

La politique internationale de la Chine

Jean-Pierre Cabestan



SciencesPo.
Les Presses

La politique internationale de la Chine



SciencesPo.
Les Presses

La politique internationale de la Chine
Entre intégration et volonté de puissance

Jean-Pierre Cabestan

À la mémoire de mon père,
Jean Cabestan (1909-1978)



SciencesPo.
Les Presses

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

La politique internationale de la Chine : entre intégration et volonté de puissance
/ Jean-Pierre Cabestan. Paris : Presses de Sciences Po, 2010. – (Références).

ISBN 978-2-7246-1157-1

RAMEAU :

- Chine : Relations extérieures : 1997-...
- Sécurité nationale : Chine : 1990-...

DEWEY :

- 327.7 510 : Politique étrangère des différents États – Chine

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

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

© 2010. PRESSES DE LA FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES

SOMMAIRE

<i>Liste des sigles</i>	11
<i>Introduction</i>	17
<i>Première partie</i>	
La mise en place progressive d'une nouvelle politique étrangère et de sécurité	31
<i>Chapitre 1 /</i> L'APRÈS-TIANANMEN : COMMENT LA CHINE EST SORTIE DE SON ISOLEMENT INTERNATIONAL	33
<i>Chapitre 2 /</i> LA NOUVELLE POLITIQUE ÉTRANGÈRE CHINOISE : DE LA RECHERCHE DE L'HARMONIE À L'AFFIRMATION DE LA PUISSANCE	61
<i>Chapitre 3 /</i> LES ORIENTATIONS ACTUELLES DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ	107
<i>Chapitre 4 /</i> LES PRINCIPALES INSTANCES DE DÉCISION EN MATIÈRE DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ	173
<i>Seconde partie</i>	
Les relations entre la Chine et ses principaux partenaires	205

<i>Chapitre 5 /</i>	LA CHINE ET LES ÉTATS-UNIS : ENTRE CONFRONTATION ET ACCOMMODEMENTS	207
<i>Chapitre 6 /</i>	LA CHINE ET LE JAPON : GRANDS VOISINS ET GRANDS RIVAUX	251
<i>Chapitre 7 /</i>	LA CHINE, LA RUSSIE ET L'ASIE CENTRALE : ENTRE LA TENTATION DE L'EURASIE ET LA PERSISTANCE DES RIVALITÉS IMPÉRIALES	285
<i>Chapitre 8 /</i>	LA CHINE ET L'INDE : UNE CONCURRENCE STRATÉGIQUE DURABLE	315
<i>Chapitre 9 /</i>	LA CHINE ET L'UNION EUROPÉENNE OU LES LIMITES DE L'EXERCICE MULTIPOLAIRE	333
<i>Chapitre 10 /</i>	LA CHINE ET LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT : ENTRE COOPÉRATION ET PRÉDATION	359
<i>Conclusion /</i>	VOLONTÉ DE PUISSANCE ET FRAGILITÉS DE LA CHINE POPULAIRE	393
<i>Annexe /</i>	ORGANES DIRIGEANTS DU PC CHINOIS ET INSTANCES DE DÉCISION EN MATIÈRE DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ	409
	<i>Bibliographie</i>	417
	<i>Index des noms de personnes</i>	447

Liste des sigles

ABM	<i>Anti Ballistic Missile</i>
ADM	Armes de destructions massives
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
APEC	<i>Asia Pacific Economic Cooperation</i>
APL	Armée populaire de libération
APN	Assemblée populaire nationale
ARF	<i>ASEAN Regional Forum</i>
Asean	Association des nations du Sud-Est Asiatique
ASEM	<i>Asia Europe Meetings</i>
ASPC	<i>ARF Security Policy Conference</i>
Awacs	<i>Airborne Early Warning and Control System</i>
Basic	Brésil, Afrique du Sud, Inde et Chine
BP	Bureau politique
BRIC	Brésil, Russie, Inde et Chine
CCTV9	9 ^e chaîne de la Télévision centrale de Chine
CEI	Communauté des États indépendants
CIA	<i>Central Intelligence Agency</i>
CICA	<i>Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia</i>
CICIR	<i>China Institute of Contemporary International Relations</i>
CIIS	<i>China Institute of International Studies</i>
CIISS	<i>China Institute for International Strategic Studies</i>
CMC	Commission militaire centrale
CNOOC	<i>Chinese National Off-shore Oil Company</i>
CNPC	<i>China National Petroleum Company</i>
CNS	Conseil national de sécurité

Cocom	Comité de contrôle des exportations sensibles vers les pays communistes
COSTIND	Commission scientifique, technique et industrielle pour la défense nationale
CP/BP	Comité permanent du Bureau politique
CSCAP	<i>Council on Security Cooperation in the Asia-Pacific Region</i>
DMZ	Zone démilitarisée entre les deux Corée
DTS	Droits de tirage spéciaux
ESPO	<i>East Siberia Pacific Ocean Pipeline</i>
G2	États-Unis et Chine
G20	Groupe des vingt plus grandes économies du monde
KEDO	<i>Korean Peninsula Energy Development Organization</i>
KMT	Kuomintang (Guomindang), Parti nationaliste
LAC	<i>Line of Actual Control</i>
Mercosur	Marché commun du sud (<i>Mercado Común del Sur</i>)
MTCR	<i>Missile Technology Control Regime</i>
NDRC	Commission nationale chargée du Développement et des Réformes
NEACD	<i>Northeast Asia Cooperation Dialogue</i>
Norinco	<i>China North Industries Incorporated</i>
OCS	Organisation de coopération de Shanghai
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisations non-gouvernementales
ONU	Organisation des Nations unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
OTSC	Organisation du traité de sécurité collective
OUA	Organisation de l'unité africaine

PC	Parti communiste
PCC	Parti communiste chinois
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PIB	Produit intérieur brut
PPP	Parité de pouvoir d'achat
RPC	République populaire de Chine
SRAS	Syndrome respiratoire aigu sévère
SIIS	<i>Shanghai Institute of International Studies</i>
Sipri	<i>Stockholm International Peace Research Institute</i>
UE	Union européenne
URSS	Union des républiques socialistes soviétiques
ZEE	Zone économique exclusive

CARTE 2 - La Chine et ses frontières



Atelier de cartographie de Sciences Po, 2010

Détermination des frontières

Frontières délimitées dans les années :

1960 1990 et 2000

Frontières non définies ou contestées

Territoires revendiqués par la Chine

② Arunachal Pradesh

Territoires revendiqués par l'Inde ① Aksai Chin

Cachemire, territoire disputé entre l'Inde et le Pakistan

Provinces chinoises autonomes

« Tibet historique » : territoire peuplé de Tibétains, revendiqué par les Tibétains en exil

Sources : www.globalsecurity.org ; Thierry SANJUAN (dir.), *Dictionnaire de la Chine contemporaine*, Paris, Armand Colin, 2006.

Introduction

Depuis 1979, la Chine est engagée dans un processus de développement économique et de montée en puissance sans précédent. Après la répression du mouvement démocratique et le massacre de Tiananmen (1989), sous l'impulsion de Deng Xiaoping, ce processus s'est accéléré, favorisant un véritable décollage de l'économie chinoise. La Chine a connu pendant trois décennies un taux annuel moyen de croissance d'environ 8 % lui permettant en 2005 de dépasser, en valeur du produit intérieur brut (PIB), la France, l'année suivante le Royaume-Uni, puis dès 2007, l'Allemagne. En 2009, cinq ans plus tôt que prévu, elle a rattrapé le Japon¹. Et il est possible que la masse de son activité économique la place vers 2040 au-dessus des États-Unis. En outre, calculée en parité de pouvoir d'achat, la taille de son économie représente déjà plus de la moitié de l'américaine (près de 8 trillions de dollars contre 14 trillions). La crise financière mondiale survenue en 2008 a accéléré plutôt que ralenti ce processus. Stimulé par un énorme flux d'investissements étrangers (près de 1 000 milliards de dollars, en termes cumulés à la fin 2009), le commerce extérieur chinois a enregistré un essor encore plus rapide, de l'ordre de 15 % par an pour atteindre en 2008 2 562 milliards de dollars. De telle sorte qu'aujourd'hui, si elle n'est pas devenue la seule « usine du monde », la Chine en est l'un des grands centres de production et d'échanges économiques, accumulant aux cours des dernières années un très important excédent commercial (262 milliards de dollars en 2008 et 169 milliards en 2009) et d'immenses réserves en devises (2,4 trillions de dollars au printemps 2010). Témoignant de la rapide internationalisation de son économie, l'accession de la Chine à l'Organisation mondiale

1. En 2009, le PIB chinois aurait atteint 4,9 trillions de dollars américains, devançant le japonais (4,6 trillions).

du commerce en 2001 a incontestablement favorisé ce véritable *take off*. Et bien que la récession mondiale survenue en 2008 n'ait pu totalement épargner une économie chinoise devenue plus dépendante des marchés extérieurs (dans une proportion évaluée à 17 % du PIB), celle-ci reste l'une des rares à continuer sa course en avant (+ 8,7 % en 2009) et de stimuler la croissance mondiale. Bref, la Chine a réussi sa réintégration parmi les grandes puissances économiques de la planète².

Mais cette montée en puissance n'a pas été uniquement économique : aujourd'hui, la Chine est considérée comme une grande puissance politique, et souvent même comme la seule grande puissance capable de rivaliser avec les États-Unis. Son influence diplomatique augmente rapidement non seulement en Asie mais aux quatre coins du monde. Symboliquement, les Jeux olympiques de Pékin en 2008 n'ont-ils pas parfaitement capté ce retour de la Chine dans la cour des « très grands » ? Première puissance sportive par le nombre de médailles d'or – 51 contre 36 pour les États-Unis, elle talonne désormais ces derniers si l'on prend en compte la quantité totale de médailles obtenues (100 contre 110).

Ces évolutions ont bouleversé la société chinoise et contraint le pouvoir politique à engager un certain nombre de réformes institutionnelles. Toutefois, loin de disparaître ou de s'affaiblir, le parti communiste s'est adapté. Le double paradoxe bien connu des réformes chinoises est donc le suivant : d'un côté, jamais auparavant dans l'histoire un pays dirigé par un PC n'avait accepté ni n'avait réussi une telle mondialisation de son économie ; de l'autre, les réformes engagées n'ont pas pour objectif de remettre en question les fondements du système politique mis en place en 1949, la

2. *Rappelons qu'avant 1840, la Chine représentait environ un tiers de l'économie mondiale.*

République populaire de Chine (RPC), ni ne sont pour l'heure parvenues à les déstabiliser. Elles ont avant tout pour but, prolongeant la vieille ambition des réformateurs de la fin de l'Empire, d'enrichir le pays, et donc le peuple, et de renforcer l'armée, et donc l'État (*fuguo qiangbing*).

S'il n'est plus totalitaire ni dominé par un chef charismatique, comme Mao Zedong ou Deng Xiaoping, le système politique chinois reste dirigé par un parti unique qui monopolise l'ensemble des leviers de commande de l'État. Cet État s'est modernisé, a mis en place des institutions plus en phase avec ses nouvelles missions et a lancé des réformes juridiques souvent d'inspiration occidentale. Il a aussi décollectivisé l'agriculture, introduit des mécanismes de marché et privatisé une partie de l'industrie et des services. Mais le régime politique est demeuré très autoritaire, bridant les libertés publiques, et promouvant une idéologie qui, si elle n'est plus que superficiellement communiste, demeure profondément nationaliste et s'inspire chaque jour davantage des aspects les plus conservateurs et élitistes de la pensée confucéenne³. Parallèlement, le Parti-État central comme local et les familles de la *Nomenklatura* continuent de contrôler de larges secteurs de l'économie ; le gouvernement encadre le marché et gère étroitement la monnaie ainsi que le système financier⁴. L'ambition de la Chine de consolider sa place parmi les « très grands » explique pour une large part cette perpétuation d'un pouvoir fort et d'un État modernisateur mais corrompu⁵.

3. David L. Shambaugh, *China's Communist Party : Atrophy and Adaptation*, Berkeley, University of California Press, 2008.

4. Huang Yasheng, *Capitalism with Chinese Characteristics : Entrepreneurship and the State*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2008.

5. Minxin Pei, *China's Trapped Transition : The Limits of Developmental Autocracy*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2006.

Le décollage et la mondialisation de l'économie chinoise ont aussi eu une autre série de conséquences, internationales celles-ci : la recomposition des flux commerciaux et financiers et l'accélération des phénomènes de délocalisation industrielle puis des services. Cette évolution fondamentale a hissé la Chine au rang des tous premiers exportateurs (le 1^{er}, devant l'Allemagne depuis 2009) et importateurs mondiaux (le 2^e après les États-Unis et devant l'Allemagne), obligeant ce pays et les opérateurs qui y sont installés à sans cesse rechercher à la fois de nouveaux marchés extérieurs pour écouler leurs produits ainsi que des ressources naturelles et des matières premières toujours plus abondantes pour alimenter leurs lignes de production.

Certes, la Chine n'est pas la seule économie engagée dans cette aventure. Avant elle, le Japon, la Corée du Sud, Taiwan et l'Asie du Sud-Est y ont pris part. Et aujourd'hui des pays comme l'Inde suivent la même voie. Mais dans le cas chinois, c'est la rapidité et l'ampleur des transformations et des conséquences pour l'économie mondiale qui frappent le plus. La montée des problèmes liés à l'environnement peut venir ralentir, voire remettre en cause ce processus. De même, la récession mondiale et les tendances protectionnistes provoquées par la crise financière américaine obligent le gouvernement chinois à repenser sa stratégie de développement et à stimuler la demande intérieure. En 2009, dans ce but ce dernier a mis en place un vaste plan de relance (près de 600 milliards de dollars).

Quoiqu'il en soit, la Chine est aujourd'hui un acteur économique international de premier plan. Le rôle qu'elle joue depuis l'automne 2008 au sein du G20, le groupe des vingt plus grandes économies du monde censé aider à trouver des solutions à la crise, témoigne de cette incontournable réalité.

Dans quelle mesure cette métamorphose inédite de la Chine et en particulier de son économie et de sa société a-t-elle affecté sa politique étrangère et de sécurité ? C'est à cette question que nous avons

tenté de répondre dans cet ouvrage. La Chine s'intègre peu à peu au monde mais, en même temps, elle monte en puissance, fait entendre plus souvent et plus fermement sa voix et ses intérêts et, en toute logique, s'efforce de plus en plus d'influencer le cours des choses, que ce soit dans le cadre des relations qu'elle entretient avec ses partenaires, et principalement les autres grandes puissances, ou dans le cadre multilatéral des organisations internationales interétatiques, et au premier chef à l'ONU. La logique de puissance l'emportera-t-elle sur la logique de l'intégration ?

D'où notre sous-titre : la Chine entre intégration et volonté de puissance. À l'évidence, se considérant comme un « grand pays en développement », la République populaire est obsédée par l'idée de puissance et, comme nous le verrons, de « puissance globale » ou « complète », c'est-à-dire à la fois politique, économique, militaire et culturelle (*zonghe guoli*). À ses yeux, ce concept de puissance globale est étroitement lié à celui, non moins sacro-saint, de souveraineté⁶. Le passé impérial deux fois millénaire de la Chine, son affaiblissement au moment même où les empires occidentaux s'imposaient sur les mers et les continents, ses divisions internes après la révolution de 1911, la longue période d'isolement de l'ère maoïste, et surtout l'énorme retard économique alors pris sur le reste du monde, y compris ses voisins les plus proches, tous ces facteurs expliquent largement cette obsession. Une obsession qui semble directement remettre en question les théories de la « fin des territoires » et du « monde sans souveraineté⁷ ».

6. Sur les « incertitudes du concept de puissance », cf. le lumineux développement de Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts dans *Le Retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de Sciences Po, Dalloz, 1999, p. 140-149. La notion de puissance complète est développée au chap. 3.

7. Bertrand Badie, *La Fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995 ; Un monde sans souveraineté. Les États entre ruse et responsabilité, Paris, Fayard, 1999.

Certains peuvent penser qu'aujourd'hui la Chine cherche seulement à retrouver son magistère historique en Asie, un magistère qui découlerait pour ainsi dire « naturellement » de la superficie et de la situation géographique de son territoire, de la taille de sa population, de l'éclat de sa civilisation ou des relations tributaires qu'elle entretenait, à l'époque impériale, avec la plupart de ses voisins. Or, à l'évidence, la volonté de puissance de cet État dépasse cet objectif par trop traditionnel et symbolique. Le discours international du PC chinois, le dynamisme de sa diplomatie et l'effort de modernisation militaire engagé laissent penser que la Chine entend rivaliser avec les plus grands, et avant tout les États-Unis, dans tous les domaines, par tous les moyens à sa disposition et en tirant pleinement parti de la fluidité qui caractérise les relations internationales depuis la fin de la guerre froide⁸. Plus que vers un G20 directorial et consensuel, n'est-ce pas vers un G2 (États-Unis et Chine) que le monde s'oriente ? C'est l'idée qu'avancent depuis 2009 un Zbigniew Brzezinski ou un Henry Kissinger. Mais si, entre la Chine et les États-Unis, la rivalité de puissance et idéologique l'emporte sur la coopération économique et diplomatique, comment un tel G2 peut-il prétendre présider au règlement des problèmes globaux de notre planète ?

Parallèlement, la Chine s'intègre au monde, se police, « se banalise » en quelque sorte. Les responsables, les élites et les nouvelles classes moyennes de ce pays sont chaque jour plus présents sur les cinq continents, en visite officielle, en négociations commerciales, en séminaires d'experts ou tout simplement en voyages touristiques. Tels les *carpetbaggers* américains du lendemain de la guerre de Sécession, les hommes d'affaires chinois achètent, vendent, investissent

8. Zaki Laïdi, L'Ordre mondial relâché. Sens et puissance après la guerre froide, Paris, Presses de Sciences Po, 1993.

ou attirent les investisseurs étrangers. Et, accompagnant cette mondialisation non seulement économique mais aussi sociale et culturelle de leur pays, les autorités de Pékin ont peu à peu modifié leur politique internationale, comme si, en bon élève de Keohane et Nye, ils embrassaient pleinement le jeu de l'interdépendance et, capitalisant sur leurs succès économiques, s'efforçaient d'accumuler autant d'« influence » que de « puissance », autant de « puissance douce » (*soft power*) que de « puissance militaire » (*hard power*)⁹. De telle sorte que certains analystes, tel Alastair Iain Johnston, parlent d'un processus de « socialisation » de l'acteur Chine¹⁰. Désireuse de s'intégrer à la communauté et aux organisations internationales et par conséquent plus sensible aux influences extérieures et notamment des autres grands acteurs, la Chine n'est-elle pas devenue une force de coopération, voire de stabilisation ? Ou bien au contraire, sa montée en puissance et sa volonté de puissance ne la condamnent-elles pas à rester « révisionniste », c'est-à-dire à chercher plus que jamais à modifier, à son avantage, l'ordre mondial ? Bien qu'apparemment contradictoires, ces deux objectifs ne sont-ils pas plutôt complémentaires pour la Chine ? Loin de s'exclure, ne sont-ils pas appelés à se renforcer mutuellement ?

La plupart des observateurs s'accordent à penser qu'autour de 2000-2001, la politique étrangère et de sécurité de la Chine populaire a connu un important changement. Alors, Pékin a adopté un discours plus modéré, voire consensuel, a développé des actions

9. Robert Keohane et Joseph Nye, *Power and Interdependence*, Boston (Mass.), Little Brown, 1977. Chez les experts chinois, les concepts de puissance et d'influence sont souvent synonymes, un autre signe de leur grande compréhension des conséquences de la mondialisation et des théories qui en découlent, cf. Klaus Knorr, *The Power of Nations*, New York (N. Y.), Basic Books, 1975 ; Badie et Smouts, *Le Retour-nement du monde*, op. cit., p. 146-147.

10. Alastair Iain Johnston, *Social States. China in International Institutions, 1980-2000*, Princeton (N. J.) et Oxford, Princeton University Press, 2008.