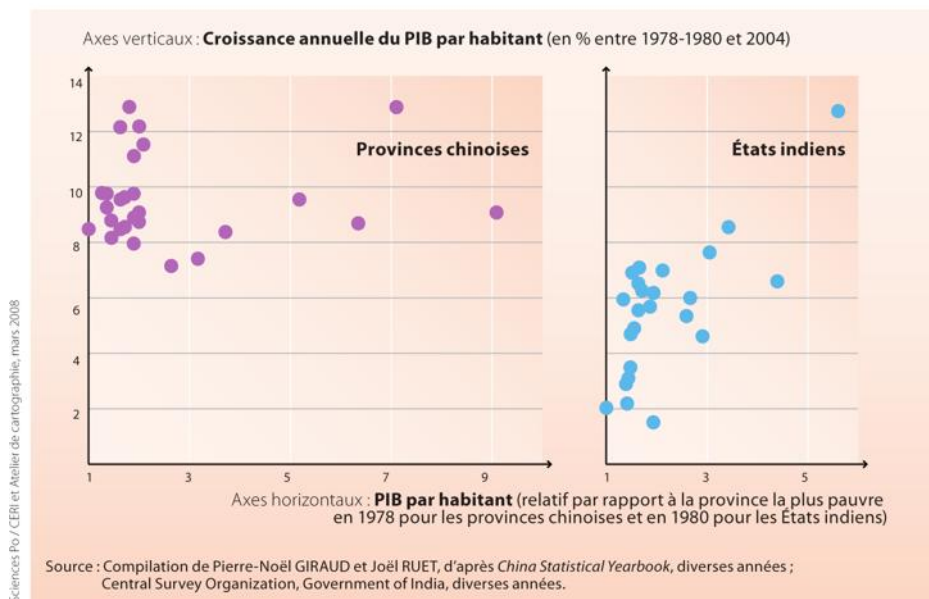
Au moment où la Chine s'engage en 1978 dans les « réformes » et s'ouvre à la globalisation économique dont elle va devenir un acteur majeur, l'héritage de la période maoïste est le suivant : un parti-État à la fois centralisé et extraordinairement ramifié jusqu'au niveau des unités de production de base ; au sein du parti-État, dans le cadre général fixé par le centre, une relative autonomie des provinces et des grandes municipalités, voire des villes secondaires ; une tradition d'industrialisation rurale, qui trouve son origine dans le Grand Bond en avant, confirmée par les communes populaires ; une méthode de réforme procédant par expérience pilote puis généralisation des expériences convaincantes (cette méthode creuse d'abord les inégalités, puis les réduit) ; une attention multimillénaire du centre au danger d'éclatement du pays ; un respect socialiste de l'ouvrier, de l'usine, de la technique, avec un niveau d'éducation de base initialement beaucoup plus égalitaire qu'en Inde.

figure 100 : PIB par habitant et pauvreté en Chine et en Inde, 1981-2006



En 1978, la Chine, comme l'Inde, a un coefficient de Gini du revenu parmi les plus faibles des pays du Sud : entre 30 et 35 (plus de 60 pour le Brésil ou l'Afrique du Sud). L'inégalité entre villes et campagnes reste cependant très marquée. Quatre cinquièmes de la population active travaillent dans les campagnes. Le salariat industriel en milieu urbain, qui bénéficiait du système socialiste qualifié de « bol de riz en fer » (logement, protection sociale), ne concernait que 22 % de la population active à la veille des réformes.

figure 101 : PIB par habitant et croissance économique annuelle par région en Chine et en Inde, 1978-2004



Bilan des inégalités depuis les réformes de 1978

Les compétitifs ont incontestablement entraîné les protégés, et la croissance très soutenue a permis une spectaculaire réduction du nombre des individus vivant au-dessous du seuil de pauvreté de un dollar par jour. Tous les quintiles de la population ont vu leurs revenus augmenter. Mais entre 1993 et 2004, la croissance annuelle du revenu par habitant est de + 3,4 % pour les 20 % plus pauvres, contre + 7,1 % pour les 20 % plus riches. Les inégalités entre ménages mesurées par le coefficient de Gini de la consommation ont donc fortement augmenté en Chine. Sur la même période, le coefficient a augmenté de 7 points. Il est en 2004 de 47 en Chine continentale, contre 33 à Taiwan et 32 en Corée. Les calculs présentés dans un rapport de la Banque asiatique de développement de 2007, *Inequality in Asia*, indiquent qu'avec la même croissance, le taux de pauvreté absolue serait tombé en dessous de 5 % (au lieu de 10 %) si les inégalités n'avaient pas augmenté.

Inégalités entre villes et campagnes

En Chine, comme au Japon et en Corée, les premières réformes ont concerné la paysannerie. Elles sont relativement égalitaires, au sens où les familles paysannes reçoivent un droit d'usage de la terre localement bien réparti (ce qui laisse subsister d'importantes différences selon la fertilité des régions et la distance aux marchés des

viles). La progression du revenu des paysans qui avait atteint un niveau record durant la première moitié des années 1980 avec 14 % en rythme annuel s'est essoufflée à partir du début des années 1990. Les compétitifs engagés dans l'industrie et les services, qui croissaient de 10 % ou plus depuis les années 1990, n'ont adressé aux protégés ruraux travaillant dans l'agriculture qu'une part décroissante de leurs revenus ; l'agriculture n'a progressé ainsi que de 2 % par an et les revenus ruraux de 3 %.

À la campagne, le poids du nombre est déterminant. La part de paysans a doublé entre 1950 et 1990 pour une surface cultivée qui est restée quasiment stable. Malgré une hausse des rendements depuis 1978, le morcellement des terres a atteint un tel niveau qu'il condamne une grande partie des paysans à des revenus modestes. Sur les 248 millions de ménages ruraux que compte la Chine, 200 millions cultivent des lopins d'une surface moyenne de 0,6 hectare. Sur la planète, seuls les paysans vietnamiens cultivent des surfaces plus petites. Le paysan français cultive une surface moyenne de 35 fois plus importante, le paysan américain 100 fois.

L'exode rural assure l'égalsation des revenus entre villes et campagnes, industrie et agriculture. Pour des raisons politiques et économiques que l'on peut comprendre quand on considère l'extension des bidonvilles en Asie du Sud, il est relativement maîtrisé en Chine, mais creuse incontestablement les inégalités entre grandes villes et monde rural. L'écart avec le revenu des citadins, qui s'était quelque peu réduit durant les années 1980, s'est fortement accru par la suite. Il est aujourd'hui à son plus haut niveau depuis 1949. Un rural gagne 3,2 fois moins en moyenne qu'un citadin (le minimum, atteint en 1985, est à ce jour de 1,8). L'écart s'agrandit pour les paysans des régions de l'intérieur et du grand Ouest qui gagnent près de 10 fois moins que le revenu moyen annuel d'un Shanghaien. Même dans les emplois industriels, à qualification et ancienneté équivalentes, les salaires des grandes villes sont 50 % supérieurs à ceux des villes moyennes de l'intérieur.

Inégalité croissante dans l'accès aux services publics

La part du financement privé des services autrefois publics a très fortement augmenté, creusant les inégalités et déprimant la consommation des ménages. Entre 1978 et 1994, la Chine a organisé par vagues successives la décentralisation de son système fiscal. Les niveaux les plus bas de l'administration gèrent désormais une importante partie des dépenses de santé et d'éducation. Les collectivités les plus riches ont les moyens de redistribuer, mais pas les plus pauvres. Par exemple, les recettes fiscales pour un Shanghaien sont aujourd'hui 15 fois supérieures à celles d'un habitant du Guizhou, ce qui contribue à creuser les inégalités dans l'accès aux biens et services publics. L'illettrisme a progressé de 36 % entre 2000 et 2005 dans les zones rurales, touchant désormais 116 millions de personnes, principalement des enfants de paysans. Près d'un million d'enfants de paysans quittent chaque année le système éducatif en raison du coût trop important de l'éducation.

Le creusement des inégalités au sein des villes

Le creusement des inégalités dans les zones urbaines résulte de deux phénomènes. Malgré le système du *huku* (sorte de passeport intérieur qui interdit en théorie à un Chinois d'une zone rurale d'aller travailler, du moins légalement, dans une grande ville), l'arrivée massive de migrants ruraux, qui restent exclus des systèmes urbains d'éducation, de logement et de protection sociale, et les licenciements massifs – qui ont concerné entre 30 et 50 millions de personnes – réalisés dans le secteur d'État depuis 1994 pour restructurer les firmes publiques ont fragilisé une partie importante de la population urbaine qui appartenait au système « socialiste ». On estime qu'un salarié sur trois du secteur d'État en 1994 a été licencié depuis. Plus des deux tiers auraient retrouvé un emploi, mais dans des conditions plus précaires que celles que procurait l'ancien « bol de riz en fer » de l'entreprise socialiste.

Le développement de l'entrepreneuriat privé et de la corruption a également généré la constitution d'une classe de personnes très riches en l'espace d'une quinzaine d'années. Il est difficile d'en connaître le nombre exact dans un pays où l'évasion fiscale est massive, mais leur progression a été fulgurante depuis 1992, date à laquelle a été recensé le premier millionnaire chinois. Une étude menée par un cabinet de consultants étrangers avance le chiffre de 236 000 millionnaires (en dollars américains) en 2004 avec une progression de l'ordre de 12 % par an. Près de 2 millions de ménages chinois disposent d'une épargne supérieure à 100 000 euros.

Vers des politiques de contrôle des inégalités ?

De même que le parti État déclare se soucier aujourd'hui des problèmes d'environnement, la croissance des inégalités fait l'objet de vifs débats. Avec le soutien de Pékin, des villes du centre comme Wuhan ou Chongqing ont entrepris de combler leur retard sur les villes côtières, qui continuent à croître à un rythme impressionnant.

La politique de la « société harmonieuse », prônée par le Parti communiste chinois depuis 2003 et renforcée lors du récent XVII^e congrès, est une tentative de recentrage de la croissance sur la consommation domestique avec une augmentation du pouvoir d'achat des classes moyennes et des migrants ruraux qui arrivent dans les villes. Elle passe par une réduction des inégalités d'accès aux biens publics, notamment à l'éducation et à la santé, qui permettrait de diminuer le taux d'épargne de précaution des ménages et d'augmenter la consommation. Le citoyen chinois doit aujourd'hui payer de sa poche 61 % des frais médicaux (contre 28 % en Thaïlande, 30 % au Brésil ou 13 % aux États-Unis). La part du financement privé de l'éducation a quant à elle dépassé la barre des 50 % depuis le début des années 2000 (1 % en Norvège).

Les premières mesures destinées à réduire les disparités entre urbains et ruraux ont été prises à partir de 2004. En matière de fiscalité, la taxe sur la production agricole a été progressivement supprimée, et les impôts sur le revenu des paysans diminués. Les effets de ces mesures ont néanmoins été très limités avec des économies d'impôts de l'ordre de 2 % seulement des dépenses de consommation des ruraux, et surtout du fait de l'introduction de nouvelles taxes dans les campagnes. Dans l'éducation, les premières mesures ont concerné l'exemption de frais de scolarité pour les enfants des ménages ruraux les plus pauvres. Elles ont été complétées par l'augmentation des subventions pour les échelons les plus bas de l'administration, justement censés financer ces dépenses mais qui manquent cruellement de ressources. Il est encore trop tôt pour analyser les répercussions de ces mesures. Comme pour les dépenses publiques en matière de santé, le retard à combler est important puisque les dépenses d'éducation ne représentent aujourd'hui que 2,7 % du PNB et sont très largement concentrées dans les villes. Le gouvernement chinois a récemment annoncé de fortes augmentations du budget dans ce domaine, souhaitant atteindre la barre des 4 % en 2010.

L'Inde

L'Inde compte 4 693 communautés recensées par l'Anthropological Survey of India (1996) (sur la base de déclaration « d'appartenance communautaire » lors d'une vaste enquête anthropologique menée de 1991 à 1995, auprès de 25 000 personnes dans plus de 3 500 villages et 1 000 villes). Cela donne une idée de la multiplicité des lignes de clivage et donc des inégalités possibles : entre villes et campagnes, entre communautés ethnolinguistiques, de caste ou d'habitat, entre catégories socioprofessionnelles. Deux tiers de la population vit dans les campagnes. Une moitié de la population rurale tire ses revenus d'activités du secteur primaire. Pour comprendre les trajectoires d'économie politique, il est nécessaire de les identifier à un niveau assez désagréé.

Les deux premières séquences d'économie politique de l'histoire de l'Inde depuis l'indépendance (de 1947 à 1971 puis de 1971 à 1984) correspondent à une économie fermée qui réduit lentement les inégalités internes et une troisième (de 1985 à nos jours) engage progressivement le pays dans des dynamiques d'inégalité de globalisation.

Les inégalités sur trois séquences d'économie politique

De 1947 à 1971, un régime d'économie mixte fondé sur les outils d'un développement classique se déploie autour de la « coalition des classes propriétaires » (capital, féodalité, intelligentsia urbaine de haute caste), selon l'expression de l'économiste indien Pranab Bardhan. Avec une population à 85 % rurale

en 1947 mais une économie moderne concentrée dans quelques grandes villes, les transferts financiers publics vont des villes vers les campagnes. Cela amorce une tendance à la réduction des inégalités économiques au niveau national. Le développement rural étend la portée géographique du développement industriel, qui sous les Britanniques avait été limité à quelques villes (Bombay, Calcutta, Ahmedabad). De nombreuses inégalités diminuent, celles entre les États, entre les villes et les campagnes et, dans une certaine mesure, celles existant entre les milliers de communautés recensées. *A minima*, on observe une stabilité du niveau d'inégalités à deux exceptions près : les communautés autochtones résidant sur les lieux de grands projets de développement (barrages) et les inégalités existant entre hindous et musulmans. En 1947, les musulmans les plus aisés ont quitté en masse l'Inde pour le Pakistan. La communauté musulmane s'est retrouvée subitement orpheline de ses élites et a été marginalisée dans le système « congressiste » des classes propriétaires.

Aux élections de 1967 et pour la première fois dans l'histoire du pays, le parti du Congrès perd le pouvoir dans plusieurs grands États fédérés. Cette crise permet à Indira Gandhi d'asseoir sa mainmise sur le parti (au prix d'un schisme interne). Elle se « débarrasse » des « barons » qui tenaient leur poids politique du contrôle qu'ils avaient sur des « réservoirs de votes » au sein des communautés locales (souvent des castes, parfois autour de liens de nature féodale) et servaient de relais entre l'État central et la population. En 1971, Indira Gandhi conduira le parti du Congrès à la victoire, mais sur la base d'une économie politique profondément renouvelée. L'Inde quitte la phase « d'économie mixte » en pratique intermédiée par des leaders communautaires pour entrer dans une phase de « socialisme mixte », intermédiée cette fois par de nouveaux relais, les fonctionnaires et les représentants de « classe ». Entre 1971 et 1984, les relais politiques se déplacent au sein de la société. Le modèle général de développement fondé sur l'accumulation de capital physique reste le modèle central, mais avec l'intervention d'une nouvelle forme de capital social : les liens communautaires eux-mêmes hiérarchisés par des éléments de classe sociale et un appui plus fort sur les structures bureaucratiques des États fédérés qui deviennent des acteurs importants de la négociation. La dynamique globale des inégalités est toujours à la baisse mais deux phénomènes apparaissent avec les nouveaux équilibres sociaux :

- l'émergence des villes moyennes, relais de l'administration développementaliste ; ce que Gilbert Etienne nomme des « processus globaux de développement rural », c'est-à-dire les débuts de mécanisation agricole créant des activités pour des petits ateliers locaux qui, eux-mêmes, génèrent un pouvoir d'achat local de biens manufacturés de base ;
- et surtout, l'obtention de prébendes de l'État par les anciennes classes défavorisées, *via* des programmes spécifiques de développement des communautés

dites « tribales » (ou « aborigènes » hors du système des castes), intouchables ou *dalits*, et la mise en place de programmes et d'administrations spécifiques en faveur des habitants de certains bidonvilles. Partiellement inefficaces à résorber les problèmes, ces programmes favoriseront toutefois une transformation sociale grâce à des flux de redistribution et contribueront à une extension de l'accès aux services dits essentiels (eau courante, électricité et, dans une moindre mesure, assainissement). Ils seront complétés par des programmes de discrimination positive (quotas réservés aux ex-intouchables dans l'université, la fonction publique et les assemblées élues) qui contribueront largement à transformer le visage de la démocratie indienne.

Une évolution vient contraster ce qui, sur cette période, est sans doute une réduction générale des inégalités, ce sont les résultats de la révolution verte qui tire certaines régions hors de la pauvreté en fonction de la dotation initiale en capital.

À partir de 1985, une « libéralisation » s'instaure et l'économie politique se recentre sur l'industrie et partiellement sur la société civile dont les pratiques s'émancipent de l'ancienne référence obligée à l'État, dans un mouvement de modernisation sociale. Nationalisme, libéralisme, retour économique de l'urbain vont de pair. Il devient pertinent de considérer, avec précaution, les catégories de « compétitifs » et « protégés » pour expliquer les réalités sociales en Inde.

Globalisation, « compétitifs » et pauvreté

Les effets de la globalisation et des dynamiques compétitifs-protégés sont très nets dans ce pays. Sur la période 1993-2004, 70 millions d'emploi sont créés dans le secteur formel, dont 13,4 dans la manufacture et 28,8 dans les services. Ce secteur des services qui tire le marché de l'emploi se compose en partie de compétitifs orientés vers les exportations et induit le développement de secteurs protégés liés (services de construction, hôtellerie, autres services à la personne etc.). Sur l'ensemble de la création d'emplois formels, 42 % concernent des employés avec un niveau moyen d'éducation (secondaire non achevé), contre un total de 26,9 % pour le secondaire supérieur et le supérieur ; dans le secteur des services, les chiffres sont respectivement de 28,1 % et 40,5 %. Ce dernier secteur accroît ainsi par sa demande les inégalités de revenu entre travailleurs qualifiés et non qualifiés.

Le ratio des revenus des 20 % les plus riches sur les 20 % les plus pauvres passe, durant la même période, de 4,85 à 5,22, soit un accroissement annuel d'un écart de 1,18 % (à comparer au 3,7 % du même indicateur sur cette période en Chine). Le revenu des 0,1 % les plus riches est passé de 1,2 % du revenu national pour l'année fiscale 1982-1983 (plus bas historique) à 4,2 % en 1997-1998, celui de la part des 0,01 % les plus riches de 0,3 % à 1,8 % du revenu national sur la même période. Dès 2006, l'Inde dépasse le Japon en nombre de milliardaires en dollars (36 contre 24).

Le pays est passé, de 1993 à 2004, d'un coefficient de Gini de 32,9 à 36,2. Le coefficient est plus fort en milieu urbain (37,6) qu'en milieu rural (30,5). L'impact de cet accroissement des inégalités se traduit, comme en Chine, par une réduction plus faible du taux de pauvreté absolue (moins d'un dollar par jour) que celle qu'il aurait été possible d'atteindre si la croissance constatée avait été répartie selon les distributions de revenus constatées en début de période. Le taux de pauvreté absolue serait aujourd'hui de 31 %, au lieu d'un chiffre réel constaté de 34 %.

Des États fédérés aux métropoles

Le coefficient de Gini inter-États passe d'un peu plus de 15 en 1980 à près de 23 dès 1996, du fait de la concentration des investissements dans quelques grands États, et de la pauvreté dans six États. Le Bihar, l'Uttar Pradesh, le Madhya Pradesh, le Rajasthan, États de forte croissance démographique et de pauvreté endémique, se retrouvent sans surprise parmi ces six États. Mais il est plus étonnant d'y retrouver le Bengale-Occidental qui a connu une réforme agraire importante sous son régime communiste et commence aujourd'hui à attirer les investisseurs, et plus étonnant encore, l'État du Maharastra qui a longtemps été le premier en termes de destination des IDE comme de l'investissement industriel national et figure toujours aujourd'hui dans le peloton de tête. Une représentation par districts (l'équivalent de nos préfectures) donnerait une image très contrastée entre la partie ouest du Maharastra très riche et un Nord-Est très pauvre et enclavé, ou encore les districts de l'Est de cet État assez développé mais en proie à une crise économique et sociale sans précédent dans l'agriculture (le monde rural indien vit une crise inédite dans l'histoire humaine, avec maintenant 100 000 suicides de paysans en dix ans).

Cette « coupure » de l'Inde recouvre une réalité géographique très tranchée entre, d'une part, le Nord et l'Est du pays (Pendjab, Haryana et Delhi exclus) et, d'autre part, l'Ouest et le Sud. Le premier groupe d'États est dans une dynamique d'accroissement démographique qui certes se ralentit mais demeure très forte. L'alphabétisation y reste très faible, surtout parmi les femmes. Le taux de fécondité y demeure très élevé (en général supérieur à 3,5 et souvent proche, voire au-delà, de 5) contrairement au Sud (dans la majorité des districts, il est inférieur à 3, et souvent à 2). Corollaire de cela, la capacité à enclencher un développement économique qui « absorbe » la transition démographique est très inégalement partagée. Cette capacité est bien mesurée par le « ratio de dépendance » (nombre d'inactifs-enfants ou personnes âgées-par actif), avec des variations du simple au double. Un État comme le Bihar, déjà le plus densément peuplé d'Inde, conserve un ratio de dépendance de 0,95, caractéristique du sous-développement, à comparer aux États tels que le Kerala ou le Tamil Nadu dont le ratio s'établit à 0,56, soit un niveau proche de celui des pays développés. La pauvreté absolue ne pourra pas décliner dans le Nord par les seuls effets de la globalisation, mais nécessite de profondes

politiques publiques d'aménagement du territoire, d'éducation et de redistribution. L'échelon pertinent des activités compétitives devient la métropole, voire la métropole industrielle. Le nombre de ces dernières est passé en soixante ans de trois à quelques dizaines (le recensement de 2001 comptabilisait trente-cinq villes de plus d'un million d'habitants).

En résumé, des compétitifs émergent dans les technologies de l'information et la grande industrie ; ils ont un effet d'entraînement dans les districts industriels localisés bien connus mais aussi dans des conurbations (les villes de Bombay, Thane, New Bombay, Pune, Nasik par exemple) ou des « corridors industriels » (Bangalore-Mysore ou Bangalore-Chennai par exemple). Ces « compétitifs » se retrouvent être largement employés par les grandes entreprises nomades indiennes en phase de multinationalisation très rapide (voir, dans ce même volume, l'article de Joël Ruet et Jean-François Huchet). Mais, par rapport à la Chine, la part d'emplois tout ou partie qualifiés est plus importante et les effets d'entraînement sont moins importants, en termes de nombre d'actifs concernés comme de portée géographique.

Fragmentation communautaire, « protégés » et pauvreté dans le secteur informel

L'impact économique de la fragmentation sociale par castes et communautés religieuses est un autre élément d'inégalité, propre à l'Inde. Depuis l'indépendance, le statut d'un certain nombre de castes inférieures s'est amélioré, notamment grâce aux mesures de discrimination positive. Les musulmans sont quant à eux en perte de vitesse : leur situation est maintenant comparable à celle des *schedule cast* (SC), ou ex-intouchables, et *schedule tribes* (ST), ou aborigènes, qui bénéficient de politiques de discrimination positive dans les emplois publics. Les musulmans ne peuvent bénéficier de cette politique, alors que leur situation économique et sociale est la conséquence de discriminations. 92 % des musulmans (la communauté rassemble 130 millions de personnes) travaillent dans l'économie informelle, secteur qui concentre 79 % des emplois ou activités, et sont donc socialement très fragilisés.

Les employés de la petite industrie (*small scale sector*), secteur longtemps bénéficiaire de politiques gandhiennes socialistes de protection contre la concurrence non seulement externe mais aussi venue des grandes entreprises, se retrouvent aujourd'hui exposés à la concurrence internationale, chinoise en premier lieu. L'ouverture de l'Inde à la globalisation est, pour ce pays, moins univoque que dans le cas de la Chine et bientôt du Viêtnam. Elle nécessite en tout cas d'importants investissements dans le tissu industriel des petites entreprises sédentaires, et des débuts de délocalisation de second rang (délocalisation de l'informatique indienne de faible valeur ajoutée vers le Viêtnam par exemple) voient le jour.

Les protégés se retrouvent en grand nombre dans des campagnes partiellement désenclavées. Cependant, le développement des infrastructures routières

et des marchés agricoles indiens sur Internet (e-chaupal) les met davantage en concurrence les uns avec les autres, alors que leur productivité relative reste faible (l'investissement public agricole a atteint son plus bas niveau entre 1997 et 2007 avec les 9^e et 10^e plans quinquennaux). Cette situation est aujourd'hui d'autant plus prise au sérieux que les activités agricoles concernent directement 200 millions d'Indiens (environ 40 millions de ménages), que 70 % de la population vit dans les campagnes (de l'économie agricole dépend la possibilité de l'industrie rurale), que la contribution du secteur à la croissance nationale peut être très largement améliorée, et surtout qu'aujourd'hui, 170 des 602 districts de l'Inde sont affectés par des mouvements de guérilla naxaliste d'inspiration maoïste (55 de ces districts reçoivent maintenant une aide spéciale au développement). Enfin, en Inde (comme en Afrique), il existe un lien fort entre les enjeux de suppression de la pauvreté absolue et ceux de maintien du capital naturel. Les populations tribales, très affectées par la pauvreté, mais aussi de nombreux paysans pauvres vivent dans des zones forestières qui se dégradent très vite. L'accès, par exemple, à des énergies plus modernes permettrait de diminuer la pression sur ces zones qui constituent souvent les réserves mondiales de la biodiversité.

Il est difficile de conclure quant à l'avenir de la politique publique en Inde, mais ce qui est certain c'est que Delhi commence à être convaincu que capital physique, humain et naturel ne sont pas parfaitement substituables l'un à l'autre, et que le rattrapage du pays passe par leur développement équilibré. Le gouvernement précédent l'avait appris à ses frais lors des élections générales de 2004. Le gouvernement actuel redoute de se faire rattraper par cette réalité lors du prochain scrutin national qui aura lieu au plus tard en 2009.

L'enjeu réel : réduire les inégalités

Sur un substrat géographique, sociétal et humain légué par trois décennies de socialismes, la création de richesses en Inde et en Chine, puissamment stimulée par les grands nomades en voie de globalisation, firmes indiennes et chinoises comprises, s'est accompagnée d'une forte croissance des inégalités sociales et géographiques. La dynamique de concentration de la richesse nouvelle l'emporte pour l'instant largement sur celle de sa diffusion. Dans les deux cas, les États ne se sont pas encore fortement engagés dans des politiques correctives de ces inégalités, même s'ils semblent s'en soucier de manière croissante et ont déjà mis en œuvre quelques mesures allant dans le sens de la réduction de la pauvreté absolue.

Car laisser s'accroître les inégalités ou au contraire les réduire par de vigoureuses politiques publiques est bien l'un des dilemmes stratégiques fondamentaux du rattrapage auquel sont confrontés les pays émergents. En effet, la compétitivité actuelle de leurs compétitifs dépend en partie de la pauvreté des protégés.

C'est grâce à elle qu'un ingénieur indien, détenteur d'un doctorat de Stanford, peut vivre en vérité beaucoup mieux à Bangalore qu'à Berkeley, avec un salaire trois fois moindre au taux de change courant. Sous cet aspect, l'accroissement des inégalités entre compétitifs et protégés d'un territoire avantage les compétitifs, au sens où cela améliore leur compétitivité relative. Mais il est vrai aussi qu'une croissance plus autocentrée, une sorte de « fordisme asiatique », non pas bien sûr à destination de tout le peuple, mais cherchant à amplifier l'émergence d'une classe moyenne, pourrait *in fine* bénéficier tout autant, voire plus, aux compétitifs, en réduisant les écarts avec les protégés à qui s'adresserait une bonne part de la demande de cette classe moyenne ascendante.

La population et le poids économique déjà atteint par la Chine et l'Inde font que ce choix stratégique aurait d'importantes conséquences au sein même des pays aujourd'hui les plus riches. Il est en effet incontestable que l'avantage actuel des compétitifs indiens et chinois – largement fondé sur la pauvreté, semble-t-il durable, de leurs protégés – fait des ravages parmi les compétitifs des pays riches qui ne parviennent pas tous à élever assez vite leur niveau de compétences et d'innovation pour demeurer dans la course et se trouvent donc rejetés en masse parmi les protégés. Ceux-ci sont ainsi toujours plus nombreux à chercher à satisfaire la demande que leur adressent leurs compétitifs « résistants », une demande qui elle n'a pas de raison d'augmenter. Il en résulte pareillement un accroissement des inégalités, empiriquement constatable dans la plupart des pays riches. Pour certains, l'horizon de ce processus n'est autre que le laminage des classes moyennes. On voit donc qu'il existe un intérêt objectif de long terme entre les classes moyennes des pays riches et celles qui naissent dans les pays émergents. Classes moyennes de tous les pays...

Pour en savoir plus

Asian Development Bank, *Inequality in Asia*, Manille, 2007.

Banque mondiale, *World Development Indicators*, Washington (D. C.), Banque mondiale, 2007.

CHAUDHURI (Shubham) et RAVALLION (Martin), *Partially Awakened Giants : Uneven Growth in China and India*, Working Paper, Washington (D. C.), Banque mondiale, 2007.

GIRAUD (Pierre-Noël), *L'Inégalité du monde*, Paris, Gallimard, 1996.

LARDY (Nicholas), « China : Towards a Consumption-Driven Growth Path », *Policy Brief*, Washington (D. C.), Institute for International Economics, octobre 2006.

ROTMAN (Andy), *Harmonious Society, China's Economic & Political Future*, Special Report, CLSA Report, mai 2007.

Conclusion

Presses de Sc. Po. | *Annuels*

2008/1

pages 367 à 369

ISSN

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/l-enjeu-mondial-les-pays-emergents--9782724610871-page-367.htm>

Pour citer cet article :

"Conclusion", *Annuels*, 2008/1 p. 367-369.

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sc. Po..

© Presses de Sc. Po.. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Conclusion

Christophe Jaffrelot

L'été 2008 a confirmé que la montée en puissance des pays émergents est en passe de bouleverser la scène internationale. Dans le domaine économique, la réunion ministérielle de l'OMC de juillet dernier à Genève a achoppé sur le dossier agricole, des pays du G 20 – à commencer par l'Inde – refusant de libéraliser le commerce des produits agricoles tant que les Occidentaux – et en particulier les Américains – ne reviendraient sur leurs propres politiques de subvention et de protection du secteur. Pascal Lamy, le directeur de l'OMC, a dû reconnaître qu'il s'agissait là d'un échec hypothéquant la finalisation du cycle de Doha dans le courant de l'année.

Dans le domaine géostratégique, le coup force de la Russie en Ossétie du Sud et en Abkhazie – certes en réponse à une démarche aventureuse du président Saakachvili – a montré que Moscou cherchait bel et bien à réaffirmer sa présence sur la scène internationale. Les troupes russes ont pénétré en territoire géorgien avant de s'arrêter à une quarantaine de kilomètres de Tbilissi, puis de se replier conformément au plan proposé par l'Union européenne, mais le droit international reste bafoué dès lors que les deux provinces en question échappent de fait à la souveraineté de la Géorgie. La Douma a reconnu leur indépendance et Moscou a mis un point d'honneur à écorner la souveraineté territoriale de ce petit voisin pour afficher sa force au reste du monde et notamment aux États-Unis et à l'Europe.

Au-delà du *hard power*, les Jeux olympiques de Pékin qui ont vu la Chine dépasser pour la première fois les États-Unis au tableau des médailles ont démontré que l'empire du Milieu n'hésitait pas à utiliser cette manifestation sportive à vocation universaliste au profit de son nationalisme. Jamais l'organisation des Jeux n'avait été aussi grandiose et jamais autant de grands de ce monde n'avaient été invités à participer à la cérémonie d'ouverture – au point que celle-ci a permis

des rencontres politiques informelles dignes des couloirs de l'ONU. Le palmarès aidant, la Chine est apparue sûre de sa montée en puissance et capable d'un rayonnement culturel qui lui faisait jusque-là défaut : malgré l'hypothèque tibétaine, Pékin a réussi à mettre ses Jeux olympiques au service d'une stratégie qu'il faut bien classer dans le répertoire du *soft power*.

Si l'actualité montre des pays émergents omniprésents, bien des incertitudes pèsent encore sur la poursuite de leur essor. Certes, Imène Rahmouni-Rousseau se montre confiante, dans les pages qui précèdent, dans la capacité de ces pays à surmonter des crises financières qui, dans le passé, ont si souvent nui à leur essor. Mais leur croissance est particulièrement déséquilibrée, comme le soulignent Pierre-Noël Giraud, Jean-François Huchet et Joël Ruet qui constatent qu'en Chine et en Inde, les écarts se creusent entre riches et pauvres, entre régions et entre villes et campagnes. De telles tensions risquent de déboucher sur des explosions sociales, d'autant que d'autres variables peuvent réduire la croissance à court terme : la récession euro-atlantique pénalisera les exportations des pays les plus dépendants de l'extérieur comme la Chine ; le vieillissement et l'embourgeoisement relatif de la population pèseront sur les comptes publics du fait d'une demande nouvelle de protection sociale (retraites, sécurité sociale) ainsi que sur le coût du travail comme les augmentations de salaires en Asie et en Europe orientale le montrent déjà ; enfin, l'augmentation du prix des matières premières – tant énergétiques qu'alimentaires – risque de réduire le pouvoir d'achat moyen et de creuser encore les écarts entre riches et pauvres.

Cette dernière question renvoie à la question fondamentale posée par Laurence Tubiana et Emmanuel Guérin : le développement des pays émergents est-il durable ? Ces deux auteurs soulignent l'ampleur des enjeux environnementaux à laquelle ces pays doivent faire face du fait de l'augmentation rapide de leurs émissions de CO₂. Ce défi concerne le reste de la planète ; la maîtrise du changement climatique lié à l'effet de serre est une priorité pour l'humanité dans son entier.

L'essor des pays émergents modifie l'équilibre mondial dans deux autres domaines. Premièrement, la planète doit aujourd'hui faire face à un risque nouveau en matière de sécurité alimentaire : du fait de la croissance de la population, des changements de régimes alimentaires – notamment dans les pays émergents où les classes moyennes consomment plus qu'avant et d'autres denrées –, et du fait de la stagnation des productions vivrières liées notamment à la réduction des surfaces cultivées (à cause de l'exode rural et plus encore de l'usage industriel de terres arables). La contradiction née de l'essor des consommations et de la stagnation des productions se traduit, pour certaines denrées, par de fortes pressions inflationnistes. Le prix de certaines céréales explose littéralement : celui du riz et du blé a doublé entre mars 2007 et mars 2008. Au-delà, l'effet sur les stocks est des plus spectaculaires : ceux de céréales n'ont en effet jamais été aussi bas depuis un quart de siècle.

Deuxièmement, la consommation de matières premières s'envole. Le phénomène est particulièrement important dans le secteur de l'énergie. Si la consommation de pétrole des pays riches s'est stabilisée, voire a décliné au cours des dernières années, celle des pays émergents augmente très rapidement. Elle a été multipliée par deux en vingt ans au Brésil, en quinze ans en Inde, en dix ans en Chine. La production ne pouvant pas répondre à la demande, le prix du baril ne cesse de s'élever. Si le cas du pétrole est le plus manifeste, d'autres matières premières connaissent une évolution comparable. Les pays émergents étant gourmands en acier, la consommation de minerai de fer est passée de quelque 900 millions de tonnes en 2001 – le niveau auquel elle était déjà dix ans plus tôt – à 1 300 millions de tonnes environ en 2005. Celle de nickel a bondi de moins de 700 000 tonnes en 1993 à plus de 1,3 million de tonnes en 2004 – la Chine consommant un cinquième de ce total mondial.

Ces déséquilibres ont un impact immédiat sur les prix, et placent les pays producteurs dans une position de force nouvelle, surtout quand ils sont en petit nombre (l'Australie et le Brésil représentent à eux seuls les deux tiers des exportations de minerais de fer ; le Chili, le Pérou, l'Australie et l'Indonésie sont dans une situation comparable pour le cuivre, etc.). Certains pays producteurs de matières premières sont donc tentés de mettre en place des cartels ressemblant à l'OPEP, y compris dans le secteur agricole. C'est ainsi que la Thaïlande, premier exportateur de riz dans le monde, a cherché à entraîner le Vietnam, les Philippines et l'Indonésie dans la création d'une Organisation des pays producteurs de riz.

Au-delà, la montée en puissance des pays émergents risque de précipiter à moyen terme l'épuisement de certaines ressources naturelles, qu'il s'agisse de matières premières ou de denrées n'ayant pas à subir de transformation industrielle ou agro-alimentaire comme les produits de la mer. D'ores et déjà, certaines espèces de poisson sont en voie de disparition du fait de la surpêche à laquelle s'adonnent certains pays, y compris des émergents.

Formidable réussite et formidable défi, les pays émergents montrent qu'il est possible de sortir du sous-développement et d'accéder à une certaine prospérité. Adoptant des modes de vie, d'industrialisation et d'urbanisation calqués sur ceux des pays riches, très consommateurs en matières premières et très polluants, leur trajectoire semble plus précaire qu'il n'y paraît, et contraire, en tout cas, à la logique d'un développement durable. Il s'agit sans doute là d'un facteur d'instabilité internationale supplémentaire car la compétition pour des ressources rares – au nombre desquelles il faut aussi compter l'eau – pourrait dégénérer en conflits ouverts.

Les contributeurs

Rolando Avendaño est chercheur associé au centre de développement de l'OCDE, à Paris. Il travaille sur des sujets liés à l'impact macro-économique de l'Asie en Amérique latine et sur le développement financier des économies émergentes.

François Bafoil est sociologue, directeur de recherche CNRS au CERI (Centre d'études et de recherches internationales de Sciences Po). Durant l'année 2007-2008, il a été expert principal à l'OCDE pour la rédaction du *Territorial Review Poland*. Il a récemment publié *Europe centrale et orientale. Mondialisation, européanisation et changement social* (Presses de Sciences Po, 2006) et édité *La Pologne* (CERI-Fayard, 2007).

Geoff Barnard est économiste principal au département des affaires économiques de l'OCDE et travaille sur la Russie et l'Afrique du Sud. Il a auparavant travaillé pour le FMI et résidé à Moscou entre 1999 et 2003.

Robert Boyer est directeur de recherche au CNRS, et enseigne comme directeur d'études à l'EHESS. Économiste à Paris-Jourdan Sciences économiques, il mène des recherches sur l'histoire économique, la macro-économie institutionnelle et historique et les analyses comparatives du capitalisme au titre de la théorie de la régulation.

Jean Coussy est correspondant scientifique au CERI (Centre d'études et de recherches internationales de Sciences Po), maître de conférences honoraire à l'EHESS, et travaille sur l'économie et la politique internationales.

Olivier Dabène est professeur des Universités à Sciences Po et dirige le premier cycle Amérique latine, Espagne, Portugal, la spécialité Amérique latine du master de politique comparée et le programme doctoral Amérique latine. Il a récemment

dirigé *Amérique latine, les élections contre la démocratie ?* (Presses de Sciences Po, 2008).

Dominique Darbon est professeur de science politique à l'Institut d'études politiques de Bordeaux et président du conseil scientifique du pôle Afrique du ministère des Affaires étrangères. Il travaille sur les administrations publiques du Sud et le *State building*.

Jean-Luc Domenach est directeur de recherche au CERI (Centre d'études et de recherches internationales de Sciences Po). Ancien directeur du CERI et ancien directeur scientifique de Sciences Po, il a récemment publié *La Chine m'inquiète* (Perrin, 2008).

Gilles Favarel-Garrigues est chargé de recherche CNRS au CERI (Centre d'études et de recherches internationales de Sciences Po). Il a récemment publié *La Police des mœurs économiques de l'URSS à la Russie* (CNRS Éditions, 2007).

Jean-Jacques Gabas est économiste, maître de conférences/HDR à l'Université Paris-Sud 11 et à Sciences Po, responsable du centre Ametis (Analyse des mutations économiques, des technologies de l'information et des sociétés) du CEI (Collège d'études interdisciplinaires) de l'Université Paris-Sud 11.

Pierre-Noël Giraud est professeur d'économie à l'École des mines de Paris et membre de l'Académie des technologies.

François Godement est historien, professeur à Sciences Po et directeur de l'Asia Centre. Ses travaux concernent l'évolution chinoise et les relations internationales en Asie orientale.

Emmanuel Guérin est chargé de programme sur l'aide au développement et coordonne les activités sur les pays émergents à l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri).

Jérôme Guillet est banquier à Paris et le rédacteur d'*European Tribune*, site Internet de commentaire sur l'Europe, l'énergie et la politique internationale.

Pierre Hassner est directeur de recherche émérite au CERI (Centre d'études et de recherches internationales de Sciences Po), actuellement chercheur associé. Il enseigne cette année à l'Université du Québec à Montréal et à l'Institut des hautes études internationales et du développement à Genève.

Guy Hermet est directeur de recherche émérite, ancien directeur du CERI (Centre d'études et de recherches internationales de Sciences Po) et professeur à Sciences Po ainsi qu'aux universités de Bruxelles (ULB), Lausanne, Genève et Montréal (UDM).

Jean-François Huchet est directeur du CEFC (Centre d'études français sur la Chine contemporaine) à Hong-Kong et directeur de la revue *Perspectives chinoises/China Perspectives*.

Ahmet Insel est professeur d'économie du développement et directeur du département d'économie de l'Université Galatasaray d'Istanbul.

Christophe Jaffrelot est directeur du CERI (Centre d'études et de recherches internationales de Sciences Po) et directeur de recherche au CNRS. Il a récemment codirigé *Milices armées d'Asie du Sud* (Presses de Sciences Po, 2008).

Françoise Lemoine est économiste au CEPPII (Centre d'études prospectives et d'informations internationales) et chercheur associé au Centre d'études sur la Chine moderne et contemporaine à l'EHESS. Elle est l'auteur de *L'Économie de la Chine* (La Découverte, 2006).

Bruno Losch est économiste principal à la Banque mondiale (département Développement durable) et chercheur au CIRAD (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement).

Roland Marchal est chargé de recherche CNRS au CERI (Centre d'études et de recherches internationales de Sciences Po) et travaille sur les conflits armés en Afrique.

Alexandra Novosseloff est chercheur associé au centre Thucydide de l'Université de Paris-Panthéon-Assas et spécialisée dans le domaine des organisations internationales, du maintien de la paix et des relations entre l'ONU et les organisations régionales.

Imène Rahmouni-Rousseau dirige le service d'études sur la stabilité financière et les marchés à la Banque de France. Elle était auparavant économiste à la Banque centrale européenne à Francfort.

David Recondo est chargé de recherche CNRS au CERI (Centre d'études et de recherches internationales de Sciences Po). Ses recherches portent sur les transformations de la démocratie participative en Amérique latine dans une perspective

comparative. Il a récemment publié *La Politique du guépard. Multiculturalisme et démocratie au Mexique* (CERI-Karthala, 2008).

Alain Rouquié, directeur de recherche émérite au CERI (Centre d'études et de recherches internationales de Sciences Po), est président de la Maison de l'Amérique latine et ancien ambassadeur de France au Brésil.

Joël Ruet est chercheur CNRS au Laboratoire d'analyse des techniques territoires et sociétés à l'École nationale des ponts et chaussées et chercheur associé au Cerna (Centre d'économie industrielle) à l'École des mines de Paris. Il enseigne à l'École des mines, à HEC et à l'Université de Barcelone.

Javier Santiso est directeur et économiste en chef du centre de développement de l'OCDE et président du réseau marchés émergents de l'OCDE (EMNET). Il a récemment publié *The Visible Hand of China in Latin America* (OCDE, 2007).

Jérôme Sgard est docteur en économie et directeur de recherche au CERI (Centre d'études et de recherches internationales de Sciences Po). Il travaille sur les crises et les réformes en Europe de l'Est et dans les économies émergentes, et sur les relations entre le droit, le développement économique et le gouvernement des choses publiques.

Jean-Marc Siroën est professeur d'économie internationale à l'Université Paris-Dauphine. Il a notamment publié sur les relations économiques internationales et le lien entre commerce et institutions.

Anne de Tinguy est professeur des Universités rattachée à l'Inalco (Institut national des langues et civilisations orientales) et au CERI (Centre d'études et de recherches internationales de Sciences Po). Elle a récemment publié *Moscou et le monde. L'ambition de la grandeur : une illusion ?* (CERI-Autrement, 2008).

Laurence Tubiana est directrice de l'Iddri (Institut du développement durable et des relations internationales) et de la chaire Développement durable de Sciences Po. Elle est membre du CCIED (China Council for International Cooperation on Environment and Development) et de l'ICSD (Indian Council for Sustainable Development).

Cornelia Woll est chargée de recherche au CERI (Centre d'études et de recherches internationales de Sciences Po). Elle travaille sur l'économie politique internationale et a récemment publié *Firm Interests : How Governments Shape Business Lobbying on Global Trade* (Cornell University Press, 2008).

Depuis 1995, l'**Atelier de cartographie de Sciences Po** assure la formation des étudiants et la production de cartes et graphiques pour les enseignants et les chercheurs. Il est également lié par de nombreuses conventions de partenariat avec la presse, des éditeurs, des administrations, des entreprises et des musées. Une partie des documents est accessible sur son site internet :

<http://www.sciences-po.fr/cartographie>

Liste des sigles

ACP : Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, *ensemble de soixante-dix-neuf pays en développement de ces trois régions, bénéficiant de tarifs commerciaux préférentiels de la part des pays européens.*

ADPIC : Accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce.

AGOA : African Growth and Opportunity Act, *loi adoptée par le Congrès américain pour soutenir l'économie des pays africains.*

AID : Association internationale de développement (Banque mondiale).

AIEA : Agence internationale de l'énergie atomique.

ALBA : Alternative bolivarienne pour les Amériques.

Alena : Accord de libre-échange nord-américain, *regroupant les États-Unis, le Canada et le Mexique.*

ANC : African National Congress (Congrès national africain), *parti politique d'Afrique du Sud.*

APD : Aide publique au développement, *aide apportée par les États industrialisés au développement économique aux États en voie de développement.*

APEC : Coopération économique pour l'Asie-Pacifique, *forum de coopération économique qui réunit vingt et un pays de la région Asie-Pacifique (www.apec.org/).*

Asean : Association of Southeast Asian Nations (Association des nations de l'Asie du Sud-Est) *réunissant dix pays de la région.*

Asean+3 : *Ensemble formé par les pays de l'Asean, d'une part, et la Chine, le Japon et la Corée du Sud, d'autre part.*

ASEM : Dialogue Asie-Europe, *Union européenne et Asean + 3.*

ASS : Afrique subsaharienne.

BID : Banque interaméricaine de développement.

BRIC : Brésil, Russie, Inde et Chine, *acronyme proposé par la firme Goldman Sachs.*

C-34 : *Comité spécial pour les opérations de maintien de la paix des Nations unies.*

Cafta : Central America Free Trade Agreement (Accord de libre-échange d'Amérique centrale), *réunissant les États-Unis, le Costa Rica, le Guatemala, le Honduras, la République dominicaine, le Nicaragua et le Salvador.*

CAD : Comité d'aide au développement regroupant vingt-deux pays membres de l'OCDE.

CAEM : Conseil d'assistance économique mutuelle, *organisation économique entre plusieurs pays du bloc communiste autour de l'URSS, dissoute en 1991, appelée aussi COMECON.*

CAN : Communauté andine des nations, *réunissant la Bolivie, la Colombie, l'Équateur, le Pérou et le Venezuela.*

CECA : Comprehensive Economic Cooperation Agreements, *Projets d'accords régionaux ou bilatéraux négociés par l'Inde.*

CEI : Communauté des États indépendants, *organisation réunissant l'ensemble des pays de l'ex-URSS à l'exception des trois États baltes.*

Cepal : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes.

CICID : Comité interministériel de la coopération internationale et du développement, *définit les axes prioritaires de la politique française d'aide au développement.*

CIO : Comité international olympique.

Club de Paris : *Groupe informel de dix-neuf pays créanciers dont le rôle est de trouver des solutions aux difficultés de paiement des nations endettées.*

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

Conefo : Conférence des forces nouvelles émergentes.

CPI : Cour pénale internationale, *principal organe juridictionnel de l'ONU, dont la mission est l'arbitrage pacifique des différends entre États.*

CSD : Cadre de soutenabilité de la dette, *destiné à fixer un plafond au-delà duquel le risque de non-remboursement devient très important.*

FIDA : Fonds international de développement agricole (Nations unies).

FMI : Fonds monétaire international.

G 4 : *Groupe de quatre pays (Inde, Brésil, Allemagne, Japon), œuvrant de concert pour leur entrée au Conseil de sécurité des Nations unies en tant que membres permanents.*

- G 6** : Terme employé pour décrire les six plus importantes économies du monde.
- G 7** : Groupe de sept pays industrialisés : Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon et Royaume-Uni.
- G 8** : G 7 élargi à la Russie.
- G 10** : Groupe de pays émergents organisés autour de l'Inde et du Brésil pour s'opposer à l'agenda des pays développés.
- G 20** : Au sein de l'OMC, groupe d'une vingtaine de pays en voie de développement s'opposant à la politique commerciale des États-Unis et de l'Europe.
- G 33** : Au sein de l'OMC, groupe de quarante-cinq pays en développement s'opposant à la libéralisation complète des marchés agricoles.
- G 77** : La plus large organisation intergouvernementale au sein des Nations unies regroupant cent trente pays en développement.
- G 90** : Groupe de quatre-vingt-dix pays en développement réunissant les pays ACP, les pays de l'Union africaine et des PMA.
- G 110** : Rencontre du G 20 et du G 90.
- GAD** : Groupement d'assistance pour le développement (OECE), ancêtre du CAD/OCDE.
- GAFI** : Groupe d'action financière, organisme intergouvernemental visant à développer et promouvoir des politiques nationales et internationales afin de lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.
- GATT** : General Agreement on Tariffs and Trade (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce), ancien nom de l'OMC.
- GIEC** : Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat.
- Groupe de Cairns** : Au sein de l'OMC, groupe de dix-sept pays non européens exportateurs agricoles.
- GUAM** : Géorgie, Ukraine, Azerbaïdjan et Moldavie, organisation de coopération regroupant ces quatre pays.
- IBSA** : Initiative trilatérale de développement entre l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud afin de promouvoir les échanges et la coopération Sud-Sud.
- IDE** : Investissements directs à l'étranger.
- IDH** : Indice de développement humain.
- Licis** : Low Income Countries Under Stress (Pays à faibles revenus en difficulté) (Banque mondiale).
- LMG** : Like Minded Group, groupe de pays en développement s'alliant dans les organisations internationales comme l'OMC.

MCCA : Marché commun centraméricain, réunissant le Costa Rica, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Salvador.

MDP : Mécanisme de développement propre, mécanisme permettant aux entreprises des pays développés d'atteindre leurs objectifs d'abaissement des émissions de gaz à effet de serre en menant des projets de réduction des rejets dans les pays en développement.

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

MPLA : Mouvement populaire de libération de l'Angola.

NAM : Non-Aligned Movement (Mouvement des non-alignés).

NAMA-11 : Non Agriculture Market Access-11, groupe de pays réuni autour du Brésil, de l'Inde et de l'Afrique du Sud pour accélérer la libéralisation de l'accès au marché des produits industrialisés.

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

NPI : Nouveaux pays industrialisés, expression utilisée dans les années 1980 et 1990 pour caractériser le décollage économique rapide de certains pays d'Asie de l'Est (Corée du Sud, Hong-Kong, Singapour, Taiwan).

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques.

OEА : Organisation des États américains.

OECE : Organisation européenne de coopération économique, remplacée par l'OCDE.

OMC : Organisation mondiale du commerce.

ONG : Organisation non gouvernementale.

ONU : Organisation des Nations unies.

OPEP : Organisation des pays exportateurs de pétrole.

OPS : Organisation panaméricaine de santé.

OSCE : Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.

OTAN : Organisation du traité de l'Atlantique Nord.

P3 : Format de réunion des trois pays occidentaux membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies (États-Unis, France et Royaume-Uni).

PAN : Parti d'action nationale, parti politique conservateur mexicain.

PCC : Parti communiste chinois.

PECO : Pays d'Europe centrale et orientale.

PED : Pays en développement.

- Pemep** : Pays à économie de marché exportateurs de pétrole.
- PIB** : Produit intérieur brut.
- PMA** : Pays les moins avancés.
- PME** : Petites et moyennes entreprises.
- PNUD** : Programme des Nations unies pour le développement.
- PNB** : Produit national brut.
- PRD** : Parti de la révolution démocratique, *parti politique progressiste mexicain*.
- PRI** : Parti révolutionnaire institutionnel, *parti politique progressiste mexicain*.
- RDC** : République démocratique du Congo.
- R&D** : Recherche et développement.
- RMB** : Yuan Renminbi, *monnaie de la République populaire de Chine*.
- RPC** : République populaire de Chine.
- RSA** : République d'Afrique du Sud.
- Saarc** : South Asian Association for Regional Cooperation (Association sud-asiatique pour la coopération régionale).
- SACU** : Southern African Custom Union (Union douanière d'Afrique australe).
- SADC** : South Africa Development Community (Communauté de développement d'Afrique australe).
- Saïda** : South African International Development Agency, *projet sud-africain pour la création d'une agence de développement rattachée au ministère des Affaires étrangères*.
- SICA** : Système d'intégration centre-américain, *organisation intergouvernementale qui a pour membres les sept pays d'Amérique centrale et pour membres associés, la République dominicaine et les États-Unis ; le Mexique et Taiwan y participent comme observateurs*.
- Swapo** : South West African People's Organization (Organisation du peuple du sud-ouest africain), *principal parti politique namibien*.
- TIC** : Technologies de l'information et de la communication.
- TLC** : Traité de libre-échange entre la Colombie et les États-Unis.
- TNP** : Traité de non-prolifération nucléaire.
- UA** : Union africaine.
- URSS** : Union des républiques socialistes soviétiques.
- ZAPU** : Zimbabwe African People's Union, *ancien parti politique communiste qui a combattu pour la libération du Zimbabwe*.
- ZLEA** : Projet suspendu de Zone de libre-échange des Amériques.

IMPRESSION, BROCHAGE



42540 ST-JUST-LA-PENDUE
OCTOBRE 2008
DÉPÔT LÉGAL 2008 N° 2569