

COLLECTION  
DÉBATS ET DOCUMENTS  
JUIN 2023

28

# LE MULTILATÉRALISME À L'ÉPREUVE

JEAN ZWAHLEN



FONDATION  
**JEAN MONNET**  
POUR L'EUROPE

# LE MULTILATÉRALISME À L'ÉPREUVE

JEAN ZWAHLEN





**Jean Zwahlen** a accompli des études de droit et de sciences économiques à l'Université de Neuchâtel. Son riche parcours professionnel l'a amené à être notamment Ministre et chef du Service économique et financier du Département fédéral des affaires étrangères à Berne, Ambassadeur et chef de la délégation suisse auprès de l'OCDE, membre du Directoire de la Banque Nationale Suisse et vice-président du conseil d'administration ainsi que senior advisor pour l'Asie à l'Union Bancaire Privée. Il a également été professeur invité à l'IHEID et membre des Conseils académiques des Universités de Lausanne et Neuchâtel. Jean Zwahlen est membre du Comité scientifique ainsi que du Conseil de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe à Lausanne.

---

## Référence bibliographique

Zwahlen, Jean. *Le multilatéralisme à l'épreuve*. Lausanne, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Collection débats et documents, numéro 28, juin 2023.

Les points de vue et opinions exprimés dans le présent texte sont ceux de l'auteur et n'engagent pas la Fondation en tant qu'institution.

© 2023 – Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne

Tous droits réservés pour tous pays

# Table des matières

---

I. Renaissance du multilatéralisme d'après-guerre.....	9
1. Ordre européen-mondial démocratique.....	9
1.1. Bilan.....	10
2. Genèse de la Construction de l'ordre multilatéral européen d'après-guerre.....	10
2.1. Le plan Marshall (1948-1952).....	11
2.1.1. Bilan du Plan Marshall.....	13
2.2. L'Organisation Européenne de Coopération Économique (OECE; 1948-1960).....	13
2.2.1. La Suisse et l'OECE.....	14
2.2.2. Bilan de l'OECE.....	14
2.3. La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA; 1952-2002).....	15
2.3.1. Bilan de la CECA.....	16
2.4. L'Organisation des Nations Unies (ONU, 1945).....	16
2.4.1. Bilan de l'ONU.....	17
II. La Guerre froide.....	20
1. Définition et clés de lectures.....	20
1.1. Caractéristiques.....	20
1.2. Points liminaires.....	21
2. Le Contexte.....	22
2.1. À l'issue de la guerre.....	22
2.2. Construction du bloc soviétique.....	22
2.2.1. Pilier politico-économique.....	23
2.2.2. Pilier militaire: le Pacte de Varsovie.....	23
2.3. La Charte de l'ONU.....	24
2.4. Caractéristiques du multilatéralisme de l'après-guerre.....	24

2.5. Limites du multilatéralisme.....	25
2.5.1. L'affaiblissement du rôle de l'État.....	25
2.5.2. L'hétérogénéisation du monde.....	26
2.5.2.1. Démographie.....	26
2.5.2.2. Globalisation.....	26
2.5.2.3. Affaiblissement des engagements internationaux contraignants.....	27
III. Décolonisation, Conférence de Bandung et BRICS.....	28
1. La Conférence de Bandung (18-24 avril 1955).....	28
2. Les BRIC, BRICS, BRICS +.....	30
2.1. Les BRIC et BRICS.....	30
2.1.1. L'émergence des BRICS sur la scène internationale.....	32
2.1.2. Les BRICS, nouveaux acteurs indépendants sur la scène internationale.....	33
2.2. Les BRICS +.....	33
2.3. Création de la Nouvelle Banque de Développement... 34	
2.4. Contingent Reserve Arrangement (CRA) ou Fonds de Réserve.....	35
3. La Chine et les BRICS.....	36
IV. Retour de la Chine sur la scène internationale.....	38
1. Adhésion à Organisation Mondiale du Commerce (OMC).....	38
2. Arrivée de Xi Jinping au pouvoir.....	39
2.1. Volet intérieur.....	39
2.2. Volet extérieur.....	39
2.2.1. Quelques considérations critiques.....	41
3. La Chine et le multilatéralisme.....	42
3.1. La Chine dans l'ordre multilatéral d'après-guerre.....	43

3.2. Création d'un nouvel ordre multilatéral asiatique.....	43
3.2.1. L'Organisation de Coopération de Shanghai (OCS; 1986).....	43
3.2.2. La Banque Asiatique d'Investissement dans les Infrastructures (AIIB; 2016).....	44
3.2.3. Le Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP; 2022).....	45
3.2.4. Les Routes de la Soie ou La Belt and Road Initiative (BRI).....	46
3.2.5. La BRI face à l'Union Européenne.....	47
3.2.6. La Chine dans l'Arctique.....	48
4. Conclusions intermédiaires.....	49
V. Évaluation et conclusions.....	51

# I. Renaissance du multilatéralisme d'après-guerre

---

## 1. Ordre européen-mondial démocratique

---

Alors que la Deuxième Guerre mondiale sévissait encore, les puissances alliées réfléchirent ce à quoi un ordre international, multilatéral, adapté aux besoins de la nouvelle constellation mondiale, devrait ressembler. L'entente étant alors cordiale, les Alliés envisagèrent de créer un « Ordre Européen-Mondial Démocratique », qui comprendrait les États-Unis et l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques (URSS), devenus les deux nouvelles grandes puissances mondiales au sortir de la Seconde Guerre mondiale.

C'est dans ce contexte que se place l'initiative états-unienne de convoquer à Bretton Woods une conférence dédiée à la création d'un nouvel ordre international (1944). Une quarantaine de pays y participèrent et créèrent les deux organisations de Bretton Woods : le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD) – dont les statuts furent adoptés en 1945.

Avec le lancement du FMI et de la BIRD, l'objectif originel des États-Unis avait été de conjurer le retour des désordres économiques du système de l'entre-deux guerre, et non pas de relever économiquement l'Europe démolie par la guerre. C'est la raison pour laquelle le projet du Plan Marshall, en gestation depuis quelque temps, fut adapté pour répondre à cette nouvelle donne. Quant à l'URSS, si elle a participé aux négociations des accords de Bretton Woods, elle déclara lors de débats exploratoires qu'elle se refusait à toute adhésion à ce stade. L'URSS n'y adhéra finalement jamais, puisque c'est en 1992 que la Russie et une partie de

la Communauté des États indépendants accédèrent au FMI et à la BIRD, deux organisations dont le but et les mandats avaient radicalement changé depuis leur création.

Mais la bonne entente se détériora rapidement, dès la Conférence de Postdam (17 juillet-2 août 1945), quand Staline fit valoir – contrairement aux engagements qu'il avait pris à Yalta<sup>1</sup> – qu'il voulait créer une zone soumise à son emprise exclusive. Cette zone se situerait dans les pays d'Europe centrale, conquis par l'Armée Rouge. Pour Staline, cette stratégie était le seul moyen d'assurer la sécurité de l'URSS.

Face à ce retournement de situation, les États-Unis abandonnèrent l'idée de créer un « Ordre Européen-Mondial Démocratique », pour lequel ils nourrissaient déjà certains doutes. En guise de remplacement, ils privilégièrent des plans de sauvetage pour une Europe ravagée, arrimés à la zone atlantique.

### 1.1. Bilan

La mise en place des plans de relance pour l'Europe, tout comme l'abandon de l'Ordre Européen-Mondial Démocratique, illustre combien était fragile l'entente des puissances alliées, puisqu'elle n'a pas survécu à leur victoire sur l'Allemagne hitlérienne. En effet, dès la victoire acquise, les rivalités idéologiques sont réapparues et ne cessèrent de s'amplifier.

## 2. Genèse de la Construction de l'ordre multilatéral européen d'après-guerre

En 1945, la guerre qui se termine laisse une Europe dévastée, comptant 60 millions de morts (l'équivalent de 2,7 % de la population mondiale de l'époque). Or, alors que ce contexte faisait présager

<sup>1</sup> La conférence de Yalta, en Crimée, se tint du 4 au 11 février 1945 et réunissait Joseph Staline (URSS), Winston Churchill (Royaume-Uni) et Franklin D. Roosevelt (États-Unis). Les buts de la conférence étaient d'adopter une stratégie commune pour l'après-guerre, réfléchir à l'avenir de l'Europe après le IIIe Reich et garantir la stabilité mondiale.

que la haine allait perdurer entre les ex-puissances belligérantes européennes, c'est au contraire sur des ferments de réconciliation et d'abnégation qu'un ordre multilatéral européen d'après-guerre se construisit sur des valeurs telles que le pacifisme reposant sur le respect du droit, la générosité et la solidarité.

Concrètement, ces principes ont engendré trois organisations : le Plan Marshall, l'Organisation Européenne de Coopération Économique (OECE) et la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA).

### 2.1. Le plan Marshall (1948-1952)

Puissance belligérante en Europe aux côtés des Alliés, et seuls en Asie contre le Japon, les États-Unis – qui avaient perdu 415'000 hommes lors de la Seconde Guerre – offrent à l'Europe, avec le Plan Marshall, une aide généreuse de \$ 13 milliards d'alors, soit \$ 150 milliards actuels.

Originellement, le Plan Marshall poursuivait deux objectifs : fournir une aide financière aux populations démunies et accorder des prêts<sup>2</sup> aux gouvernements pour les aider à redresser leurs économies.

Cependant, quand Staline commença à agir pour créer une zone soumise à son emprise exclusive en Europe centrale – contrairement aux engagements qu'il avait pris à Yalta – les objectifs du Plan Marshall devinrent plus spécifiques. Tout d'abord, il s'agissait de continuer à relever économiquement l'Europe tout entière, même si Washington pressentait déjà que l'URSS rejeterait cette aide. Puis, il fallait empêcher l'Europe de tomber sous la coupe soviétique (politique du *containment*).

En effet, pour les États-Unis, il fallait endiguer la progression des partis communistes qui gagnaient du terrain dans certaines

<sup>2</sup> Nombre de ces prêts finirent par être convertis en dons.

démocraties européennes, notamment en France, Italie et Belgique. Dans d'autres régions, les communistes étaient en voie de prendre le pouvoir, tel que c'était le cas en Albanie (1945) ou en Grèce (1946). Les États-Unis se replièrent alors sur l'idée d'un Ordre régional, voire atlantique, afin de freiner la progression communiste en Europe occidentale et centrale.

Cela se fit en deux temps :

Voyant que Staline faisait tout pour empêcher le relèvement allemand et, indirectement, celui de l'Europe occidentale, les États-Unis adaptèrent le projet du Plan Marshall pour accélérer la renaissance de l'Europe.

Il fallait alors, non plus seulement empêcher l'Europe de tomber sous la coupe de l'URSS, mais aussi refouler la progression du communisme (politique du « repel » ou « roll back »).

C'est d'ailleurs ce désir de refoulement du communisme qui a amené les États-Unis à rompre leur politique traditionnelle d'isolement en faisant adopter, en 1948, par le Congrès – non sans difficulté – l'amendement Vandenberg qui leur donna la compétence de conclure des traités d'alliance militaire même en temps de paix.

Cela leur permit de conclure l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) en 1949 et d'étendre la Guerre froide à presque toute l'Asie en concluant de nombreux traités de défense bilatéraux : Formose, Japon, Corée du Sud, Indonésie, Philippines, sans compter en 1951 l'ANZUS (Australie, Nouvelle Zélande, États-Unis), l'Organisation du Traité de l'Asie du Sud-Est (OTASE) en 1954 et le Pacte de Bagdad (1955) qui sont des traités comparables à l'OTAN.

C'est aussi grâce à cet amendement qu'Eisenhower put élargir la doctrine Truman de l'endiguement du communisme à celle du refoulement (roll back).

Tel est le contexte qui conduisit Marshall, le 5 juin 1947, à prononcer son discours historique à l'Université Harvard à Cambridge.

A ce moment, la Guerre froide venait de débiter. Mais cela n'empêcha pas Marshall de continuer de dire que l'aide de son Plan s'adressait à TOUTE l'Europe tant était profonde sa conviction que l'URSS la rejetterait et inciterait ses satellites à faire de même. Ce qui fut le cas.

### 2.1.1. Bilan du Plan Marshall

Le plan Marshall fut un énorme succès :

- Il a contribué à fonder l'ordre européen d'après-guerre sur des principes démocratiques, pacifistes et de solidarité.
- Il a endigué la montée du communisme en Europe occidentale.
- Il a permis à l'Europe occidentale de se relever économiquement et même de manière magistrale, puisqu'il a enclenché les Trente Glorieuses, qui a restitué à l'Europe son statut de puissance économique et commerciale.
- Il a permis de réintégrer pacifiquement et politiquement l'Allemagne dans le giron atlantique, voire de permettre son réarmement puisque l'idée française de l'incorporer dans son projet « Communauté Européenne de Défense » (Plan Pleven) fut rejetée par le Parlement français. Cela n'empêcha pas l'Allemagne de commencer à être réarmée mais dans le cadre de l'OTAN sous commandement américain !
- Enfin, il a permis aux États-Unis de reconverter leur économie de guerre en une économie de paix grâce à la forte demande européenne qui galvanisa leurs exportations.

### 2.2. L'Organisation Européenne de Coopération Économique (OECE ; 1948-1960)

Cette organisation, issue du Plan Marshall, est l'ancêtre de l'OCDE (1961). Elle a été créée par 18 pays – dont la Suisse – et été dissoute en 1958 lorsque les monnaies sont redevenues convertibles vis-à-vis du dollar. Son premier mandat fut d'assurer la mise en œuvre



du programme de redressement économique de l'Europe ainsi que la gestion et la répartition des fonds Marshall. Elle s'en est acquittée avec succès.

En 1952, l'OECE a commencé à perdre de l'importance en raison de la fin du Plan Marshall et du durcissement de l'attitude des États-Unis vis-à-vis de l'URSS. Elle fut ainsi partiellement supplantée par l'OTAN, avant d'être dissoute lorsque les monnaies sont redevenues convertibles par rapport au dollar. Néanmoins, elle a continué à faire œuvre de pionnière dans plusieurs domaines.

### 2.2.1. La Suisse et l'OECE

La Suisse, qui n'avait pas besoin de l'aide Marshall, fut toutefois l'un des 18 membres fondateurs du plan Marshall et de l'OECE. Max Petitpierre, ministre des Affaires étrangères, dut alors batailler rudement pour faire admettre que cette adhésion ne remettait pas en cause son statut de neutralité, puisque le Plan Marshall et l'OECE demeuraient ouverts à tous.

La Suisse a aussi obtenu une atténuation des prises de position. Alors qu'elles auraient dû être prises à l'unanimité, elle a obtenu un assouplissement permettant une unanimité flexible, selon laquelle la Suisse pouvait s'abstenir. Cette concession ne fut en effet qu'accordée à la Suisse et non pas à tout un chacun.

### 2.2.2. Bilan de l'OECE

L'OECE a joué un rôle crucial dans la reconstruction de l'ordre multilatéral européen d'après-guerre. Cela n'était pas gagné d'avance et ce pour plusieurs raisons :

- Comme les États-Unis ne voulurent pas assumer eux-mêmes les tâches confiées à l'OECE, ils en chargèrent les pays bénéficiaires. Ce faisant, vainqueurs et vaincus furent placés à la même table de négociations, sur un pied d'égalité.

- Cette audace s'est avérée positive car les ex-ennemis apprirent alors à collaborer étroitement et harmonieusement en distribuant l'aide Marshall. C'est ainsi que le Royaume-Uni en reçut 24 %, la France 21 %, l'Allemagne 11 % et l'Italie 11 %.
- En outre, du fait de cette collaboration, les premiers liens de solidarité se nouèrent entre ex-belligérants. Sans cette solidarité, toute construction ultérieure du multilatéralisme européen eût été impensable.

Comme nous le verrons plus loin, il n'y a pas de comparaison possible avec l'Asie, où rien de semblable n'a été réalisé. En effet :

- Il n'y a toujours pas de traité de paix entre le Japon et la Russie, et le différend sur l'appartenance des îles Kouriles n'est pas réglé.
- Avec la Corée du Sud, malgré un Traité signé en 1965 sur les relations fondamentales entre cette dernière et le Japon, des discordes subsistent à propos du statut de l'île de Takeshima et des compensations à offrir aux « femmes de réconfort ».

### 2.3. La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA ; 1952-2002)

Quand, en 1950, Robert Schuman fit sa déclaration historique,<sup>3</sup> le climat pacifiste de l'immédiat après-guerre s'était déjà dégradé. Mais cela ne l'a pas détourné de son objectif consistant à créer tout d'abord de la solidarité entre la France et l'Allemagne, en plaçant l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier, ressources stratégiques de guerre, sous une Haute Autorité, pour déjouer le retour des tentations nationalistes et établir ainsi des bases communes de développement économique ouvertes à la

<sup>3</sup> Le 9 mai 1950, R. Schuman tint un discours dans lequel il proposa la création d'une communauté européenne autour du charbon et de l'acier : c'est la naissance de la CECA.

participation de tous les pays européens. La CECA, dont le traité fut signé en 1951, a immédiatement regroupé les six pays fondateurs<sup>4</sup> de ce qui devint l'Union Européenne en 1993.

### 2.3.1. Bilan de la CECA

La CECA est l'embryon de toute la construction européenne. En soudant la solidarité entre ex-ennemis, elle a réussi à en faire des partenaires qui ont collaboré étroitement et harmonieusement. La CECA est avant-gardiste, voire révolutionnaire, en ce sens qu'elle est la première institution européenne à avoir été supranationale.

Le deuxième défi auquel ont été confrontés les pays européens à l'issue de cette guerre dévastatrice est d'avoir réussi à le relever en conformité avec les principes pacifistes des Chartes constitutives de l'ordre multilatéral d'après-guerre. Cela mérite d'être souligné tant, à défaut, la haine et les rancœurs eussent pu l'emporter.

Enfin, en guise de vœu : nous qui sommes les heureux bénéficiaires de cette aubaine, tâchons de nous hisser à la hauteur des Pères fondateurs de l'Europe, pour permettre à notre continent non seulement de rester en prise avec l'évolution du monde mais de lui permettre, en poursuivant sa construction, de jouer un rôle en meilleure adéquation avec son importance économique et commerciale. Il s'agit là d'un défi existentiel.

## 2.4. L'Organisation des Nations Unies (ONU, 1945)

Corrélativement aux défis évoqués, les États-Unis, à l'initiative de Roosevelt, engagèrent dès 1942 les pays luttant contre les puissances de l'Axe à rédiger une « Charte des Nations-Unies pour mettre fin au fléau de la guerre » et consolider la paix et la sécurité. Cette Charte fut finalisée à la Conférence de San Francisco (du 25 avril au 26 juin 1945) et signée par 51 pays fondateurs.

<sup>4</sup> L'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas.

Ainsi naquirent l'ONU et, dans la foulée, une série d'institutions spécialisées dont l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) en 1945, l'Organisation internationale du travail (OIT) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) en 1946, l'Organisation Mondiale de la santé en 1948 et l'Organisation météorologique mondiale en 1950.

### 2.4.1. Bilan de l'ONU

L'idée qui a empreint tant la création de la Société des Nations<sup>5</sup> (SDN), que celle subséquentement de l'ONU, était particulièrement noble puisque son concepteur, le Président états-uniens Woodrow Wilson (1856-1924) s'était donné pour mission d'instaurer une « paix universelle et perpétuelle ».

Malheureusement, ni la SDN, ni l'ONU n'y sont vraiment parvenues, notamment parce qu'il n'a pas été possible de les doter d'un « garant de la paix ». Dans le cas de la SDN, les États-Unis – alors seule superpuissance mondiale en mesure d'assumer cette fonction – en ont été empêchés car, après les élections de 1918, le Sénat américain, devenu majoritairement républicain, n'a pas ratifié le Traité de Versailles, passage obligé pour devenir membre de la SDN.

Pour ce qui est de l'ONU, la situation était différente. Les États-Unis avaient certes un rôle crucial à jouer en leur qualité de puissance victorieuse. Cependant, n'étant plus la seule superpuissance, ils durent composer avec leurs alliés.

C'est ainsi qu'en 1945 à Yalta, les États-Unis, le Royaume-Uni et l'URSS décidèrent de créer un Conseil dont les membres permanents bénéficieraient d'un droit de veto. C'est ainsi que naquit le Conseil de Sécurité des Nations Unies qui dota les Cinq Grands du droit de veto.

<sup>5</sup> Créée en 1919, la SDN est une « précurseur » de l'ONU. Elle disparaîtra avec la mise en place des Nations Unies.

Ces derniers auraient dû devenir les garants de la sécurité collective. Mais le problème qui surgit alors fut l'antagonisme est-ouest qui paralysa l'ONU en raison de l'usage abusif du veto qu'en firent les Cinq Grands. De ce fait, comme ce fut le cas pour la SDN, l'ONU n'a pas réussi à créer un garant efficace de la paix, ce qui affecte son efficacité.

Il est important de noter que la Charte a failli ne pas être adoptée en raison de divergences de vues à propos du Droit de veto accordé aux Cinq Grands<sup>6</sup> du Conseil de Sécurité. Ces derniers l'avaient inscrit pour protéger leurs intérêts. Or, les autres puissances craignaient que si l'un des Cinq devait menacer la paix, le Conseil de Sécurité serait dans l'incapacité d'agir. A contrario, en cas de conflit entre deux puissances qui ne seraient pas membres permanents du Conseil, les Cinq Grands pourraient agir de façon arbitraire. Ces puissances tentèrent alors de restreindre le pouvoir du veto mais échouèrent face aux Cinq qui arguèrent que le maintien de la paix mondiale serait en grande partie de leur responsabilité. Les petites puissances s'inclinèrent alors pour ne pas faire échouer la création de l'ONU.

Comme quoi le droit de veto des 5 Grands, qui a paralysé et paralyse encore l'ONU, est un vice congénital !

Toutefois, la faiblesse de l'ONU n'est pas due à cette seule raison. Elle résulte, plus profondément, de l'incapacité de la communauté internationale, très divisée, de doter ces organisations de compétences contraignantes.

- La Cour internationale de justice (CIJ) n'a pas d'autorité absolue puisque les parties qui y recourent ne sont pas tenues d'accepter sa juridiction qui n'est que consultative. Elles peuvent cependant s'y soumettre volontairement.

<sup>6</sup> La Chine, les États-Unis, la Fédération de Russie, la France et le Royaume-Uni.

- De plus, sans force militaire propre,<sup>7</sup> l'ONU est largement impuissante.

Cela illustre les dilemmes dans lesquels nous sommes enfermés :

- Alors que les problèmes à résoudre sont de plus en plus globaux et mondiaux, les compétences pour les résoudre restent largement en deçà des nouveaux enjeux.
- Cela se produit en parallèle à un moment où l'on assiste à une montée inquiétante des tensions entre grandes puissances et à une multiplication de régimes et de leaders autocratiques et dictatoriaux irrespectueux des principes de l'ordre multilatéral.

\*\*\*

Après ce parcours historique relatant le foisonnement de nouvelles organisations internationales constitutives du nouvel ordre multilatéral d'après-guerre, on aurait pu espérer l'avènement de temps plus cléments. Or, c'est le contraire qui se produisit en 1946-1947 avec la Guerre froide qui a chamboulé l'ordre multilatéral tout au long de la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle.

<sup>7</sup> Les casques bleus peuvent être présents lors de conflits, mais ne sont pas une force des plus importantes.

## II. La Guerre froide

---

### 1. Définition et clés de lectures

---

Le début de la Guerre froide peut être placé entre 1946 et 1947 et elle se termine en 1991 avec l'implosion de l'URSS et la réunification de l'Allemagne. La qualification de « Guerre froide » a été utilisée pour signifier que les deux nouvelles grandes puissances issues de la capitulation de l'Allemagne hitlérienne – les États-Unis et l'URSS – se confrontent constamment sans pour autant jamais s'affronter directement, dû à la dissuasion nucléaire ; d'où l'appellation « équilibre de la terreur ».

#### 1.1. Caractéristiques

La Guerre froide est un conflit global d'essence idéologique et stratégique, qui touche particulièrement l'Europe et l'Asie, en raison de la guerre américano-japonaise, et plus indirectement le Moyen-Orient avec l'Afghanistan et l'Amérique latine avec l'intervention américaine au Guatemala.

En outre, la Guerre froide est un conflit multidimensionnel caractérisé par une course effrénée aux armements, une compétition techno-militaire dans la conquête de l'espace,<sup>8</sup> voire un déferlement d'espionnage, qui a entraîné la création de la CIA en 1947 et du KGB en 1954.

Même si les deux nouvelles grandes puissances ne s'affrontent pas directement, il y eut néanmoins de nombreux affrontements indirects, dont les plus graves furent la guerre de Corée (1950-1953), la guerre d'Indochine (1946-1954), suivie par la guerre du Viêt Nam (1955-1975), la crise de la Baie

---

<sup>8</sup> On chiffre son coût pour la seule Amérique à quelques \$5.5 trillions – soit \$22'000 par habitant.

des Cochons (1961) et la crise des missiles de Cuba (1962). C'est en 1946 que Churchill fut le premier à parler de « rideau de fer » pour caractériser cette situation, synthétisée par Raymond Aron<sup>9</sup> en termes de « paix impossible, guerre improbable ».

#### 1.2. Points liminaires

- a) La Guerre froide scelle la fin de l'isolationnisme des États-Unis du fait de leur entrée en guerre contre les puissances de l'Axe, soit le Japon, l'Allemagne et l'Italie le 7 décembre 1941. Je remarquerais que cette entrée en guerre tardive s'est faite à cause de l'attaque surprise du Japon à Pearl Harbor et qu'elle est donc postérieure à la capitulation de la France, le 22 juin 1940.
- b) L'apparition des deux nouvelles superpuissances a déclassé les anciennes puissances européennes, qui avaient dominé l'arène internationale pendant les deux derniers siècles.
- c) À l'issue de la Seconde Guerre mondiale, le monde est unipolaire en raison du monopole nucléaire que détenaient les États-Unis. Ce monde deviendra bipolaire en 1949, voire en 1953, quand l'URSS devint à son tour puissance atomique puis thermonucléaire. Cette bipolarité demeurera jusqu'à l'implosion de l'URSS à l'issue de la Guerre froide en 1991.
- d) Du fait de l'antagonisme persistant entre ces nouvelles puissances, deux blocs se formèrent : le bloc occidental comprenant les États-Unis et leurs alliés, et le bloc soviétique avec l'URSS et ses satellites. Ces deux blocs s'organisent sous des régimes différents : libéralisme et libre échange à l'ouest, dirigisme étatique à l'est.

---

<sup>9</sup> Philosophe et politologue français, 1905-1983.

## 2. Le Contexte

### 2.1. À l'issue de la guerre

Alors que se désagrège l'entente entre les puissances alliées, Staline pense qu'il ne pourra assurer la sécurité de l'URSS qu'en créant une zone d'influence soviétique en Europe centrale. En août 1945, le lancement des bombes atomiques sur le Japon, qui rompit les rapports de force entre les puissances alliées, ne fit que renforcer Staline dans sa conviction qu'il était impératif de consolider le glacis soviétique en Europe: cinq pays tombèrent alors sous la coupe communiste en 1947 – l'Albanie, la Bulgarie, la Pologne, la Roumanie et la Yougoslavie. La réaction des États-Unis ne se fit pas attendre. Ils s'employèrent à créer une « organisation régionale de l'Europe occidentale », destinée entre autres à endiguer<sup>10</sup> la progression du communisme notamment en Belgique, France et Italie.

Tels furent les ingrédients de la création du Plan Marshall et de l'OECE, de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) en 1947 et de l'OTAN, entré en vigueur avec 12 pays membres en 1949.

### 2.2. Construction du bloc soviétique

L'URSS sort de la guerre contre l'Allemagne auréolée et territorialement agrandie. Staline entend s'en prévaloir pour reprendre la prépondérance économique qu'avait eue l'Allemagne avant la guerre sur les pays de l'Europe de l'Est.

À cette fin, il s'appuie sur Andreï Jdanov, son bras droit, qui est un « dur » comme le montre sa doctrine: « Le monde est divisé

en deux blocs inconciliables: le monde impérialiste et capitaliste dominé par les États-Unis et le monde pacifiste et démocratique dominé par l'URSS ».

Jdanov déploie sa doctrine sur deux piliers:

#### 2.2.1. Pilier politico-économique

En 1947, il crée le Kominform, organe de coordination idéologique pour renforcer le contrôle sur les partis communistes de l'Europe de l'Est voire... de la France et de l'Italie. En 1949, il crée le Comecon, ou « Conseil d'assistance économique mutuelle » (CAEM), version soviétique du Plan Marshall mais sans en avoir produit les mêmes succès car trop exclusivement assujéti aux besoins de l'URSS.

#### 2.2.2. Pilier militaire: le Pacte de Varsovie

Créé en 1955, le Pacte de Varsovie est une alliance militaire regroupant sous l'égide de l'URSS ses 7 satellites de l'Europe de l'Est (Albanie, Bulgarie, Hongrie, Pologne, République Démocratique Allemande (RDA), Roumanie et Tchécoslovaquie). Ce pacte avait un double objectif:

- Intérieurement, il voulait maintenir la domination soviétique sur ses satellites;
- Extérieurement, il constituait une alliance militaire pour renforcer l'URSS contre l'OTAN.

Même si la création de ce Pacte était déjà dans l'air, l'URSS l'a justifiée en déclarant qu'il constituait une réponse à l'accord de Paris de 1954, permettant à la République Fédérale d'Allemagne (RFA) d'adhérer à l'OTAN. En vérité, l'adhésion de la RFA à l'OTAN ne se concrétisa qu'en 1955, après la signature du Pacte de Varsovie qui réarmait aussi la RDA.

<sup>10</sup> Politique de *containment*.

### 2.3. La Charte de l'ONU

La Charte de l'ONU, créée en 1945, a été signée par 51 pays représentant 80 % de la population mondiale de l'époque. Tous étaient d'obédience démocratique à l'exception de l'URSS. Si celle-ci l'a tout de même signée – quand bien même tous les principes de la Charte ne concordaient pas avec les siens – c'est au droit de veto que les puissances victorieuses s'étaient octroyées aux conférences de Yalta et Postdam (1945) qu'on le doit. En vertu de celui-ci, l'URSS savait qu'elle pourrait sauvegarder ses intérêts vitaux en en faisant usage; ce qu'elle fit d'ailleurs fréquemment, une fois la Charte mise en vigueur.

### 2.4. Caractéristiques du multilatéralisme de l'après-guerre

Le multilatéralisme de l'après-guerre a été construit à l'image de l'Occident qui dominait le monde politiquement, économiquement et territorialement du fait de ses empires coloniaux. C'était un monde homogène qui ne comptait qu'une cinquantaine d'États. La chose étant, il n'est pas surprenant que le système multilatéral ait été construit sur les valeurs du monde occidental, c'est-à-dire :

- La démocratie
- L'État de droit
- Le libéralisme
- Les droits humains

Dans le contexte d'un monde homogène et peu globalisé, entretenant des relations internationales ténues, il était assez aisé d'obtenir des décisions consensuelles, même sur des sujets cruciaux. Ce contexte a permis à ce multilatéralisme d'être efficace.

### 2.5. Limites du multilatéralisme

#### 2.5.1. L'affaiblissement du rôle de l'État

L'efficacité du multilatéralisme dépend de la volonté des États-membres de coopérer. Si elle était évidente au lendemain de la guerre, elle l'est moins aujourd'hui, alors qu'elle devrait au contraire se renforcer en raison des nouveaux défis globaux qu'on ne peut aborder efficacement que par une étroite coopération multilatérale.

Or, le multilatéralisme que nous connaissons est interétatique. Cela signifie que l'État en est l'organe suprême. Dans l'après-guerre, cette donnée était évidente car l'État-nation était le seul acteur des relations internationales. Mais aujourd'hui, avec l'évolution du monde, la prédominance de l'État s'est érodée tandis que les relations internationales se sont considérablement développées.

L'État doit désormais coopérer et composer avec de plus en plus de nouveaux acteurs non-étatiques dont la sphère d'activité dépasse fréquemment le cadre étatique (plus de 3'000 ONGs, lobbies, associations professionnelles, patronales, syndicales et, surtout, davantage d'acteurs mondiaux, notamment les multinationales et les GAFAM<sup>11</sup>).

Ces développements ont amoindri le rôle de l'État, qui reste pourtant, juridiquement, le seul acteur de l'ordre multilatéral. Il y a donc un hiatus difficilement soluble tant qu'il ne sera pas possible de placer au-dessus de l'État-nation une gouvernance mondiale super-étatique, au moins dans certains domaines.

Il y a certes des exceptions. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) en est une, mais elle est actuellement en crise précisément parce que les États paralysent son organe de règlement des différends pour préserver leur souveraineté.

<sup>11</sup> Google, Amazon, Facebook, Apple et Microsoft.

## 2.5.2. L'hétérogénéisation du monde

Voici quelques illustrations de ce que l'on peut entendre par hétérogénéisation du monde :

### 2.5.2.1. Démographie

Face à l'accroissement fulgurant de la population, qui est passée de 1.6 milliard en 1900 à 8 milliards en 2022, l'Europe se démarque. Alors qu'en 1900, sa population représentait environ 25 % de la population mondiale, elle n'en représente plus que 9,7 % aujourd'hui. Alors qu'en 1900, un terrien sur quatre était européen, la proportion est désormais de 1 pour 10. Sur la liste des dix pays les plus peuplés du monde, aucun pays de l'UE n'y figure. L'Allemagne, État le plus peuplé de l'UE, n'y occupe que la 19<sup>e</sup> place. En outre, la natalité de l'UE baisse et le vieillissement progresse. Si malgré tout, la population européenne continue d'augmenter légèrement, cela est attribuable au solde migratoire positif.

Avec cette augmentation de la population mondiale, qui se fait aux dépens de l'Occident en général, on peut comprendre les revendications de réformes formulées par les autres parties du monde qui ont des valeurs quelque peu différentes.

### 2.5.2.2. Globalisation

Même si les bienfaits de la globalisation sont désormais relativisés quand bien même elle s'infléchit, il n'en reste pas moins qu'elle a apporté nombre de bienfaits à l'échelle mondiale, et notamment aux pays émergents. Il vaudrait donc mieux l'appriivoiser que la contester même si elle érode tendanciellement la prédominance de l'Occident. Cela étant, la globalisation a tout de même été un facteur d'affaiblissement de l'ordre multilatéral en raison de la multiplication et de la diversification des relations internationales sans que l'ordre multilatéral ait été suffisamment adapté à cette évolution.

### 2.5.2.3. Affaiblissement des engagements internationaux contraignants

L'hétérogénéisation, inéluctable en l'état des choses, affaiblit la conclusion d'engagements internationaux contraignants. Ceux qui l'ont été sont désormais beaucoup plus déclamatoires.<sup>12</sup> Cette tendance s'est encore renforcée avec la création de groupes restreints tels que le G77 en 1964, le G7 en 1976 et le G20 en 1999, qui sont des forums de concertations et de coopération en matière économique et financière. Leurs déclarations sont des recommandations non contraignantes.

La résultante négative de cette évolution est de provoquer une recrudescence de traités régionaux qui ne sont pas nécessairement compatibles les uns avec les autres, ni en mesure d'aborder les problèmes globaux de notre planète.

<sup>12</sup> Voir le traité sur le climat de Copenhague (2009).



### III. Décolonisation, Conférence de Bandung et BRICS

---

S'il y avait déjà eu dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle des mouvements d'émancipation coloniale, c'est à la fin de la Seconde Guerre mondiale que le système colonial s'est ébranlé sous l'effet de plusieurs facteurs :

- Les puissances coloniales sont sorties affaiblies de la guerre, militairement et politiquement.
- Les États-Unis et la Russie se sont affirmés sur la scène internationale comme puissances anticoloniales.
- Le contexte international s'était modifié à cause des nouveaux principes de la Charte des Nations Unies énonçant le « respect de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes ».

C'est dans cet environnement que la décolonisation s'est déroulée et que s'est tenue la Conférence de Bandung.

#### 1. La Conférence de Bandung (18 – 24 avril 1955)

---

Conscients de l'importance des changements intervenus, 29 pays afro-asiatiques se réunirent à Bandung, en Indonésie, dans une conférence qu'ils dénommèrent la « Yalta afro-asiatique » en souvenir de celle qui réorganisa l'ordre international à la fin de la Deuxième Guerre mondiale.

Cette conférence a mis en lumière l'impact de la décolonisation sur le monde : en effet, plus de 80 États du tiers-monde émergeaient,

représentant 42 % de la population mondiale. Cette nouvelle donne allait permettre à ces pays d'obtenir des majorités confortables lors de résolutions soumises à des votes.

Parmi les nombreuses revendications et proclamations de cette conférence, je retiendrais :

- Leur anticolonialisme et leur lutte pour la décolonisation qui devait s'étendre à toute l'Afrique et l'Asie
- Leur non-alignement sur les blocs des puissances mondiales
- Leur affirmation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes
- Leur opposition à toute ségrégation raciale
- L'interdiction de l'utilisation et de l'expérimentation des armes nucléaires
- La non-ingérence dans les affaires intérieures

Bandung scelle donc bien l'entrée des États en voie de développement sur la scène internationale et préfigure la formation du mouvement des non-alignés et des futurs BRICS qui, forts de leur nouveau statut, allaient y jouer un rôle croissant.

Mais, revers de la médaille, avec tant de nouveaux États, l'ordre multilatéral s'est encore davantage hétérogénéisé, que ce soit en termes de régimes politiques ou de dissemblances de valeurs, avec pour conséquence beaucoup plus de difficultés pour formuler et obtenir des consensus et des résolutions contraignantes.

Enfin, l'ordre multilatéral a été sournoisement miné de l'intérieur par des fonctionnaires internationaux qui défendent plutôt leurs intérêts nationaux que les principes statutaires de l'Organisation qui les emploie !



La conférence de Bandung n'a pas changé l'ordre économique multilatéral. Le programme d'action relatif à l'instauration d'un « Nouvel Ordre Économique International » (NOEI), que l'Assemblée générale a adopté en 1974 sur proposition de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), se limite à exprimer des vues sur l'équité pour corriger l'inégalité des États.

En revanche, la nature des débats a changé.

## 2. Les BRIC, BRICS, BRICS +

### 2.1. Les BRIC et BRICS

En 2009, quatre États – le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine – créèrent les BRIC, qui devinrent les BRICS en 2010 à la suite de l'adhésion de l'Afrique du Sud. Leur union s'est produite dans le contexte d'un monde en désarroi :

- Crise financière de 2008
- Échec du cycle de Doha à l'OMC <sup>13</sup>
- Signes avant-coureurs de l'émergence d'un nouveau monde bipolaire

Les BRICS ne sont pas une organisation internationale mais, comme ils se définissent eux-mêmes, « une plate-forme de dialogue et de coopération », dans laquelle le pays qui en a la présidence tournante organise et gère les sommets annuels qu'ils tiennent depuis 2009.

<sup>13</sup> Lancé en 2001, le cycle de Doha est le dernier cycle de négociations commerciales entre membres de l'OMC. Mais parmi les 20 domaines d'actions et les nombreux objectifs, aucun n'a été atteint.

Ce groupement de pays, qui forment une alliance, est étonnant tant est grande la dissemblance de ses membres. Pourtant, contre toute attente, ils se sont progressivement imposés sur la scène internationale où ils font preuve d'une grande cohésion.

En effet, on retiendra ces caractéristiques qui leur sont propres :

- Leur importance: 42 % de la population mondiale, 31 % du PIB total, 26 % de la superficie mondiale, 25 % du volume de la production mondiale, 10 % du volume des échanges, 25 % du volume des investissements étrangers. De plus, trois des BRICS (Brésil, Inde et Chine) figurent sur la liste des dix premières puissances économiques mondiales.
- Leurs atouts: au moment de leur création, les BRICS se démarquaient par une croissance fulgurante. Même si elle s'est quelque peu ralentie, son potentiel reste élevé. Ce sont des pays riches en matières premières et en ressources humaines, disposant de vastes marchés domestiques.
- Leur ascendance: celle-ci s'est faite sur des trajectoires très différentes. Le Brésil a axé sa stratégie de développement sur une agriculture industrielle vouée à l'exportation, tandis que l'Inde privilégie le secteur des services, tout en sauvegardant son agriculture rurale. L'Afrique du Sud s'efforce de développer son rôle de puissance régionale et la Russie lutte pour contrer la puissance des États-Unis et de ses alliés pour regagner son statut de grande puissance. Finalement, la Chine s'acharne à consolider et à faire rayonner son nouveau statut de superpuissance.

En dépit de leur cohésion sur les grands enjeux internationaux, les BRICS peuvent aussi être des rivaux: l'Inde et la Chine, par exemple, se livrent une guerre commerciale sur certains produits et se battent sournoisement dans l'Himalaya.

Malgré ces différences, la cohésion des BRICS s'est encore renforcée sur la scène internationale. Certains commentateurs l'attribuent aux retombées négatives de la crise financière de 2008,

qui aurait fait naître chez les BRICS et les pays du tiers-monde un sentiment d'appartenance à une « Communauté de Destin » qui les démarquerait de l'Occident.

### 2.1.1. L'émergence des BRICS sur la scène internationale

L'émergence des BRICS sur la scène internationale tient largement à la résistance des puissances occidentales – encore maîtresses de l'ordre d'après-guerre – de vouloir le réformer en profondeur pour le maintenir au diapason des nouvelles données internationales, en particulier la montée en puissance des BRICS.

Les BRICS ont alors répliqué en insistant pour faire admettre leur nouveau statut politico-économique mondial, rejetant le statu quo ante de l'ordre international, qui continuait de les déclasser, ainsi que le concept révolu de « monde unipolaire ».

Ils luttèrent aussi pour conférer au G20 un rôle central en matière de coordination et de coopération économique internationale. Ce faisant, ils entendaient déclasser le G7 en tant que forum pour affronter les crises internationales et légitimer la naissance d'un nouveau « monde bipolaire ».

Ces quelques développements attestent l'émergence des BRICS en tant que « force collective stratégique » qui valorise la montée du « Pôle Asie- Pacifique » au détriment du « Pôle Atlantique ».

- Au sein de l'ONU, les BRICS plaident pour étendre ses compétences, afin de rendre l'organisation apte à mieux traiter les nouveaux défis : urbanisation, nouvelles technologies, lutte contre la pauvreté, environnement, sécurité alimentaire ou encore inégalités sociales.
- Au sein du FMI/BIRD, les BRICS revendiquèrent un plus grand pouvoir consacrant leur nouveau statut. En effet, avec 15 % des voix dans les institutions de Bretton Woods, les BRICS

s'estiment lésés. Ils ont lutté avec succès pour que le Renminbi<sup>14</sup> figure dans le panier des monnaies qui fixent la valeur du droit du tirage spécial (DTS) et demandent un assouplissement des conditions « draconiennes » des prêts du FMI. Ils veulent démocratiser et rendre transparentes les pratiques d'octroi des présidences du FMI et de la BIRD, attribuées automatiquement aux Européens et Américains. Finalement, les BRICS s'insurgent contre le droit de veto concédé aux États-Unis qui, avec une quote-part de 17 %, peuvent bloquer toute décision importante requérant une majorité de 85 %.

### 2.1.2. Les BRICS, nouveaux acteurs indépendants sur la scène internationale

En créant, en 2014, leur « Nouvelle Banque de Développement » (NBD), les BRICS sont devenus de nouveaux acteurs indépendants sur la scène internationale. Cette banque, qui a son siège à Shanghai, est dotée d'un capital de \$100 milliards pour financer des projets d'infrastructures et de développement durable. Sa structure paritaire fait que ses 5 membres fondateurs, les BRICS, ont contribué à égalité à la constitution de son capital, soit \$ 20 milliards chacun et disposent de ce fait du même nombre de voix ; et ont institué une présidence tournante (5 ans).

Le pays qui en a la charge organise les sommets qu'ils tiennent annuellement depuis 2009 et gère les questions y relatives.

## 2.2. Les BRICS +

L'ascendance des BRICS commence à faire des émules. En effet, plusieurs pays émergents sont en voie d'adhérer (Algérie, Argentine, Iran).

<sup>14</sup> RMB, monnaie de la République populaire de Chine.

D'autres y songent – Afghanistan, Arabie Saoudite, Émirats arabes unis, Égypte, Indonésie, Nicaragua, Nigéria, Sénégal, Thaïlande et Turquie.

Comme ces pays sont riches en matières premières, certains caressent l'idée de créer l'équivalent de ce que fait l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) mais pour les matières premières. Cette idée fait du sens à un moment où tous les pays cherchent à sécuriser leur accès à ces produits.

Mais il pourrait bien en résulter de nouvelles situations conflictuelles qui ne manqueraient pas de déstabiliser, une fois de plus, les chaînes de valeurs, qui ont déjà beaucoup souffert des blocages et sanctions.

### 2.3. Création de la Nouvelle Banque de Développement

Tous les pays peuvent devenir membres de la NBD et certains, tels que l'Argentine, ont déjà saisi cette opportunité. Cependant, les projets et prêts de la NBD sont réservés aux BRICS et aux pays en voie de développement (PED) au sens large, excluant ainsi les pays développés.

La NBD se démarque du FMI et de la BIRD en pouvant octroyer des prêts bon marché, voire sans conditionnalité.

Même si la NBD n'a pas été conçue comme une concurrente ou rivale des institutions de Bretton Woods, elle pourrait le devenir selon le cours des relations internationales.

Toutefois, comme l'a relevé M. Stiglitz<sup>15</sup> à la création de la NBD, le risque n'est pas actuel car « the existing institutions just don't have enough resources ».

<sup>15</sup> Joseph Stiglitz, prix Nobel, économiste états-unien.

Je remarquerais que la création de la NBD a été partiellement motivée par le refus américain de réviser en profondeur les quotes-parts du FMI. Il est en effet illogique que la Chine continue d'y peser à peine plus que l'Italie. De telles frustrations constituent des ferments générateurs d'hégémonies régionales en dissonance avec l'état du monde encore largement globalisé.

### 2.4. Contingent Reserve Arrangement (CRA) ou Fonds de Réserve

Ce fonds, créé en 2014 en même temps que la NBD, avec un capital de \$ 100 milliards, vise à atténuer les pressions sur les balances des paiements des BRICS - voire des pays émergents et des PED - provoquées par des contraintes de financement à court terme en monnaies étrangères. Ces chocs, qui déstabilisent les balances des paiements, affectent les cours de change et engendrent des pressions inflationnistes.

Pour remédier à ces défaillances, les BRICS ont constitué, dans le cadre du CRA, un pool en monnaies étrangères qu'ils peuvent mettre rapidement à disposition par des swaps pour venir en aide aux pays en difficulté.

S'il était moins modeste, ce Fonds de Réserve pourrait dupliquer le FMI. La Chine, par exemple, sans programme du FMI, ne pourrait emprunter que \$ 6.2 milliards, le Brésil, l'Inde et la Russie que \$ 5,4 milliards et l'Afrique du Sud \$ 3 milliards. Le CRA des BRICS pourrait malgré tout s'avérer utile si l'augmentation de la fréquence des chocs nécessitait des « ressources complémentaires ». En l'état, le CRA ne renforce donc que théoriquement la sécurité d'un « financement global ». L'Initiative de Shanghai,<sup>16</sup> dotée d'un mécanisme similaire, n'a pas été utilisée lors de la crise financière de 2008. Elle a donc eu une valeur symbolique comme cela pourrait être le cas pour le CRA.

<sup>16</sup> En référence à l'Organisation de coopération de Shanghai, créée en 1996 à l'initiative de Pékin et Moscou.

La particularité des structures du CRA, c'est qu'alors que dans le cas de la NBD, les BRICS sont égalitaires, tant pour la constitution du capital de la banque que pour les droits de vote, la construction du CRA est inégalitaire. La Chine y est largement prépondérante et accroît ainsi son assise sur cette institution. En effet, sa contribution au capital versé est de \$ 41 milliards, alors que celle du Brésil, de l'Inde et de la Russie n'est que de \$ 18 milliards et \$ 5 milliards pour l'Afrique du Sud. À noter que les statuts prévoient que les 5 BRICS fondateurs détiendront toujours au moins 55 % des droits de vote.

### 3. La Chine et les BRICS

Les BRICS ne constituent pas une organisation institutionnelle structurée. En l'état, leur cohésion sur la scène internationale se limite à vouloir réformer l'ordre multilatéral qui est encore inégalitaire faute de reconnaître leur ascendance en tant que nouveaux acteurs importants. Cependant, les choses sont en train de changer sous l'impulsion de la Chine qui entend créer sous son égide une coopération Sud-Sud élargie ou Sud Global.

À cet effet, la Chine a fait admettre par ses co-équipiers BRICS le principe d'élargir le groupe originel des BRICS+ à de nouveaux membres. Les demandes d'adhésion sont d'ores et déjà assez nombreuses. Cette initiative de coopération économique Sud-Sud permettrait en même temps à la Chine de diversifier ses relations économiques avec un plus grand nombre de partenaires et de réduire ainsi l'asymétrie de ses échanges avec ses partenaires BRICS actuels – la Chine est en effet leur premier partenaire tandis qu'ils sont marginaux pour elle.

Avec un partenariat élargi, la Chine compte pouvoir arrondir, comme le dit Xi Jinping, président chinois, le « gâteau de la coopération et rassembler davantage de forces progressistes dans l'intérêt de la communauté de destin pour l'humanité ».

À part ces déclarations d'intention, il faut savoir que les BRICS+ tiennent déjà, sans que cela soit largement diffusé, de nombreuses réunions auxquelles participent une cinquantaine de pays hors BRICS+.

Les thèmes qui y sont débattus sont variés et avant-gardistes. En voici quelques exemples :

- Faire entendre la voix des BRICS dans la défense de l'équité et de la justice internationale
- Promouvoir la construction d'une économie mondiale ouverte
- Constituer un marché intégré des BRICS
- Protéger la sécurité alimentaire du monde
- Élargir la coopération sur le plan des technologies de pointe
- Développer l'économie numérique
- Construire une réserve de ressources humaines qui puisse répondre aux besoins de l'avenir

À voir ces développements ambitieux proposés à un nombre élevé de pays, nous devons nous demander ce que cela signifie pour le monde occidental et le multilatéralisme de l'après-guerre, d'autant plus que la volonté de la Chine d'élargir le groupe des BRICS+ lui permettra d'étendre sa sphère d'influence et de promouvoir sa politique étrangère en créant un contrepoids économique et politique toujours plus crédible face à l'Occident.

Les intérêts en jeu sont donc considérables.

## IV. Retour de la Chine sur la scène internationale

---

Le réveil économique de la Chine est attribuable à Deng Xiaoping. En 1978, s'inspirant de l'exemple de Singapour, Deng Xiaoping ouvre prudemment le marché chinois aux produits et investissements étrangers, comme l'avaient fait avec succès les trois tigres asiatiques – le Japon, la Corée du Sud et Taïwan. C'est ce qui a permis au marché chinois de commencer à croître. Mais ce début de croissance a surtout été galvanisé par le lancement des zones économiques spéciales.

Les premières furent créées pour exporter des produits chinois bon marché (vêtements et chaussures) et importer en retour des matières premières dont la Chine commençait à être friande.

Grâce à des régimes fiscaux attractifs, ces zones attirèrent d'importants investissements étrangers qui incitèrent alors le gouvernement chinois à créer – à l'étranger cette fois-ci – d'autres zones économiques spéciales, qui permirent aux entreprises chinoises de s'internationaliser et de se familiariser avec les us et coutumes du commerce mondial. Il vaut la peine de noter que les zones créées à l'étranger furent un succès, car elles permirent à la Chine de nouer et développer des relations économiques avec des pays qui se proposent maintenant d'adhérer au groupe des BRICS+.

### 1. Adhésion à Organisation Mondiale du Commerce (OMC)

---

Cependant, le véritable bond économique de la Chine s'est produit à la suite de son adhésion à l'OMC en 2001. Le résultat fut stupéfiant : 700 millions de personnes ont été tirées de la pauvreté, mais sans pour autant avoir comblé les profondes inégalités sociales. Pendant cette période que l'on peut qualifier de détente,

les relations économiques sino-américaines furent si florissantes qu'elles infléchirent même la politique des États-Unis à propos du massacre de Tian'anmen.<sup>17</sup>

Certes, officiellement les États-Unis le condamnèrent, mais peu après, ils dépêchèrent secrètement un émissaire pour faire savoir aux autorités chinoises que, malgré Tian'anmen, ils entendaient maintenir leurs bonnes relations avec elles.

## 2. Arrivée de Xi Jinping au pouvoir

---

Mais cette embellie ne survécut pas à l'arrivée de Xi Jinping au pouvoir en 2013. Xi entend réanimer dans la conscience du peuple chinois le souvenir du glorieux passé historique de l'Empire du Milieu. À ses yeux, si la Chine a été humiliée historiquement, c'est parce qu'elle était divisée intérieurement et qu'elle avait une mauvaise gouvernance. Pour que cela ne se reproduise pas, Xi entend se débarrasser de la domination étrangère et refaire de la Chine une nouvelle grande puissance. Concrètement, cette politique s'articule sur 2 axes : la politique intérieure et la politique extérieure.

### 2.1. Volet intérieur

Le leitmotiv du volet intérieur est « durcissement ». Purgé de tous les opposants et concurrents de Xi, le Parti Communiste Chinois (PCC) est devenu plus puissant que jamais. Il s'impose dans tous les domaines de la vie, des entreprises privées à la diplomatie et aux universités. Le capitalisme étatique a été fortement renforcé et la conquête d'une autonomie stratégique est en bonne voie grâce au programme « Made in China », portant sur une dizaine de domaines-clés pour l'économie du futur.

La Chine sait aussi se servir de l'outil numérique, afin de surveiller sa population. Ainsi, le mouvement pro-démocratique de Hong

---

<sup>17</sup> Les manifestations de Tian'anmen (14 avril 1989-4 juin 1989) se tinrent à Pékin.

Kong (2019-2020) fut écrasé et le procès<sup>18</sup> de ses membres s'ouvre sous des auspices douteux, tout cela sous les survols et intimidations répétés à l'encontre de Taïwan.

## 2.2. Volet extérieur

Le volet extérieur est double : il comprend à la fois un volet militaire et un volet manifestant le retour de la Chine sur la scène internationale en tant que super puissance.

En 2017, Xi veut « redonner » à la Chine sa position historique, c'est-à-dire dominante en mer de Chine du Sud. À cet effet, il poldérise et militarise une série d'îlots situés dans les eaux territoriales de pays voisins, tels que la Malaisie, les Philippines et le Viêt-Nam, sans tenir compte de leurs doléances ni d'un jugement de la Cour arbitrale de la Convention du droit de la mer.

Les commentateurs s'accordent pour dire que Xi a poursuivi cette politique en présentant qu'elle n'était pas suffisamment grave pour constituer un casus belli avec les États-Unis. Cette politique a été appuyée par une augmentation importante du budget militaire naval consacré à la mer de Chine du Sud.

Dans l'Himalaya, héritage d'un règlement colonial inachevé, l'Inde et la Chine se livrent une guerre sournoise, assez bien contenue jusqu'à maintenant, mais qui pourrait facilement dégénérer en une véritable guerre que se livreraient les deux puissances nucléaires des pays les plus peuplés du monde. Les enjeux de cette rivalité se déploient sur une frontière mal définie de 3500 km, bordant des territoires étendus dont certains sont riches en ressources minières et hydrauliques.

En 2020, la Chine boycotte commercialement certains produits australiens, car l'Australie avait osé demander que l'Organisation

<sup>18</sup> Le procès s'est ouvert en février 2023 et durera jusqu'à fin mai 2023 au moins.

mondiale de la santé (OMS) fasse une enquête sur les origines du Covid-19. Ces quelques exemples démontrent que la montée en puissance de la Chine n'est pas dépourvue de ferments conflictuels.

### 2.2.1. Quelques considérations critiques

Lorsqu'on évoque le bond fulgurant de l'économie chinoise, on relate insuffisamment qu'il a été dynamisé par la bienveillance – un peu naïve – des pays industrialisés qui tolèrent les manquements répétés de la Chine pour transformer son économie en économie de marché comme elle aurait dû le faire, à la suite de son adhésion à l'OMC.

De surcroît, ces pays lui accordent unilatéralement la clause de la nation la plus favorisée. Non seulement la Chine n'a pas transformé son économie en économie de marché, mais elle a au contraire consolidé son système étatique dirigiste piloté par le PCC dans les secteurs industriels, en créant notamment un puissant réseau d'entreprises étatiques.

Plus étonnant encore, la Chine a réussi, malgré qu'elle soit devenue la 2<sup>e</sup> puissance économique mondiale, à conserver son statut d'économie en développement, qui a encore besoin de subventions étatiques pour faire face à la concurrence étrangère ! La Chine se sert habilement de ce statut privilégié pour promouvoir son modèle économique dans les PED et s'y présenter comme étant le partenaire idéal pour traiter avec eux.

En sus, en jouant sur l'hybridité de son régime, la Chine a créé des excédents structurels qu'elle exporte, en créant ainsi des distorsions de concurrence génératrices de chômage et de délocalisations d'entreprises dans le monde entier.

En conclusion, le modèle économique chinois est hybride. Il n'est ni une véritable économie de marché, ni une économie en développement. De ce fait, vu sa taille, la Chine perturbe les règles de l'ordre multilatéral. C'est pourquoi certains commentateurs se sont demandé pertinemment s'il n'eût pas été plus sage, avant



l'adhésion de la Chine à l'OMC, de modifier certaines règles de cette Organisation pour tenir compte du poids de la Chine et de l'inadéquation de son modèle économique au regard de celui de l'OMC.

Il est vrai qu'on est toujours plus sage a posteriori ; et il ne faut pas oublier l'angélisme américain qui a toujours défendu la thèse que les progrès économiques démocratisaient les régimes politiques. En l'occurrence, c'est le contraire qui s'est produit, paralysant une fois de plus l'OMC.

Dans les organisations internationales, tout en se présentant comme le champion du multilatéralisme, garant de l'ordre international et de la paix, la Chine met à profit son importance et sa puissance pour poursuivre rigoureusement ses objectifs en défiant – voire en violant – les règles en vigueur, quel qu'en soit l'impact sur le reste du monde.

Cependant, si tel est l'objectif, il faudrait aussi que la Chine accepte de réformer quelques-unes de ses règles : indépendance judiciaire, recalibrage de ses gigantesques entreprises étatique et de l'omnipotence du PCC.

### 3. La Chine et le multilatéralisme

Dès son accession au pouvoir en 2013, Xi a rejeté la politique du « binding and hiding » de ses prédécesseurs pour la remplacer par la politique de « l'Asie aux Asiatiques ». Cela sous-entendait que la Chine voulait jouer un rôle de leader dans les affaires asiatiques et même mondiales. Sur le terrain multilatéral, la politique chinoise est bipartite, entre l'ordre multilatéral d'après-guerre et la création d'un nouvel ordre multilatéral asiatique.

#### 3.1. La Chine dans l'ordre multilatéral d'après-guerre

La politique de la Chine est d'asseoir son nouveau statut de grande puissance. En effet, à l'ONU, elle est devenue la 2<sup>e</sup> contributrice au budget de l'Organisation, ainsi que celui des opérations pour la paix, en particulier les casques bleus. Elle joue un rôle prépondérant dans les organisations spécialisées, notamment dans celles qui servent ses intérêts. Elle utilise habilement son statut d'émérité de pays en voie de développement pour recueillir les voix des PED lors de résolutions soumises à des votes. Au sein de l'ONU, elle déploie une politique active de « soft power », notamment avec ses instituts Confucius, qui s'élèvent à plus de 500 dans le Monde.

La Chine s'efforce aussi de réformer l'Ordre d'après-guerre qui, selon elle, est trop occidental et de moins en moins adapté à la nouvelle constellation mondiale. Elle entend notamment redonner un rôle central à l'État pour rejeter toute immixtion étatique dans les affaires intérieures. Elle veut aussi en changer certaines valeurs qui sont, selon elle, néo-colonialistes et impérialistes.

#### 3.2. Création d'un nouvel ordre multilatéral asiatique

Cet ordre, qui est en gestation, donne la primauté à l'Asie et relègue l'Occident.

##### 3.2.1. L'Organisation de Coopération de Shanghai (OCS ; 1986)

Avec son siège à Shanghai, elle a succédé au « Shanghai Five », regroupant la Russie, la Chine, le Kazakhstan, le Kirghizistan et l'Ouzbékistan, dont la mission était d'assurer, après l'implosion de l'URSS, la sécurité intérieure et la stabilité des relations de ses membres. Depuis, cette organisation régionale est devenue continentale à la suite de l'adhésion de l'Inde, du Pakistan, du Tadjikistan et de l'Iran. Ainsi, l'OCS regroupe actuellement 40 % de la population mondiale.

Ses activités se sont étendues : lutte contre le terrorisme, coopération militaire, partage de renseignements, environnement, science, technologie, éducation – en bref, un champ d'action large, mais aussi exclusif. En effet, les États-Unis se sont vu refuser un statut d'observateur qu'ils auraient souhaité, suite aux attentats du World Trade Center (2001), afin de pouvoir mieux lutter contre le terrorisme en Asie.

L'OCS est exposée à un rééquilibrage des pouvoirs entre la Russie qui est sur le déclin et la Chine qui est en ascension, ascension que craignent certains membres de l'OCS en raison de sa politique envers les Ouïghours. L'OCS est la première organisation internationale inspirée et créée par la Chine et aussi la première qu'elle dirige. Elle la considère d'ailleurs comme une grande victoire diplomatique.

Si l'OCS n'est pas, à proprement parler, anti-occidentale, elle entend tout de même créer une alternative à l'hégémonie américaine et lutter contre l'influence et les valeurs de l'Occident en Asie et promouvoir les régimes autoritaires. Les principes sur lesquels repose l'OCS (confiance, égalité, intérêt mutuel, respect de la diversité des civilisations) sont plus flous que ceux qui sous-tendent l'ordre occidental.

### 3.2.2. La Banque Asiatique d'Investissement dans les Infrastructures (AIIB ; 2016)

L'AIIB, dont le siège est à Pékin, compte 106 membres, dont la Suisse qui partage un siège avec sept autres pays européens. Cette banque a été créée contre la volonté des États-Unis, qui n'y ont pas adhéré.

Son objectif est double : combler le déficit d'investissement dans les infrastructures, évalué à plus de \$800 milliards pour la décennie en cours pour l'Asie et constituer une nouvelle institution incluant des pays auparavant sous-représentés dans l'ordre global.

La Chine est l'instigatrice de cette nouvelle institution dont elle détient 50 % du capital initial. Avec 29,7 % des droits de vote, elle supplante de loin l'Inde qui, avec sa deuxième place, n'en détient que 8,3 %. Avec cette prééminence, la Chine atteste à nouveau sa volonté d'affirmer son statut « retrouvé » de grande puissance et dans le même temps, cette banque l'aide à promouvoir ses exportations dans le monde entier, en conjonction avec les nouvelles Routes de la Soie qui lui procurent un accès privilégié aux ressources minérales et énergétiques des pays membres. L'AIIB a fait prendre davantage conscience à l'UE qu'elle doit être plus unifiée, pour être plus forte, face à l'emprise croissante de la Chine sur les ressources minières mondiales.

### 3.2.3. Le Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP ; 2022)

Quinze pays sont membres du RCEP, soit les membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est,<sup>19</sup> en plus de la Chine, le Japon, la Corée du Sud, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. L'Inde avait commencé à participer aux négociations, mais elle s'en est retirée, inquiète de la concurrence chinoise bon marché qu'allait générer cet accord pour ses petites entreprises locales. Le RCEP est l'accord de libre-échange le plus important, sur la scène internationale. Il englobe 30 % de la population mondiale et 33 % des richesses produites à l'échelle globale, tout en étant peu contraignant.

Pour l'Occident, la situation est inquiétante, car cet accord crée une zone économique gigantesque qui exclut les États-Unis. Pour la Chine au contraire, le RCEP constitue une réponse du berger à la bergère car les États-Unis, sous Barack Obama, avaient négocié et signé le Trans Pacific Partnership (TPP),<sup>20</sup> dont le but était d'isoler l'économie chinoise en éliminant les droits de douane et

<sup>19</sup> Birmanie, Brunei, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande, Viêt-Nam.

<sup>20</sup> Ce partenariat comprend : Australie, Brunei, Canada, Chili, Japon, Malaisie, Mexique, Nouvelle-Zélande, Pérou, Royaume-Uni, Singapour et Viêt-Nam. Il a été signé en 2016.



harmonisant les normes entre douze pays. Mais Donald Trump l'avait dénoncé dès son arrivée à la présidence, ramenant le nombre de pays membres à onze. Or maintenant, avec le RCEP, c'est la Chine qui a créé une zone économique gigantesque excluant les États-Unis!

Cet accord est un grand succès pour la Chine – quand bien même il est moins ambitieux que le TPP – car il atteste qu'elle n'est pas isolée et que l'Occident s'affaiblit.

### 3.2.4. Les Routes de la Soie ou La Belt and Road Initiative (BRI)

Ce gigantesque projet stratégique, évoqué par Xi en 2013, vise à relier la Chine au monde (91 pays en sont membres) en créant un vaste réseau de corridors terrestres (ferroviaires et routiers) et maritimes, connectant la Chine avec l'Asie centrale, le Moyen-Orient, l'Afrique et l'Europe. La Chine l'a conçu pour exporter ses produits et excédents, ouvrir des marchés à ses entreprises, diversifier et sécuriser ses sources d'approvisionnement et finalement accroître son influence au sens large.

Le financement du projet est assuré par l'AIIB, mais aussi par la Nouvelle Banque de Développement des BRICS, la Banque Asiatique du Développement, la Bank of China, voire la BIRD. Il est indéniable que ce projet répond à un besoin, car certaines infrastructures en Asie souffrent d'un sous-développement. L'estimation qui en a été faite évalue les besoins pour la seule Asie à quelque \$ 800 milliards pour la décennie en cours. En outre, actuellement les ressources pour les financer sont largement insuffisantes.

Toutefois, quelques critiques persistent. D'abord, le financement des projets serait coûteux, générateur de surendettement et de corruption. Le manque de transparence également, serait à même de favoriser les fournisseurs chinois. Et finalement, les États-Unis, qui n'ont pas adhéré à la BRI, se sont montrés d'emblée critiques

et méfiants. Ils craignent l'accroissement de l'influence politique, économique et stratégique, ainsi que les dangers de surendettement que les projets peuvent provoquer dans des pays peu développés.

Ce projet de BRI est généralement considéré comme un fleuron de la politique chinoise. En 2016, le Ministre chinois des Affaires Étrangères a souligné que c'était « l'initiative la plus importante et la plus influente du monde contemporain », tandis que le Conseil de l'ONU l'a salué en 2017, avançant que « les efforts déployés pour renforcer la coopération économique régionale [...] en particulier dans le cadre d'initiatives régionales de développement comme celles baptisées « Ceinture économique de la Route de la Soie et Route de la Soie maritime du XX<sup>e</sup> siècle... ».

Toujours en 2017, Xi l'a présenté comme le « projet du siècle ». Ainsi, pour en faire la promotion, la Chine en renforce encore la notoriété en cherchant à faire signer des « memorandum of understanding » avec le plus grand nombre de pays possible pour démontrer leur intérêt à participer à ce projet.

### 3.2.5. La BRI face à l'Union Européenne

Le projet concerne nombre de pays de l'Union Européenne. Alors que certains l'ont salué avec enthousiasme, tel que le Portugal, permettant à la Chine de prendre des participations dans le port de Sines et dans des entreprises, comme Redes Energeticas Nacionais, d'autres, en particulier l'Espagne, ont refusé d'y adhérer. Toutefois, dans l'ensemble, la majorité des pays de l'UE en sont devenus membres.

L'emprise de la BRI sur l'UE est particulièrement forte en matière portuaire. La Chine détient des participations dans plus de dix ports européens,<sup>21</sup> dont trois (le Pirée, Valence et Bilbao) sont en fin de mains chinoises.

<sup>21</sup> Anvers, Bilbao, Madrid, Marseille, Pirée, Rotterdam, Trieste, Vado Ligure, Venise, Saragosse, Zeebrugge

Pour asseoir sa politique, la Chine a recours à deux entreprises :

- La China Ocean Shipping Company (COSCO), entreprise d'État qui prend des participations notamment dans des projets portuaires originellement financés par l'endettement. Si la partie contractante ne peut plus honorer sa dette, COSCO la convertit en actions, donnant droit à la Chine de participer à la direction de l'entreprise.
- La China Communications Construction Company (CCCC), également étatique, est spécialisée dans les développements portuaires. À ce titre, elle peut participer aux appels d'offres. Cependant, en tant qu'entreprise d'État, elle n'a pas de contraintes financières et est en mesure de fausser les règles libérales de la concurrence pour favoriser la Chine.

Face à ces deux mastodontes du monde maritime, il faudrait que l'UE soit unifiée pour parler à la Chine, car divisée, elle ne fait pas le poids. L'UE s'inquiète aussi d'éventuelles contreparties auxquelles devraient faire face les États européens en échange d'investissements chinois effectués dans le cadre de la BRI. De plus, l'UE s'inquiète du fait que la Chine puisse mettre à profit son influence pour faire taire les remises en question de sa politique.

Ces sources d'inquiétudes valent aussi « mutatis mutandis » pour le 16+1.<sup>22</sup>

### 3.2.6. La Chine dans l'Arctique

Par sa position géographique, la Chine n'est pas un pays de l'Arctique mais elle a tout fait pour légitimer sa participation à la gouvernance de ces régions polaires. Son intérêt, qui s'est manifesté dès 1988, s'est concrétisé en 2007 quand elle a demandé à pouvoir

<sup>22</sup> Format de coopération interétatique mis en place en 2012, qui réunit la Chine et 16 Pays d'Europe centrale et orientale : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Macédoine, Monténégro, Pologne, République Tchèque, Roumanie, Serbie, Slovaquie et Slovénie.

siéger au Conseil de l'Arctique. Tout d'abord refusée, sa demande a finalement été acceptée en 2013. Cela lui a permis de participer à la gouvernance et à la valorisation des ressources de la région.

Son argumentation pour justifier cette participation fut astucieuse. Elle a développé le concept d'État du « Proche-Arctique », qu'elle légitime en faisant valoir que tout changement des conditions naturelles en Arctique a des effets directs sur le système climatique susceptibles d'affecter ses intérêts économiques. Il est intéressant de noter aussi que la Chine, pour légitimer ses intérêts, a publié de nouvelles cartes du monde en créant un 3<sup>e</sup> pôle dans lequel l'Himalaya et la Chine sont au centre. Ainsi, la Chine justifie son emprise sur le Tibet et l'Arctique, par ces remaniements géographiques.

## 4. Conclusions intermédiaires

L'influence politique de la Chine est en résonance avec son prodigieux développement économique et cela se traduit par une emprise croissante de la Chine sur les affaires mondiales. Quelques exemples permettent d'illustrer l'aveuglement qui peut s'exercer face à la Chine :

- Il est étonnant que les pays musulmans travaillant avec la Chine musèlent leurs ressentiments à propos des Ouïghours.
- Il est étonnant que les pays occidentaux aient été si timorés lors de la mise au pas de Hong Kong.
- Il est intéressant de voir la fragilité des alliances quand des intérêts économiques sont en jeu : l'Arabie Saoudite, alliée traditionnelle des États-Unis, se rapproche de la Chine vers laquelle elle exporte une part croissante de son pétrole.
- Il est étonnant de voir la facilité avec laquelle certains pays « démocratiques » mordent à l'hameçon de l'autoritarisme !

Ces infléchissements attestent que la Chine commence à pouvoir imposer certaines de ses pratiques intérieures et cela va probablement s'accroître avec la dépendance économique croissante du monde envers elle.

## V. Évaluation et conclusions

---

En près de 80 ans, les bouleversements qui se sont produits ont changé le monde. Pour ce qui est du multilatéralisme d'après-guerre – conçu par et pour l'Occident, qui comptait un petit nombre d'États partageant les mêmes valeurs – il a fonctionné efficacement sous la suzeraineté bienveillante des États-Unis. Cependant, avec les progrès de la mondialisation, l'ouverture des marchés et la décolonisation, le substrat de ce multilatéralisme s'est dégradé et ce n'est qu'avec réticence que l'Occident – qui dirigeait encore cet ordre – a accepté, par peur de perdre certaines de ses prérogatives périmées, de le réviser pour y incorporer tout au moins quelques-unes des nouvelles données de l'ordre mondial. Mais en conséquence, sa performance en a souffert.

Par ailleurs, il est vrai que l'ère pacifiste de l'après-guerre s'est évanouie depuis le retour généralisé de la force.

Enfin, de nombreuses nouvelles rivalités systémiques sont apparues : terrorisme, sanctions, compétition pour accéder aux ressources minières et hydrauliques, guerre hybride, comprenant manipulation de l'opinion publique par l'emploi de nouvelles technologies, espionnage – voire depuis la pandémie – immixtion de l'État dans la vie privée.

Ces nouveaux éléments ont contribué à affaiblir le respect des principes fondamentaux de l'ordre multilatéral de l'après-guerre : règle du droit, libéralisme, respect des traités et des alliances, etc.

En outre, avec le retour de la Chine sur la scène internationale comme puissance mondiale, nous assistons à la naissance d'un nouvel ordre multilatéral asiatique dont on discerne mal la finalité : le veut-elle complémentaire ou supplétif ? Quelles relations entretiendra-t-il avec l'ordre d'après-guerre ? Que se passera-t-il quand la Chine et les États-Unis seront sur un pied d'égalité ? Accepteront-ils de partager leurs hégémonies, sachant qu'ils continueront

d'être des rivaux politiques tout en demeurant des partenaires économiques? Comment coopéreront-ils? À défaut, se permettront-ils de s'affronter comme ils en suivent la voie en ce moment?

Osons espérer que la raison l'emporte. Mais pour l'instant, les deux partenaires s'observent et s'épient avec méfiance, chacun luttant fébrilement pour conserver le leadership en se demandant:

- Que veut la Chine en construisant un nouvel ordre asiatique sous son égide?
- Quelles relations entretiendront deux systèmes plus ou moins opposés?
- Comment faut-il interpréter le rejet des valeurs occidentales par la Chine et la Russie? S'agit-il vraiment d'un conflit de civilisations?
- Où nous mène le retour de la course effrénée aux armements?
- Quels rôles les États vont-ils jouer ou continuer de jouer dans la vie publique à la suite de la pandémie?
- Assistons-nous à une revalorisation des investissements publics?
- Quelle tolérance afficher face aux déficits budgétaires et à l'endettement? Les déviations actuelles sont-elles conjoncturelles ou plus fondamentales?
- Jusqu'où ira la démondialisation en cours et quels en seront les effets sur le bien-être des populations et, dans ce tourbillon, que deviennent les petites et moyennes puissances face à la confrontation des deux grands blocs? Vont-elles devoir découpler, c'est-à-dire devoir choisir un bloc avec lequel coopérer, en s'aliénant l'autre?

Au sein de tous ces questionnements, que penser du piétinement de la Suisse?

La Fondation a été créée en 1978 par Jean Monnet, concepteur et premier président de la première Communauté européenne (charbon-acier) et premier citoyen d'honneur de l'Europe, qui lui a confié l'ensemble de ses archives. Institution indépendante d'utilité publique, non-partisane et non-militante, elle bénéficie du soutien de l'État de Vaud, de la Confédération suisse (DFAE et DEFR) et de la Ville de Lausanne. Elle déploie ses activités depuis la Ferme de Dorigny, située au cœur du campus de l'Université de Lausanne, son principal partenaire.

Elle conserve aujourd'hui de nombreux autres fonds d'archives privés qu'elle met en valeur, notamment ceux de Robert Marjolin et les papiers européens de Robert Schuman et de Jacques Delors, ainsi que des documents iconographiques et audiovisuels. Elle abrite une bibliothèque spécialisée et un centre de documentation européenne. Elle recueille les témoignages d'acteurs et témoins dans le cadre de ses programmes d'interviews filmées. Elle met ainsi à disposition des utilisateurs, notamment des chercheurs, un ensemble cohérent de ressources documentaires sur les origines et les développements de la construction européenne et les relations Suisse – Europe. La Fondation attribue chaque année sa Bourse Henri Rieben à plusieurs doctorants avancés.

À la faveur du rayonnement de ce patrimoine et de la collaboration entre Jean Monnet et le professeur Henri Rieben qui présida la Fondation jusqu'en 2005, la Fondation est devenue un carrefour européen et un lieu incontournable de rencontre, de débats et de réflexion sur de grands enjeux d'actualité européenne. Elle organise régulièrement des conférences, des dialogues européens et des colloques internationaux, nouant des partenariats avec des institutions de grande renommée. Elle décerne périodiquement sa Médaille d'or à des personnalités politiques de premier plan ayant œuvré à l'intérêt commun des Européens ; parmi ses lauréats on compte José Manuel Barroso, Emilio Colombo, Mario Draghi, Valéry Giscard d'Estaing, Jean-Claude Juncker, Helmut Kohl, Romano Prodi, Helmut Schmidt, Martin Schulz, Javier Solana et Herman Van Rompuy. Elle accueille aussi de nombreux visiteurs et des chercheurs qu'elle assiste dans leurs travaux, en plus de contribuer à la formation des étudiants. Grâce à un soutien cantonal vaudois, la Fondation a lancé en 2016 une nouvelle activité comme «laboratoire d'idées» autour du travail d'un groupe d'experts, se penchant actuellement sur des enjeux de la société 4.0.

Une mission éditoriale vient compléter l'éventail de ses activités, avec la collection des Cahiers rouges créée par Henri Rieben en 1957, qui compte à ce jour 219 ouvrages. En 2014, une nouvelle série de publications en open access, la Collection débats et documents, a été lancée. Ces publications tendent à valoriser le patrimoine documentaire de la Fondation, ses événements publics, ou encore l'expertise de ses membres et partenaires.

Chaque année se réunit l'assemblée générale du Conseil de la Fondation qui se compose de plus de 500 membres, venus de tous horizons, ainsi que son Comité scientifique. Pat Cox, ancien président du Parlement européen et du Mouvement européen international, préside la Fondation et son Conseil exécutif depuis le 1er janvier 2015. Ses prédécesseurs sont José María Gil-Robles (2009-2014), ancien président du Parlement européen et du Mouvement européen international ; Bronisław Geremek (2006-2008), député au Parlement européen et ancien ministre des Affaires étrangères de Pologne ; et Henri Rieben (1978-2005), professeur à l'Université de Lausanne. La Fondation est dirigée depuis 2012 par Gilles Grin, docteur en relations internationales, par ailleurs chargé de cours à l'Université de Lausanne.

## Numéros déjà parus dans la collection

---

- Ferry, Jean-Marc. *Les voies de la relance européenne*. Numéro 1, avril 2014, 51 pp.
- Grin, Gilles. *Méthode communautaire et fédéralisme: le legs de Jean Monnet à travers ses archives*. Numéro 2, septembre 2014, 27 pp.
- Cox, Pat. *De la crise économique à une crise politique dans l'Union européenne?* Numéro 3, septembre 2015, 59 pp.
- Cox, Pat. *From Economic Crisis to Political Crisis in the European Union?* Issue 3, September 2015, 55 pp.
- Gil-Robles, José María. *L'investissement de la Commission européenne: vers un gouvernement parlementaire pour l'Union européenne*. Numéro 4, décembre 2015, 43 pp.
- Dehousse, Renaud. *Quelle union politique en Europe? Entretien réalisé par Hervé Bribosia*. Numéro 5, mai 2016, 51 pp.
- Cox, Pat. *Europe after Brexit*. Issue 6, July 2016, 27 pp.
- Grin, Gilles. *Shaping Europe: The Path to European Integration according to Jean Monnet*. Issue 7, March 2017, 34 pp.
- Martenet, Vincent. *Un pacte pour réformer et refonder l'Union européenne*. Numéro 8, mars 2017, 54 pp.
- Cox, Pat; Oliva, Patrick; Kaufmann, Vincent; Lundsgaard-Hansen, Niklaus; Audikana, Ander; Huberts, Leo. *Mobilité durable: un appel aux décideurs européens*. Numéro 9, mars 2018, 37 pp.
- Cox, Pat; Oliva, Patrick; Kaufmann, Vincent; Lundsgaard-Hansen, Niklaus; Audikana, Ander; Huberts, Leo. *Sustainable Mobility: An Appeal to European Decision-Makers*. Issue 9, March 2018, 37 pp.
- Fontaine, Pascal. *La méthode communautaire: entretien réalisé par Chantal Tauxe*. Numéro 10, novembre 2018, 28 pp.
- Cox, Pat. *A European Parliament Election of Consequence*. Issue 11, December 2018, 15 pp.
- Mayne, Richard; Hackett, Clifford P. *The Father of Europe: The Life and Times of Jean Monnet*. Issue 12, March 2019, 248 pp.
- Cox, Pat. *Brexit: et maintenant?* Issue 13, juillet 2019, 29 pp.
- Grin, Gilles; Nicod, Françoise; Paul, Eva (eds). *Europe in the World – L'Europe dans le monde*. Issue 14, February 2020, 129 pp.
- Preziosa, Pasquale; Velo, Dario. *La défense de l'Europe: la nouvelle défense européenne face aux grands défis européens*. Numéro 15, février 2020, 90 pp.
- Paul, Eva; Fanzly, Nathalie; Folcque, Antoine; Federmeier, Mike. *Réinventer les comportements de mobilité. Les villes européennes et la mobilité durable: études de cas*. Numéro 16, mars 2020, 52 pp.
- Paul, Eva; Fanzly, Nathalie; Folcque, Antoine; Federmeier, Mike. *Changing Mobility Behaviour. European Cities and Sustainable Mobility: A Study Case*. Issue 16, March 2020, 52 pp.
- Zwahlen, Jean. *Multilatéralisme: crises et perspectives*. Numéro 17, juillet 2020, 53 pp.
- Grin, Gilles. *Suisse – Europe: une perspective historique*. Numéro 18, septembre 2020, 77 pp.
- Nell, Philippe G. *Strategy with China: Swiss Cooperation or U.S. Confrontation? The Successful Swiss Path with a Free Trade Agreement*. Issue 19, September 2020, 191 pp.
- Zwahlen, Jean. *La saga du Brexit: quelques pistes de réflexion pour l'Accord institutionnel entre la Suisse et l'Union européenne*. Numéro 20, avril 2021, 31 pp.
- Grin, Gilles. *Construction européenne: la révolution d'un continent*. Numéro 21, juin 2021, 181 pp.
- Koncewicz, Tomasz Tadeusz. *L'État de droit supranational comme premier principe de l'espace public européen. Une union toujours plus étroite entre les peuples d'Europe mise à l'épreuve?* Numéro 22, octobre 2021, 92 pp.
- Velo, Dario; Velo, Francesco. *Federalism or Centralism. Building the European Policy on Values*. Issue 23, January 2022, 100 pp.
- Grin, Gilles. *European Integration: A Continent in Revolution*. Issue 24, April 2022, 177 pp.
- Schwok, René. *Accord institutionnel: retour sur un échec*. Numéro 25, mai 2022, 66 pp.
- Paul, Eva; Demierre, Pablo (eds). *Smart à tout prix? Défis de la numérisation au temps de la Covid-19*. Numéro 26, septembre 2022, 45 pp.

Paul, Eva; Demierre, Pablo (eds). *Smart at any Cost? The Challenges of Digitalisation in the Time of Covid-19*. Issue 26, September 2022, 42 pp.

Cox, Pat. *EU Enlargement and Ukraine*. Issue 27, March 2023, 18 pp.





Cette analyse revient sur les fondements de l'ordre international multilatéral initié en 1945 et met en lumière les nouvelles tendances géopolitiques qui se sont mises en place au cours des dix dernières années, notamment par la Chine et ses partenaires.

Jean Zwahlen a suivi un riche parcours professionnel dans la diplomatie économique et financière. Il a aussi été membre du Directoire de la Banque Nationale Suisse et vice-président pour l'Asie à l'Union Bancaire Privée. Il a également été membre du conseil académique des Universités de Lausanne et Neuchâtel.



Cover: alain kissling / atelierk.org  
Inner Layout: atelier Kinkin

**Fondation Jean Monnet pour l'Europe**  
Ferme de Dorigny  
CH - 1015 Lausanne  
[www.jean-monnet.ch](http://www.jean-monnet.ch)

ISSN 2296-7710  
  
9 772296 771001