

LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE LA CHINE

COMME CELLE DE TOUT ÉTAT, la politique extérieure de la Chine populaire résulte, d'une part, de sa situation interne et, d'autre part, des possibilités d'action que lui offre la scène internationale : rien d'original en cela. En revanche, ce qui est exceptionnel dans le cas de la Chine, c'est, non pas la complexité, mais plutôt le paradoxe de sa situation.

71

La République populaire de Chine (RPC), en effet, est un État fondamentalement polymorphe, difficile à saisir. C'est tout d'abord un État socialiste ou, plus précisément, demeuré socialiste. L'immense marché que constitue ce pays, voire le concurrent commercial dangereux qu'il est devenu dans certains secteurs, tout comme le caractère capitaliste d'une partie de son économie font parfois oublier ce caractère essentiellement socialiste de la Chine. Par ailleurs, c'est également un État du tiers-monde : en dépit des résultats économiques exceptionnels de ses régions côtières, la Chine demeure, globalement, un pays sous-développé dont le revenu *per capita* ne dépasse pas cinq cents dollars par an. Enfin, la RPC est une grande puissance, non seulement parce qu'elle dispose d'un territoire, d'une population et de ressources énormes, parce qu'elle possède l'arme atomique ou parce qu'elle occupe un siège permanent au Conseil de sécurité, mais tout simplement parce qu'elle joue un rôle croissant dans la vie internationale.

Or, qui dans la communauté internationale peut prétendre posséder ces trois caractéristiques à la fois ? L'Inde, seul autre grand pays du tiers-monde, n'est pas un État socialiste et reste une puissance régionale plus que mondiale. Il n'y a que la Chine qui soit concurremment État socialiste, pays du tiers-monde et grande puissance. En d'autres termes, il n'y a qu'elle qui puisse jouer sur tous ces registres en même temps. Toute

l'originalité de la politique extérieure chinoise résulte, certes, d'une tradition spécifique dont l'influence est importante, mais aussi de cette situation qui lui est si particulière.

72

Si par ailleurs on tente de systématiser ce que furent les principaux objectifs de la RPC depuis sa création, trois s'imposent à l'évidence. Tout d'abord, c'est un État qui a toujours été extraordinairement attentif à sa sécurité. Sortie affaiblie d'une longue guerre civile et instaurée en pleine guerre froide, la RPC ne pouvait pas ne pas donner la priorité à cet objectif sécuritaire, au moins dans un premier temps. Plus qu'un élan idéologique né du socialisme, c'est ce souci de sécurité qui la porta vers l'alliance avec l'URSS en 1950, alors que sur de nombreux points ces deux pays divergeaient profondément. Il n'en demeure pas moins que, durant les années cinquante, socialisme et sécurité se complétaient. Le deuxième grand objectif de la RPC, et avant elle celui de la Chine républicaine, est l'indépendance. Bien que non colonisée, la Chine, pays du tiers-monde, éprouvait elle aussi le besoin de se libérer. C'est d'ailleurs cette volonté profonde de libération qui fut à l'origine du conflit sino-soviétique. Enfin, son troisième objectif permanent est bien évidemment la modernisation : c'est tout le sens de sa politique actuelle.

Ces différents objectifs ont souvent été contradictoires : choix entre sécurité et modernisation, ou entre sécurité et indépendance, par exemple. Toutefois, pendant trente ou quarante ans, les priorités chinoises ont été assez claires : priorité à la sécurité dans un premier temps, grâce à l'alliance sino-soviétique, puis priorité à l'indépendance durant les années soixante et soixante-dix, enfin priorité à la modernisation depuis 1978-1980. C'est cette volonté de la Chine de devenir une grande puissance industrielle moderne qui fut à la base de sa détente avec les États-Unis et de son ouverture économique.

DÉSORMAIS, SEUL GRAND ÉTAT SOCIALISTE

Aujourd'hui, les objectifs diplomatiques de la Chine demeurent en partie les mêmes. Toutefois, le contexte international entièrement nouveau dans lequel se trouve Pékin l'oblige à modifier profondément sa politique extérieure. De plus, à observer celle-ci de près, il semble bien que les tenants et les aboutissants de cette dernière aient, en partie, changé de nature depuis 1989-1991.

Le premier grand défi auquel était confrontée la Chine résultait de la chute du mur de Berlin et de la disparition de l'URSS. Certes, depuis

trente ans, Pékin s'était opposé au reste du camp socialiste, mais c'est cette opposition même qui avait été l'argument essentiel de sa diplomatie. Elle ne s'était rapprochée des États-Unis que pour mieux affronter l'URSS. Or, d'un seul coup, toutes ces références s'effondraient. Alors que l'Ouest considérait qu'il s'agissait de la disparition pure et simple du communisme, la Chine demeurait ainsi, isolée, le seul grand État socialiste. Dans le même temps, les événements de Tiananmen avaient contraint les démocraties occidentales à lui appliquer des représailles qui l'isolaient plus encore. C'est dire qu'à l'aube des années quatre-vingt-dix, la RPC avait à relever le double défi de l'embargo occidental et du changement de régime en Russie.

Force est de constater qu'elle a su s'adapter parfaitement à cette nouvelle donne. D'une part, elle a réussi à normaliser complètement ses relations avec la Russie. Le sommet sino-soviétique de 1989 avait largement réglé la question des relations d'État à État. Il avait en particulier permis d'apurer une grande partie du contentieux frontalier. Ce sont les décisions prises lors de ce sommet de 1989 qui permirent d'aboutir à l'accord de 1991 fixant la frontière entre Mongolie et Pacifique. Sans entrer dans le détail de ce règlement, relevons seulement que celui-ci consacrait l'égalité de droit, et, au-delà, l'égalité politique des deux États. Ce qui avait été l'objectif de la Chine face à l'URSS depuis 1949 ne fut atteint, non sans paradoxe, que lorsque celle-ci cédait déjà la place à la nouvelle Russie.

73

A partir de 1992, ce fut à la normalisation de ses relations avec ses nouveaux voisins de l'Ouest – Kazakhstan, Kirghizistan et Tadjikistan – que la Chine dut s'attaquer. Là encore, elle sut s'adapter. Il s'agissait d'éviter que le Kazakhstan ne devînt un État nucléaire : la pression américaine y parvint. Par ailleurs, il fallait, là aussi, régler le contentieux frontalier : la Chine y réussit entre 1992 et 1996. C'est dire qu'en termes purement techniques elle a su organiser un *modus vivendi* acceptable avec ses nouveaux voisins, et cela en un laps de temps relativement bref.

Toutefois, le véritable problème était ailleurs. Restée un État socialiste, la Chine devait-elle se contenter de relations normalisées avec la Russie devenue non communiste ? Ou pouvait-elle imaginer avec cette dernière un rapprochement pour contrebalancer l'hégémonie des États-Unis, superpuissance triomphante ? De façon extraordinairement pragmatique, Pékin choisit le rapprochement avec la Russie. Depuis 1992, celui-ci n'a cessé de se confirmer : achats de matériels militaires modernes, développement du commerce, reprise de la coopération. Il

serait évidemment très exagéré de parler d'« axe » sino-russe, mais le fait est que les relations entre les deux capitales ne cessent de s'intensifier (en dépit des réticences de la population russe d'Extrême-Orient).

Comme, dans le même temps, les rapports russo-japonais demeurent totalement bloqués, ce rapprochement sino-russe n'en prend que plus de relief. Il serait sûrement très excessif d'évoquer à son sujet l'alliance sino-russe de la fin du XIX^e et du début du XX^e siècle, mais il n'est pas moins vrai que l'on semble s'orienter vers le même cas de figure. En d'autres termes, entre Pékin et Moscou, les politiques traditionnelles et les intérêts nationaux paraissent s'imposer plus que jamais, la période du conflit sino-soviétique n'ayant été, au fond, qu'une parenthèse. Ce qui signifie également que, dans la politique chinoise (comme dans la politique russe), le nationalisme, un temps concurrencé par le socialisme, reprend désormais tous ses droits.

74

FAIRE PIÈCE À L'HÉGÉMONISME AMÉRICAIN

Si la Chine s'est montrée conciliante à l'égard de la contre-révolution russe, cherchant même à se rapprocher de Moscou, c'est que, par ailleurs, elle considérait indispensable de faire pièce aux prétentions des États-Unis, en Asie comme dans le reste du monde. La RPC sait qu'elle est incapable, à elle seule, de tenir tête à une superpuissance. C'est pour rétablir un équilibre menacé, on l'a souligné, qu'elle choisit, face à l'URSS, la voie de la détente avec les États-Unis vers 1970-1972 ; c'est aussi pour rétablir un équilibre menacé qu'elle choisit aujourd'hui, face à Washington, la coopération avec la Russie.

Lors des événements de Tiananmen, en 1989, les États-Unis s'étaient montrés les plus sévères à son égard. Suspension des rapports politiques, embargo sur le commerce, soutien aux dissidents, etc., avaient été autant de mesures décidées par Washington plutôt que par ses alliés occidentaux. Toutefois, l'attrait du marché chinois avait très rapidement modéré les représailles américaines. Et surtout, la diplomatie chinoise avait parfaitement su tirer parti de la conjoncture internationale. La crise du Golfe avait été pour la RPC l'occasion inespérée de renouer ses relations avec les États-Unis. Dans la mesure où ceux-ci tenaient à ce que leur intervention contre l'Irak fût placée sous les auspices de l'ONU, sinon la complicité, du moins la neutralité de la Chine leur était indispensable. Pékin sut habilement exploiter cette situation et monnayer ses votes ou ses abstentions. En 1992, quand la Russie se substituait à l'URSS, l'isolement de la Chine s'achevait déjà.

Ce moment difficile passé, toute la politique de la RPC à l'égard des États-Unis a consisté à poursuivre le développement des rapports commerciaux, techniques et financiers tout en contrecarrant Washington sur le plan politique. C'était un exercice diplomatique difficile, mais là encore la Chine a su atteindre une partie de ses objectifs. Le commerce sino-américain augmente constamment, au bénéfice de la Chine qui est largement excédentaire. La clause de la nation la plus favorisée lui a été systématiquement renouvelée, la dernière fois, au printemps 1996. Qui plus est, la présidence Clinton a même fini par totalement dissocier ce renouvellement annuel de la question du respect des droits de l'homme. C'est dire que, sur ce plan, le succès chinois est complet.

Toutefois, ce dernier ne saurait masquer la rivalité profonde qui oppose Chinois et Américains sur d'innombrables sujets. Le plus apparent actuellement est celui de l'admission de la RPC à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En refusant que Pékin en devienne membre dès sa création, les États-Unis lui ont infligé un camouflet de taille. Cependant, au-delà de cette question précise de l'OMC, c'est toute la conception de l'organisation régionale en Asie qui oppose les deux capitales. On sait la pression qu'exerce Washington sur les pays asiatiques pour que la « Coopération économique en Asie-Pacifique » (APEC) se transforme rapidement en une véritable zone de libre-échange. Or la Chine figure en bonne place parmi les pays les plus réticents. Certes, elle a conscience que son développement économique dépend très largement de ses ventes sur le marché américain, mais n'en reste pas moins très réservée vis-à-vis d'une organisation de la région autour d'un pôle nippo-américain. Au second degré, la question posée est celle de la prééminence de la Chine sur le Japon dans l'équilibre de l'Asie. Il est clair qu'on est ici en face d'un point décisif pour l'avenir des relations sino-américaines.

La rivalité entre Pékin et Washington est tout aussi profonde en matière stratégique. Elle s'exprime parfois sur des sujets particuliers, par exemple, les fournitures militaires chinoises au Pakistan ou à tel ou tel pays du Moyen-Orient. En 1996, ce sont les négociations relatives au traité d'interdiction des essais nucléaires qui ont le plus crûment illustré les divergences sino-américaines. Actuellement, c'est l'intention de la RPC de se doter d'avions-radar qui inquiète particulièrement Washington. Toutefois, derrière toutes ces questions apparemment très différentes les unes des autres, l'opposition entre les deux pays porte sur un seul point, mais fondamental : autour de quelle puissance sera organisée la sécurité en Asie dans les années à venir. Pour Pékin, il ne peut

s'agir que de la Chine. Si cette dernière accepte aujourd'hui de négocier avec Washington un éventuel traité de paix en Corée ou de participer au forum sur la sécurité organisé par les pays d'Asie du Sud-Est, ce n'est nullement parce qu'elle accepte l'ascendant américain ou parce qu'elle est convaincue de la nécessité d'une garantie collective de la sécurité dans la région. Pour la RPC, la fin de la guerre froide doit nécessairement se traduire par des responsabilités accrues des puissances régionales dominantes, c'est-à-dire d'elle-même pour ce qui est de l'Asie. Au fond, Pékin n'accepte pas mieux la garantie de sécurité américaine dans le Pacifique occidental que Moscou n'accepte celle du pacte Atlantique en Europe de l'Est. Opposition à une APEC dominée par le libre-échange américain et opposition à une sécurité asiatique dépendant des États-Unis sont visiblement, pour la Chine, deux composantes essentielles de sa politique extérieure.

76

EMPIRE OU IMPÉRIALISME ?

Cet aspect souvent crispé et négatif de la diplomatie chinoise résulte largement de ce que l'unité de la RPC est loin d'être totalement restaurée. C'est un point qu'on ignore trop souvent lorsqu'on analyse cette politique, mais qui pèse énormément sur le comportement de Pékin.

Certes, un pas considérable va être franchi avec la rétrocession de Hong Kong en juillet 1997 et celle de Macao en décembre 1999. Non seulement ces deux territoires coloniaux demeuraient l'illustration vivante de l'ancienne soumission de la Chine, non seulement le développement insolent de la colonie britannique soulignait honteusement le retard économique du continent, mais encore ces enclaves étrangères se trouvaient au cœur même de la « Chine chinoise », celle des « dix-huit provinces » classiques. L'acharnement de Pékin à vouloir effacer toute trace de démocratie à Hong Kong ne résulte pas seulement de la nature autoritaire du régime chinois actuel, mais aussi, et peut-être surtout, de sa volonté d'y affirmer sa pleine souveraineté.

C'est bien la raison pour laquelle l'« autonomie » de l'ex-colonie ne sera jamais celle à laquelle songeaient les Britanniques lorsqu'ils signèrent les accords de 1984.

Le problème de l'unité de la RPC est également posé par la crise lancinante du Tibet. La Chine impériale n'était pas seulement un empire au sens politique, mais aussi au sens colonial du terme. Or, l'objectif de Pékin est de transformer, dans cette région, l'ancienne suzeraineté impériale en souveraineté pure et simple. La crise était inévitable en un

temps où la tendance n'était plus à la colonisation mais à la décolonisation. En outre, aujourd'hui, la difficulté n'est pas seulement celle de la présence coloniale de la Chine au Tibet, mais aussi celle de la tentation qu'éprouvent les puissances occidentales d'exploiter cette situation pour mieux faire pression sur un régime socialiste qui leur semble désormais parfaitement anachronique. On conçoit qu'il y ait là un facteur de crispation important.

Enfin, reste la question suprême, en matière d'unité chinoise, celle de Taïwan. Certains estiment que l'accroissement des relations économiques entre l'île et le continent finira par avoir raison de cette division. Pour l'heure, ce n'est pas en ce sens qu'évolue la question. Le développement de l'île, en fait, en a complètement transformé la nature. De « province non libérée », elle est devenue un « pays nouvellement industrialisé », ce qui change totalement les données du problème. De son côté, la démocratisation a permis l'épanouissement d'un courant nationaliste et indépendantiste qui est irréversible : en ce sens, le cas de Taïwan ne sera jamais celui de Hong Kong. Pékin est parfaitement conscient de cette évolution : on touche là un autre facteur qui contribue à crispier la politique extérieure chinoise.

77

La question des îles revendiquées par la RPC en mer de Chine du Sud peut sembler assez secondaire et très différente de celle de l'unité du pays. En fait, c'est un litige dont l'importance, aux yeux de Pékin, est probablement considérable et qui, lui aussi, pèse sur le comportement international chinois. De ce contrôle de la mer de Chine dépend, au fond, la place de la RPC en Asie orientale : ou bien elle est rejetée en Asie du Nord-Est, dans un face-à-face difficile avec le Japon, ou bien elle se retrouve au cœur de l'Asie du Sud-Est, c'est-à-dire au milieu de ses anciens tributaires et des communautés chinoises de la région. Il y va donc de sa pleine dimension asiatique et de son positionnement face à Taïwan et au Japon.

Consolidation d'une RPC héritière de l'Empire ou impérialisme pur et simple : la frontière ne saurait être précise, mais il est bien évident que cette ambition « impériale » est sous-jacente à toute la politique extérieure chinoise.

UN POINT CRUCIAL : LES RELATIONS SINO-JAPONAISES

Cette ambition explique notamment toute l'ambiguïté des relations sino-japonaises. Pékin comme Tokyo considèrent que la fin de la guerre froide et la disparition de l'URSS appellent nécessairement une redéfinition des équilibres en Asie orientale. La Chine comme le Japon estiment donc le moment venu d'affirmer leur place dans la nouvelle configuration régionale. Dans l'un et l'autre cas, des difficultés passagères n'ont pas permis à ces deux grandes puissances de tirer immédiatement parti de la nouvelle conjoncture. La Chine a été gênée par les représailles occidentales après « Tiananmen » et le Japon l'a été par sa crise économique et politique intérieure. Toutefois, il est clair que ni l'une ni l'autre des deux capitales n'a abandonné son grand projet d'une Asie réorganisée selon ses vœux. Or ceux-ci sont entièrement contradictoires.

78

La Chine est consciente qu'elle ne peut pas réussir son développement économique contre le Japon, mais bien grâce à des liens commerciaux, financiers et technologiques étroits avec lui. En ce sens, elle reconnaît (momentanément) le *magister* japonais en matière économique. En revanche, du point de vue de Pékin, il n'est pas question que ce *magister* économique se transforme en *magister* politique. Toute la diplomatie chinoise consiste donc à tirer un profit économique maximal du Japon tout en refusant d'admettre que le niveau économique auquel est parvenu ce dernier se traduise par une place politique accrue en Asie et dans le reste du monde. C'est bien la raison pour laquelle la Chine revient sans cesse sur les agissements du Japon pendant la guerre : c'est pour elle le moyen de le maintenir indéfiniment dans sa position d'État vaincu, et par conséquent dans son statut international inférieur. Son importance territoriale et démographique, sa situation de seule puissance nucléaire dans la région, son siège permanent au Conseil de sécurité – un siège qu'elle interprète volontiers comme une représentation de toute l'Asie à ce Conseil – confortent la Chine dans l'idée que c'est à elle de jouer le rôle principal dans la réorganisation de l'Asie de l'après-guerre froide, et non au pôle nippo-américain. Attitude « impériale » dont on imagine mal qu'elle puisse être acceptée par le Japon et les autres voisins de la Chine.

Faut-il pour autant s'en tenir à une vision entièrement pessimiste de la politique extérieure chinoise ? La RPC a également montré qu'en matière internationale comme en matière intérieure elle savait être

extrêmement pragmatique et prudente. Il est vrai également que ses succès économiques actuels atténuent ses frustrations traditionnelles.

Cela étant, il serait certainement très optimiste de croire que le développement de relations de plus en plus étroites entre la Chine et le monde extérieur, sur le plan économique comme sur le plan politique ou stratégique, l'amènera à modifier radicalement la vision qu'elle se fait de sa place en Asie et dans le monde. Les chances qu'elle se rallie vraiment aux valeurs occidentales qui sous-tendent le droit international actuel sont très faibles ; les chances qu'elle conçoive sa place en Asie autrement que comme centrale sont également réduites.

La Chine demeure « impériale » : sa politique extérieure aussi.

R É S U M É

La disparition de l'URSS s'est paradoxalement soldée par un rapprochement sino-russe. En revanche, la fin de la guerre froide n'a pas réglé l'antagonisme entre la République populaire et les États-Unis. En Asie, la préoccupation première de la Chine est de s'imposer comme principale puissance face au Japon. Cette volonté de réorganiser la région en fonction de ses propres ambitions donne à la politique asiatique de la Chine une connotation franchement « impériale ».