

# Petit à petit les *BRICS* font leur nid

Daniel PASQUIER

Ancien attaché de défense dans les Balkans (Bulgarie et Macédoine) et en Asie centrale (Ouzbékistan et Kirghizistan), Observateur de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) dans le Donbass. Inspecteur du désarmement à l'Unité française de vérification (UFV) Creil.

Le 16<sup>e</sup> Sommet annuel des *BRICS*, qui s'est déroulé à Kazan (Russie) du 22 au 24 octobre 2024, a placé sur le devant de la scène internationale cette organisation relativement récente et en plein essor. Trente-six États étaient présents auxquels il convient d'ajouter l'Organisation des Nations unies (ONU) en la personne de son secrétaire général, António Guterres.

Cet article, après avoir rappelé la composition, l'organisation et les objectifs de cette institution, tente d'entrevoir dans quelle mesure les *BRICS* peuvent bousculer l'ordre mondial établi et contribuer à l'avènement d'un monde multipolaire.

## Fonctionnement des *BRICS*

En 2009, le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine se rassemblent au sein d'une nouvelle entité, les *BRIC* <sup>(1)</sup> et tiennent leur premier sommet annuel à Iekaterinbourg (Russie). En 2011, ces quatre États sont rejoints par l'Afrique du Sud et forment les *BRICS*. La troisième vague d'élargissement survient en 2024 avec l'arrivée de quatre nouveaux membres à savoir l'Iran, l'Éthiopie, l'Égypte et les Émirats arabes unis. Les *BRICS* deviennent alors *BRICS+* et représentent actuellement 45 % de la population mondiale et 35 % du PIB en parité de pouvoir d'achat. Avec l'entrée de l'Iran et des EAU, le bloc fournit 30 % de la production pétrolière mondiale <sup>(2)</sup>. Treize États <sup>(3)</sup> ont actuellement le statut de partenaire, étape avant une possible intégration comme membre à part entière. Une vingtaine d'autres pays ont manifesté leur intérêt pour cette entité dont le Pakistan.

L'organisation des *BRICS* diffère considérablement de celle habituellement observée au sein d'institutions qui nous sont familières comme l'Union européenne (UE). Ainsi, les *BRICS* ne disposent pas d'une structure centralisée permanente,

<sup>(1)</sup> Acronyme inventé par un banquier de Goldman Sachs à partir de la première lettre de chacun des États-membres.

<sup>(2)</sup> FOURREAU Valentine, « Le poids mondial des pays des BRICS », *Statista*, 22 octobre 2024 (<https://fr.statista.com/>).

<sup>(3)</sup> Belarus, Bolivie, Cuba, Indonésie, Kazakhstan, Malaisie, Nigeria, Thaïlande, Turquie, Ouganda, Ouzbékistan et Vietnam.

hormis la Nouvelle banque de développement (NDB) avec des organes détenant le pouvoir exécutif (Commission européenne, Conseil des ministres) et le pouvoir législatif (Parlement), le tout servi par des effectifs pléthoriques comme les 43 000 fonctionnaires de Bruxelles et Strasbourg <sup>(4)</sup>. Chaque État-membre assure pour une année la présidence tournante et organise le sommet annuel qui dresse un bilan des mois écoulés depuis le dernier sommet et fixe les orientations majeures pour l'année à venir dans les domaines politique, économique-financier et culturel. Le prochain sommet se déroulera au Brésil qui présidera les *BRICS* en 2025.

Ce sommet, instant le plus médiatisé du calendrier, n'est cependant que la pointe visible de l'iceberg. En effet, le travail de fond, trop souvent méconnu, est élaboré en amont, à différents niveaux, par des structures *ad hoc* qui se réunissent selon un calendrier préétabli ou bien en tant que de besoin. Ce sont les réunions ministérielles mais aussi des plateformes et conseils spécialisés, des forums regroupant des représentants des secteurs étatiques et privés. Les travaux et études couvrent de multiples domaines comme la législation internationale sur la concurrence, la santé, l'économie numérique, l'Intelligence artificielle (IA) en passant par l'économie verte ou bien l'exploitation des ressources minérales. Il existe principalement quatre types de réunions ministérielles dont la première concerne les ministres des Affaires étrangères. Elle est consacrée, d'une part, aux problèmes relevant de la communauté internationale et, d'autre part, aux questions du seul niveau des *BRICS*. Lutte antiterroriste <sup>(5)</sup>, développement durable, changement climatique, instauration d'une gouvernance mondiale plus inclusive et plus représentative, réforme de l'ONU et des institutions financières, renforcement de la coopération et élargissement de l'organisation sont les thèmes régulièrement inscrits à l'ordre du jour.

Trois autres réunions ministérielles sont à mentionner et toutes sont presque exclusivement consacrées aux relations interétatiques au sein des *BRICS*.

La réunion des ministres des Finances et du Commerce à laquelle se joignent les directeurs des banques centrales, vise à renforcer la coordination en matière de politique macroéconomique, à développer les partenariats et à créer les conditions d'une reprise économique forte et durable. Elle supervise le dispositif de réserve conditionnel (*Contingent Reserve Agreement/CRA*) qui permet de fournir une protection à l'un des États-membres en cas de pression financière mondiale sur sa monnaie nationale. Le montant actuel de cette réserve est de 100 milliards USD.

La réunion des ministres de l'Éducation entend développer le réseau universitaire, encourager les échanges d'enseignants et d'étudiants, promouvoir la reconnaissance mutuelle des diplômes, identifier et soutenir les jeunes étudiants talentueux. Un forum des recteurs d'université favorise la coopération qui

<sup>(4)</sup> Données 2017. Source : « Fonction publique de l'Union européenne », *Wikipédia* (<https://fr.wikipedia.org/>).

<sup>(5)</sup> Les *BRICS* disposent d'un groupe de travail dédié au contre-terrorisme. Créé en 2013 en Afrique du Sud, il comprend cinq sous-groupes. Il permet, entre autres, de renforcer la coopération et de partager le renseignement sur les organisations terroristes répertoriées par le Conseil de sécurité de l'ONU.

bénéficie du réseau universitaire des *BRICS*, créé en 2015 et fort actuellement de 56 universités.

La réunion des ministres de la Santé travaille en liaison avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS). La coopération porte sur le domaine purement médical (accès pour tous aux soins, médecine nucléaire pour traiter le cancer, recherche sur les vaccins, échanges d'expérience), mais aussi sur la réglementation des médicaments avec la signature d'un protocole d'accord, le partage des données épidémiques et la création prochaine d'un système d'alerte précoce pour prévenir les maladies infectieuses de masse. Le *BRICS Health Journal* permet d'informer la communauté scientifique des États-membres.

Les centres, conseils et forums sont nombreux et actifs. Trois sont mentionnés ici.

- Le *BRICS Business Council* qui a été créé en 2013 en Afrique du Sud. Ses objectifs sont de promouvoir et renforcer les liens commerciaux et les investissements, assurer un dialogue régulier entre les gouvernements et communautés d'affaires, identifier les problèmes et les goulots d'étranglement, et proposer des solutions. Cet organisme abrite neuf groupes de travail consacrés aux infrastructures, à l'agro-industrie, à l'économie verte, à l'économie numérique, à l'IA, à l'innovation, à l'aviation régionale et à la dérégulation. Dans sa proximité immédiate se trouve la *BRICS Women's Business Alliance*, créée en 2017 pour favoriser la promotion des femmes dans les milieux d'affaires. Cette alliance était présente au Sommet de Kazan en octobre 2024.

- Le Centre d'innovation du partenariat *BRICS* pour la nouvelle révolution industrielle (*BRICS partNIR innovation center*) a ouvert ses portes en 2020 à l'initiative de la Chine. Établi à Xiamen dans la province du Fujian, il s'efforce de faciliter la coordination des politiques d'innovation, de promouvoir des échanges et de former de jeunes talents. À ce jour, cette plateforme a ciblé et publié une liste de 170 tâches clés, organisé plus de 40 activités d'échanges internationaux de haut niveau et assuré 60 séminaires de formation couvrant près de cent pays. Une des premières grandes réalisations a été le Centre de recherche sino-russe sur l'économie numérique, en coopération avec le ministère russe du Développement de l'Extrême-Orient et de l'Arctique.

- En Inde, l'initiative gouvernementale « *Startup India* » a permis la création de près de 100 000 *start-up*. En créant en août 2023 le forum des *start-up BRICS* <sup>(6)</sup>, New Delhi souhaite partager son expérience avec les investisseurs, incubateurs et jeunes entrepreneurs des États-membres de cette organisation et créer à leur profit des opportunités de marché.

<sup>(6)</sup> « India will launch BRICS startup forum in 2023, says Piyush Goyal », *Indian Express*, 8 août 2023 (<https://www.indianewsnetwork.com/20230808/india-will-launch-brics-startup-forum-in-2023-says-piyush-goyal>).

Comme précisé précédemment, la Nouvelle banque de développement (*NDB*) est la seule institution permanente et centralisée au sein des *BRICS* et ce depuis juillet 2015. Implantée en Chine, à Shanghai, elle comprend les cinq États fondateurs auxquels se sont joints les EAU, l'Uruguay, le Bangladesh, l'Égypte et tout récemment l'Algérie (septembre 2024). Sa présidente actuelle est l'ancienne présidente du Brésil, Dilma Rousseff. La banque dispose d'un capital initial souscrit de 50 Mds USD et d'un capital initial autorisé de 100 Mds USD <sup>(7)</sup>. Cela lui permet de participer au financement de grands projets, en priorité dans les domaines des énergies propres, des infrastructures de transport, de l'eau et de l'assainissement, de l'environnement et de l'infrastructure numérique. À ce jour, la banque a partiellement financé 96 projets pour un montant de 32,8 Mds USD <sup>(8)</sup>. Les capacités financières de la *NDB* devront être renforcées.

### Pour un nouvel ordre mondial

Examinons à présent les objectifs des *BRICS* qui ne sont pas, selon le Premier ministre indien Narendra Modi « un groupe anti-occidental mais non-occidental », propos repris par Vladimir Poutine lors du Sommet de Kazan. L'Inde en est une parfaite illustration puisqu'elle est membre du *QUAD* <sup>(9)</sup>. Globalement, il s'agit de créer un monde multipolaire où les économies émergentes seront plus fortes et plus influentes. Cela implique d'abord la réforme de la gouvernance mondiale pour la rendre plus équitable et plus représentative, en commençant par le Conseil de sécurité de l'ONU qui devra accueillir des membres permanents issus des rangs des économies émergentes. Ces dernières pèseront ainsi davantage sur les prises de décision internationales.

Les grandes institutions financières issues des Accords de Bretton Woods, en 1944, n'échappent pas à ce vent de réforme et devront également faire peau neuve afin de refléter le poids croissant des économies émergentes. Pour les *BRICS*, il est anachronique que les États-Unis d'Amérique soient toujours le seul État disposant du droit de *veto* au sein du Fonds monétaire international (FMI).

Ensuite, il est impératif de réduire la dépendance vis-à-vis du dollar fréquemment utilisé comme une arme pour punir les mauvais élèves. Ceci passe dans un premier temps par le recours aux monnaies nationales pour les transactions commerciales internationales, méthode facilitée par l'activation de la « *BRICS cross border payment initiative* ». À terme, il faudra créer une monnaie unique mais selon Vladimir Poutine « le projet n'est pas mûr et n'a pas été abordé à ce jour. Sur ce point, nous devons agir progressivement, lentement <sup>(10)</sup> ».

<sup>(7)</sup> Partie « Shareholding structure » dans l'article « New Development Bank », *Wikipedia* (<https://en.wikipedia.org/>).

<sup>(8)</sup> Onglet « Focus areas », site officiel de la NDB (<https://www.ndb.int/about-ndb/focus-areas/>).

<sup>(9)</sup> *Quad* : groupement incluant les États-Unis, le Japon, l'Australie et l'Inde. Sa véritable raison d'être est d'assurer la sécurité dans la zone indo-pacifique face aux ambitions chinoises.

<sup>(10)</sup> TSOULANOV Maxime, « Le président de la Russie Vladimir Poutine a rencontré les représentants des media des pays des BRICS » [en russe], *Vedomosti*, 18 octobre 2024.

Enfin, pour affermir leur position collective sur la scène internationale et réduire leur dépendance des marchés occidentaux, les *BRICS* devront développer leur coopération économique et commerciale en interne, laquelle en 2023 ne représentait que 15 % de leurs échanges globaux. Pour améliorer ces modestes résultats, des accords bilatéraux ont été signés, en particulier pour réduire les barrières commerciales.

Grâce à ces relations fréquentes à tous niveaux et au travail multidisciplinaire des différents centres et forums, les *BRICS* sont-ils en mesure de réformer la gouvernance mondiale et d'imposer un monde multipolaire ? Les avis diffèrent.

Dans le camp occidental, le doute, le pessimisme, voire une certaine condescendance, semblent prévaloir. Pour Justyna Szczudlik, docteur en sciences politiques de nationalité polonaise et membre de l'Institut Montaigne, « Il est erroné de considérer les *BRICS* comme un nouveau pôle émergent capable de défier le pôle actuel. Ne nous laissons pas tromper en les considérant comme un puissant mécanisme. Ce n'est qu'un décor habilement utilisé par Pékin » <sup>(11)</sup>. Pessimisme identique au sein de la Fondation Robert Schuman : « Au-delà du sommet annuel, les *BRICS* ne disposent guère d'instruments permanents de gouvernance commune. Ils ne sont guère éblouissants en matière de rapprochement de leur économie et sont loin de constituer un bloc doté d'une dynamique endogène <sup>(12)</sup>. » Aux sceptiques, il serait bon de rappeler que cette alliance, née en 2011, atteint tout juste l'âge de l'adolescence. À titre de comparaison, l'UE a plus de soixante-dix ans et reste encore très perfectible dans bien des domaines.

À l'opposé, plus à l'Est, l'optimisme est de mise, à commencer par celui du Président russe : « L'union *BRICS* a des perspectives bonnes, stables et fiables. Ma confiance repose sur le fait que nous avons une compréhension commune de la manière d'organiser nos relations. L'organisation non seulement va se développer mais elle sera un élément essentiel du nouvel ordre mondial multipolaire <sup>(13)</sup>. »

Que les *BRICS+* aient à affronter de multiples et épineuses difficultés est indéniable. Disséminés sur plusieurs continents, ils forment une mosaïque de régimes politiques qui vont de la démocratie à l'autocratie ou la dictature en passant par la théocratie iranienne et la monarchie des EAU ; ils ne partagent donc pas les mêmes valeurs. L'hétérogénéité est également la marque des économies nationales puisque certaines sont axées sur les matières premières (Russie et Afrique du Sud) quand d'autres (Chine et Inde) sont des économies de services ou des pôles manufacturiers mondiaux. Enfin, cette hétérogénéité s'étend aussi aux principaux indicateurs économiques comme le PIB ou le taux d'inflation. Ces différences politiques,

<sup>(11)</sup> SZCZUDLIK Justyna, « BRICS Members Should Heed Lessons from China's '16+1' Platform », *The Diplomat*, 31 octobre 2024 (<https://thediplomat.com/2024/10/brics-members-should-heed-lessons-from-chinas-161-platform/>).

<sup>(12)</sup> GATTOLIN André et VÉRON Emmanuel, « BRICS : un enjeu politique ignoré de l'Union européenne », *Schuman Paper* n° 736, 12 février 2024 (<https://server.www.robert-schuman.eu/storage/fr/doc/questions-d-europe/qe-736-fr.pdf>).

<sup>(13)</sup> *Vedomosti*, 18 octobre 2024, *op. cit.*

économiques ou culturelles sont autant d'entraves à la cohésion et à la coordination entre les membres du groupe.

Néanmoins, ces derniers disposent d'atouts pour relever ces défis. Certains sont inhérents aux structures des *BRICS* comme « cet engagement en faveur du dialogue et de la coordination des politiques par le biais du sommet annuel et la création d'institutions fondamentales telles que la NDB ou l'Accord de fonds de réserve (*CRA*) »<sup>(14)</sup>. Ce dialogue n'est pas un vain mot : c'est bien au cours du dernier Sommet de Kazan que le président chinois Xi Jinping et le Premier ministre indien Narendra Modi ont rompu la glace en se rencontrant pour la première fois depuis cinq ans. Ils se sont engagés à « œuvrer à une relation pacifique et stable, et à faire preuve de maturité et de respect mutuel »<sup>(15)</sup> ; ils ont salué le récent accord sur la résolution du conflit frontalier au Ladakh<sup>(16)</sup> qui, depuis des années, empoisonnait la relation sino-indienne.

De même, la *NDB*, le dispositif de réserve conditionnel (*CRA*) et le *Business Council* seront trois cartes maîtresses pour maintenir le dialogue interétatique et réussir l'intégration économique. Leur rôle sera décisif lors des futures vagues d'élargissement qui ne sauraient tarder. En effet, selon la ministre sud-africaine des Relations internationales et de la Coopération, Naledi Pandor, plus de quarante Nations ont souhaité y adhérer<sup>(17)</sup>. Cela est certes encourageant mais l'expérience montre que plus nombreux sont les participants et plus les désaccords s'accumulent. L'aptitude à dialoguer et à accepter des concessions sera donc capitale pour l'avenir des *BRICS* et leur influence sur la scène internationale.

D'autres facteurs directement liés à l'actualité internationale renforcent la pertinence des objectifs des *BRICS*. Ainsi, les États-membres du G20, réunis les 18-19 novembre 2024 à Rio de Janeiro (Brésil), ont intégré dans leur déclaration finale des exigences de réforme des structures politiques et économiques mondiales identiques à celles exprimées un mois plus tôt à Kazan. Ils se sont engagés « à œuvrer pour un système multilatéral revigoré, avec des institutions renouvelées, une gouvernance réformée, plus représentative, transparente et reflétant les réalités sociales, économiques et politiques du XXI<sup>e</sup> siècle ». Ces requêtes visent les Nations unies et les institutions financières<sup>(18)</sup> au sein desquelles le G20 a « souligné la nécessité de renforcer la représentation et la voix des pays en développement dans la prise de décision ». *BRICS* et G20 sont donc sur la même longueur d'onde.

<sup>(14)</sup> NACH Marida et NCWADI Ronney, « BRICS economic integration: Prospects and Challenges », *South African Journal of International Affairs*, 31 juillet 2024 (<https://doi.org/10.1080/10220461.2024.2380676>).

<sup>(15)</sup> HAIDAR Suhasini, « PM Modi, President Xi welcome border pact, seek to rebuild ties », *The Hindu*, 23 octobre 2024 (<https://www.thehindu.com/>).

<sup>(16)</sup> Voir par exemple « Ladakh Deadlock Ends: India, China Reach Agreement on LAC Patrolling », *Times of India*, 22 octobre 2024 ou « India an China Reach Breakthrough Agreement on Border Tensions », *The Diplomat*, 22 oct. 2024.

<sup>(17)</sup> « Over 40 nations express interest in joining BRICS », *Africa News*, 13 août 2023 (<https://www.africanews.com/>).

<sup>(18)</sup> Voir « G20 Rio de Janeiro leaders' declaration », et plus particulièrement : « The Reform of Global Governance Institutions », § 62, 64, 71 et 72 (<https://www.g20.utoronto.ca/2024/241118-declaration.html>).

Un second facteur qui plaide en faveur des *BRICS* est l'agressivité des États-Unis qui utilisent le dollar et l'extraterritorialité de la loi américaine pour sanctionner des acteurs économiques nationaux ou privés jugés hostiles. Cette politique est bien antérieure à l'invasion russe en Ukraine. « La liste des mesures coercitives du Trésor américain compte 2 206 pages, plus de 12 000 noms et touche 22 pays »<sup>(19)</sup>. « Plus d'un quart de l'économie mondiale se trouve sous le coup d'une forme ou d'une autre de sanction »<sup>(20)</sup>. Washington a ainsi généré inquiétude et méfiance à son égard, y compris parmi ses amis qui se détournent du *greenback*. En décembre 2023, le Département du Trésor américain a sanctionné quatre entreprises malaysiennes soupçonnées de traiter avec l'Iran<sup>(21)</sup>. Résultat des courses : aujourd'hui, la Malaisie mais aussi la Thaïlande, l'Indonésie et le Vietnam ont rejoint les États partenaires des *BRICS* et qui plus est l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (*ASEAN*) dont ils sont membres, a plaidé lors de son 42<sup>e</sup> Sommet pour des échanges commerciaux en monnaies locales afin de réduire la dépendance au dollar<sup>(22)</sup>.

Que l'*ASEAN* partage la position des *BRICS* « profondément préoccupés par l'effet perturbateur des mesures coercitives unilatérales illégales, y compris les sanctions illégales, sur l'économie mondiale, le commerce international »<sup>(23)</sup> confirme l'analyse de l'anthropologue Emmanuel Todd pour lequel « se dégager de l'empire du dollar devient pour tous un objectif raisonnable, même s'il faut procéder de façon prudente et progressive »<sup>(24)</sup>. Certes, le dollar reste la monnaie de référence mais la tendance actuelle inquiète Janet Yellen, cheffe du département du Trésor. En juillet 2023, face au Congrès, elle était catégorique : « Il ne sera facile pour aucun pays de trouver un moyen de contourner le dollar ». Un an plus tard, c'est un autre son de cloche de sa part : « la dédollarisation est désormais ma plus grande crainte »<sup>(25)</sup>.

## Conclusion

Présents en Europe, Asie, Amérique du Sud et Afrique, les *BRICS* confirment leur attractivité à l'échelle mondiale. Il semble désormais difficile de les considérer comme un épiphénomène de la mondialisation et d'ignorer leurs doléances d'autant qu'elles sont partagées par d'autres institutions internationales. Leur principal défi sera sans doute le futur élargissement car la diversité et l'hétérogénéité des

<sup>(19)</sup> LAMBERT Renaud et PLIHON Dominique, « Est-ce vraiment la fin du dollar ? » *Le Monde diplomatique*, novembre 2023, p. 8-9 (<https://www.monde-diplomatique.fr/2023/11/LAMBERT/66270>).

<sup>(20)</sup> Cf. Christopher Sabatini, du *think tank* britannique *Chatham House*, cité dans LAMBERT R. et PLIHON D., *op. cit.*

<sup>(21)</sup> MISHRA Rahul, « The Expansion of BRICS+: More May be Better », *Asia Times*, 1<sup>er</sup> juillet 2024 (<https://asiatimes.com/2024/07/the-expansion-of-brics-more-may-be-better/>).

<sup>(22)</sup> FALAK MEDINA Ayman, « ASEAN to Increase Local Currency Trade Reducing Reliance on the US Dollar », *ASEAN Briefing*, 12 mai 2023 (<https://www.aseanbriefing.com/>).

<sup>(23)</sup> « XVI BRICS summit—Kazan Declaration », § 10 (<http://static.kremlin.ru/>).

<sup>(24)</sup> TODD Emmanuel, *La défaite de l'Occident*, Gallimard, 2024, 384 pages.

<sup>(25)</sup> PESEK William, « Yellen's de-dollarization fears will only get worse », *Asia Times*, 12 juillet 2024.

pays candidats pourraient créer des tensions et affaiblir cette alliance. En outre, Chine et Russie d'une part, et Inde et Brésil d'autre part ont une vision différente de la vitesse du processus. Comme expliqué précédemment, il faudra dialoguer et sans doute accepter des concessions.

4 décembre 2024

Mots-clés : BRICS+, ONU, ASEAN, UE, dollar.