

Puissance montante qui modifie les règles du jeu ?

À en croire de nombreux observateurs, surtout en Occident, le « siècle chinois » ne serait plus une question de temps, mais une réalité. La Chine — de facto puissance planétaire — serait à même de refaire le monde à sa façon. Or, en observant de plus près, cette perception correspond mal aux objectifs majeurs de la politique étrangère, instaurés sous Deng Xiaoping : intégrer le système afin de maintenir la modernisation économique du pays, garantir la stabilité politique interne et faire preuve de discrétion sur la scène internationale.

BENJAMIN BARTON

La politique étrangère de la Chine repose sur deux objectifs interdépendants majeurs, qui trouvent leurs racines dans les réformes lancées sous l'impulsion de Deng Xiaoping à la fin des années 1970 : subvenir à la modernisation économique de la nation et assurer sa stabilité politique. Du point de vue économique, l'objectif de Deng demeure inchangé : combler le retard encouru lors du XX^e siècle face aux avancées des pays développés. Certains grands événements qui ont marqué le pays lors du siècle dernier (les réformes agraires menées sous Mao Zedong, le chaos et le nihilisme normatif de la révolution culturelle) aident à justifier la continuité de cette approche au XXI^e siècle ; en réalité, c'est la survie même du système du parti unique qui en dépend. Pour la société, la légitimité du Parti communiste chinois (PCC) est conditionnée par sa capacité de répondre aux besoins de modernisation.

En revanche, dans le contexte d'une croissance économique époustouflante, le gouvernement doit affirmer sa présence dans le monde afin de soutenir le rythme aigu de la modernisation. Par conséquent, il mène, depuis le début du siècle, une politique permettant aux entreprises, publiques et privées, d'accéder au plus grand nombre de marchés étrangers possibles — surtout les marchés riches en ressources naturelles et ceux aptes à l'importation de marchandises chinoises. Cette approche a permis à la Chine, en un temps relativement court, de devenir un acteur incontournable de la sphère internationale. Or, pour renforcer la compétitivité de ces acteurs économiques, le gouverne-

ment n'hésite pas à réaliser certains choix politiques qui apparaissent très suspects et peu judicieux aux yeux de certains critiques occidentaux. Un nombre croissant de ceux-ci entrevoit de plus en plus ces actions comme le marqueur d'une volonté de remettre en question les règles du jeu international parfois perçues comme produit de et soutien à l'hégémonie américaine. Selon eux, la Chine aurait tendance à rejeter les valeurs libérales qui étayent le système de relations internationales conçu en Occident et parfois même à monter d'autres acteurs contre un système perçu comme impérialiste et déséquilibré.

L'EXPANSION DU RAYONNEMENT DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE CHINOISE

La Chine n'est devenue importatrice nette de ressources naturelles qu'en 1993. Depuis, l'explosion de sa croissance économique a eu pour effet d'accélérer massivement la demande en pétrole, minerais et autres produits énergétiques en provenance de l'étranger. En comparaison avec leurs principaux concurrents importateurs, les entreprises publiques et privées, spécialisées dans l'exploitation de ressources naturelles, accusaient à cette époque un certain retard. Nombre d'entre elles ont souvent dû chercher à s'implanter sur des marchés moins saturés et faire preuve d'un rapport qualité/prix meilleur marché pour éviter de se faire piétiner par la concurrence. Cela explique en partie pourquoi les intérêts économiques chinois à l'étranger ont d'abord visé des marchés souvent désertés par les concurrents occidentaux pour cause d'obstacles politiques. Les entreprises chinoises sont apparues là où personne n'osait mettre les pieds, particulièrement, les marchés défavorisés du Sud. La capacité à s'installer avec brio sur ces marchés en ruines, surtout sur le continent africain, est, par la suite, devenue en quelque sorte la marque de fabrique de ces entreprises. Leur succès peut être expliqué par une multitude de facteurs interdépendants, mais la relation politique entre le gouvernement chinois et les gouvernements de ces pays a très largement facilité l'implantation de ces entreprises. Pour ce faire, les dirigeants chinois ont mis au point un engagement sollicitant un échange de parts de marché contre un soutien commercial, financier, militaire et surtout politique pour ces pays délaissés.

Alors que la plupart de ces échanges sembleraient avoir bénéficié sur le plan économique aux pays du Sud ayant conclu des accords, ce que Joshua Ramo a appelé le « consensus de Pékin¹ », et ont donc créé très peu de polémiques, d'autres ont attiré l'attention des Occidentaux. En effet, ces derniers ont vivement critiqué le choix de l'implantation chinoise au Venezuela, en Angola, au Zimbabwe et au Soudan². Par-dessus tout, les reproches ont fustigé le soutien politique apporté par Pékin à des régimes soupçonnés de bafouer les principes politiques et économiques promus par les acteurs occidentaux.

1 J. Ramo, *The Beijing Consensus*, Londres, The Foreign Policy Center, 2004.

2 Deux articles publiés par des journaux britanniques résument bien ce sentiment, surtout par rapport à l'Afrique : D. Blair, « Why China is trying to colonise Africa », *The Telegraph*, 31 août 2007 ; A. Malone, « How China's taking over Africa, and why the West should be VERY worried », *The Daily Mail*, 18 juillet 2008.

La réaction immédiate parmi certains cercles d'analystes consistait à établir une conjonction entre la montée en puissance de la Chine, son soutien politique aux « États voyous » et les contradictions dans son comportement avec la perception occidentale des relations internationales³. Autrement dit, alors que le ministère des Affaires étrangères chinois a souvent justifié ces échanges commerciaux « Sud-Sud » comme favorables au développement économique du pays tiers et de la Chine, en Europe et aux États-Unis certains annonçaient déjà une nouvelle ère où la RPC s'apprêtait à changer les règles et les valeurs régissant le système international.

DES MÉTHODES DOUTEUSES QUI TROUBLENT LES INTENTIONS

Ces appréhensions ont rapidement pris de l'ampleur, surtout lorsque Pékin s'est retrouvé à prendre la défense de ces « États voyous » dans le seul but de protéger les investissements énergétiques de ses entreprises. L'exemple type concerne le Soudan, où les investissements chinois dans l'infrastructure pétrolière soudanaise avaient déjà suscité quelques doutes en Europe et aux États-Unis du fait de l'embargo de longue date imposé au régime d'Omar el-Bechir. Lorsque les violences ethniques — qualifiées par certains de génocidaires — ont éclaté dans la région du Darfour, la Chine est venue en aide au régime d'el-Bechir au sein du Conseil de sécurité face aux menaces occidentales de sanctions redoublées, ainsi qu'à une éventuelle intervention militaire pour mettre fin au conflit. Pékin s'est justifié en évoquant les « Cinq principes de coexistence pacifique », qui prônent la réciprocité dans le respect de la souveraineté territoriale et la non-ingérence dans les affaires intérieures. Pour ses dirigeants, le refus d'ingérence de tiers dans la résolution du conflit sans l'accord explicite du gouvernement soudanais s'expliquait par le souci de protéger ses intérêts commerciaux et par la crainte que cette attitude puisse être interprétée au sein du pays comme un acquiescement à l'ingérence.

Dès lors, la Chine a été considérée comme complice du régime d'el-Bechir et, même si ses dirigeants ont rapidement compris l'importance d'un changement d'approche pour contribuer à la résolution du conflit, le « consensus de Pékin » a montré sa face cachée : antidémocratique, pro-autoritariste et mercantiliste. Pour les critiques, la Chine aurait renouvelé la même opération au Zimbabwe (en volant au secours du président Robert Mugabe face aux sanctions de l'ONU) et, dans une moindre mesure en Iran, où la Chine refuse de faire pression sur le gouvernement iranien concernant son programme d'enrichissement d'uranium. De plus, la Chine se servirait explicitement d'une tactique antioccidentale en matière de politique étrangère pour s'approprier de nouvelles parts de marché et renforcer son influence politique. Cela aurait surtout été le cas sur le continent africain où la Chine — en jouant la carte de la « solidarité » face à un colonialisme pratiqué par certains pays euro-

³ Un article de X. Min résume bien ce scénario : « The Loneliest Superpower : How did China end up with only with rogue states as its real friends ? », *Asia Pacific Watch*, 9 novembre 2012.

péens — chercherait à accroître son influence à l'encontre des intérêts occidentaux. Un exemple, souvent repris, appuie cet argument : le gouvernement chinois refuse de se prêter à la politique d'aide au développement occidentale construite autour du respect de conditions politiques en échange de la distribution de fonds publics.

La Chine ne conditionne guère son aide au développement car elle juge cette pratique quasi impérialiste. De même, elle ne partage pas forcément les mêmes valeurs politiques que les Américains ou les Européens. Sur le continent africain — où la pratique du conditionnement de l'aide au développement est peu soutenue par les acteurs politiques locaux — cette situation profite amplement à l'approche chinoise. Or, en Occident, ce geste est perçu comme l'exemple même de la « bête noire » qui refuse les règles du jeu, en posant des bâtons dans les roues de la promotion des valeurs libérales universelles, primordiales au fonctionnement optimal des relations internationales. Pour certains, ce comportement représenterait la preuve irréfutable que, derrière la rhétorique chinoise de monde multipolaire, des relations internationales démocratisées et d'échanges « gagnants-gagnants » se cache une réelle volonté de s'opposer au système et aux valeurs des relations internationales contemporaines⁴.

UN ACTEUR EN QUÊTE DE STABILITÉ

La Chine chercherait-elle alors vraiment à reconstituer à sa façon le système de relations internationales ? En effet, quelques-uns de ses comportements sur la scène internationale ont semé le doute. Trois arguments permettraient de se défier de la volonté chinoise de suivre les règles du jeu : les deux objectifs majeurs de sa politique étrangère mentionnés plus haut ; la priorité du voisinage ; l'absence jusqu'à présent d'un quelconque « leadership » sur la scène internationale.

À partir du moment où Deng et ses acolytes se décidaient à moderniser le pays en pratiquant la politique de la « porte ouverte », ils acceptaient implicitement l'intégration du pays au sein des relations internationales, ainsi que toutes ses normes très fortement occidentalisées. La volonté chinoise, en 1986, de lancer la procédure d'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) reflète parfaitement ce choix aussi bien technique que symbolique. Depuis le début de la politique d'ouverture, Pékin n'est jamais revenu en arrière sur un choix qui, à son origine, ne se présentait en rien comme une évidence. De nos jours, il paraît naturel d'observer que le développement économique et la relative stabilité politique qu'a connus le pays au cours de ces trois dernières décennies dépendent considérablement des avantages dont bénéficie la Chine grâce à sa participation à ce système. Que le gouvernement central tente de faire basculer l'équilibre et la stabilité du système international en refusant progressivement les règles du jeu entraînerait un sérieux risque pour

4 C. Walker et S. Cook, « The dark side of China aid », *International Herald Tribune*, 25 mars 2010.

le processus de modernisation et déstabiliserait la société. En conséquence, cela mettrait en péril la légitimité du PCC, tout en rendant caducs ses efforts de mieux ouvrir le pays alors que sa légitimité est déjà fragilisée par des combats politiques internes sans fin. Qu'il s'agisse des immolations de moines tibétains, de violences interethniques dans la région du Xinjiang ou de tensions possibles dans le détroit de Taïwan, le gouvernement central essaye toujours, tant bien que mal, d'asseoir son autorité dans tout le pays.

Ce comportement n'implique pas que le gouvernement chinois soit totalement satisfait par le système, ni qu'il en respecte totalement les règles. De temps à autre, des déclarations sur la nécessité de démocratiser davantage les relations internationales, de réduire la place qu'occupe la superpuissance américaine et de renforcer l'impact des pays en voie de développement au sein des organisations internationales sont faites par les dirigeants chinois⁵. En revanche, le désir de voir évoluer le système des relations internationales vers un système qui correspond davantage à leurs attentes ne figure pas en tête de sa hiérarchie de priorités. En effet, la stratégie régionale de la Chine en Asie Pacifique prime sur sa volonté de restructurer le système international. Ici encore, le processus de modernisation, la légitimité politique du PCC et les questions de souveraineté nationale sont en jeu.

Les événements récents dans la mer de Chine orientale entre la Chine et son voisin japonais à propos de la souveraineté sur les îles Diaoyu/Senkaku présagent un avenir peu prometteur dans la relation avec les pays limitrophes. Que ce soit pour la Russie au nord, la Corée du Nord et le Japon à l'est, le Vietnam, les Philippines, le détroit de Malacca et l'Inde au sud, ainsi que l'omniprésence américaine, l'Empire du Milieu fait face à un encerclement de voisins anxieux pour lesquels les relations bilatérales suscitent une prudence extrême ainsi qu'une diplomatie forte pour éviter des crises à répétition. La bombe à retardement que représente la fragilité politique régionale de la Chine occupe les esprits de ses dirigeants au vu des risques encourus pour la modernisation et la stabilité du pays. En dépit du refus du gouvernement chinois de baisser le ton de ses échanges avec son rival nippon lors de l'épisode Diaoyu/Senkaku, l'absence d'actions concrètes pour contrer les avancées japonaises démontre la prise de conscience par Pékin des effets catastrophiques d'un éventuel conflit ouvert dans la région.

Tout cela laisse à croire que la Chine recherche avant tout la stabilité et le statu quo du système aussi bien sur le plan régional qu'international, afin de se concentrer sur ses priorités domestiques. Cela est d'autant plus vrai qu'à ce jour, la RPC n'a guère fait preuve de « leadership » dans les affaires internationales, pour proposer des initiatives en faveur d'un changement des règles du jeu ou pour promouvoir un modèle alternatif des relations interétatiques. Quand Pékin se donne les moyens d'adopter une approche ou une stratégie sur les problématiques mondiales qui pourrait modifier la conduite des relations inter-

⁵ En 2010, Xi Jinping a notamment renouvelé ce discours lors de discussions avec l'ancien président russe Dmitri Medvedev : www.globalresearch.ca/creating-a-multi-polar-world-beijing-moscow-make-case-against-unilateralism/18315.

nationales, les résultats sont généralement en deçà des attentes. Au contraire, quand les occasions se présentent, le gouvernement préfère faire marche arrière ou prendre ses distances, dans le but de mieux contrôler son image.

Avec la montée en puissance de la Chine, de nombreux experts prévoyaient sans attendre le « siècle chinois », où le gouvernement central mettrait à profit son influence économique ainsi que sa confiance renouvelée pour bousculer l'ordre mondial. Cette pratique s'exercerait par l'intermédiaire de vecteurs divergents, que Joseph Nye percevait à travers l'exploitation grandissante du « soft power » chinois ou que Wang Jisi présageait grâce à la « grande stratégie » mise en place par Pékin⁶. En réalité, Pékin peine pour le moment à assumer ce rôle de leader sur la scène internationale, préférant plutôt éviter de trop s'impliquer dans les sujets d'actualité par lesquels elle n'est pas directement concernée. La Chine trouve plus sa place comme accompagnatrice que meneuse de jeu et se satisfait de battre en retraite malgré ses prouesses économiques et militaires. Une philosophie empreinte à nouveau par la pensée de Deng, quand il témoignait d'une vigilance extrême face à des politiques trop ambitieuses. Deng conseillait en effet à ses collaborateurs et successeurs : « Garder la tête froide et conserver un profil bas, ne jamais prétendre dominer. »

Cette politique continue à être d'actualité, comme le montrent les prises de position chinoises au Conseil de sécurité des Nations unies sur la résolution de la guerre civile syrienne et l'affaire libyenne. Elles sont la preuve d'hésitations diplomatiques qui ont fini par se traduire par un repli derrière le vote russe. D'autres exemples confirment cette tendance précautionneuse. Les experts sur le programme nucléaire nord-coréen s'accordent à dire que la Chine — acteur qui a sans doute le plus d'emprise sur les Nord-Coréens — se place plutôt en facilitateur qu'en chef d'orchestre. Enfin, le retour en arrière du gouvernement chinois à la suite de sa volonté déclarée de prendre la coprésidence du mécanisme « Shade » de coordination internationale des informations dans le cadre de la lutte contre la piraterie somalienne — alors que les enjeux politiques étaient nuls (la participation au mécanisme étant entièrement libre de conditions) — prouve à nouveau que la Chine ne se voit pas encore mener le jeu. À l'heure actuelle, la position chinoise reflète trop de distance, de timidité sur les grandes thématiques pour pouvoir soutenir la thèse du siècle chinois.

LES RISQUES DE L'« IMAGE MIROIR » OCCIDENTALE

L'émergence de la Chine est un phénomène indéniable, inattendu et fortement imprévisible — à tel point que le gouvernement lui-même semble peiner à l'heure actuelle sur la direction à prendre pour l'avenir du pays au sein de la communauté internationale. Par contre, en Occident, les rumeurs vont bon train sur le sort que connaîtra le pays dans les années à venir. Or, l'erreur souvent commise est de prendre pour exemple l'expérience vécue par l'émergence

6 J. Nye, « The rise of China's soft power », *Wall Street Journal Asia*, 29 décembre 2009 ; J. Wang, « China's search for a Grand Strategy », *Foreign Affairs*, mars/avril 2011.

des puissances occidentales. En Occident, les craintes face au statut grandissant de la RPC se justifient par le manque de transparence dont font preuve les dirigeants chinois dans certains de leurs choix politiques, de même que par le secret qui règne autour des décisions prises au PCC et au sein de l'armée populaire de libération.

Cela étant, il demeure essentiel de porter un regard critique sur les analyses qui soutiennent l'hypothèse d'une volonté chinoise de se couler dans le moule de la superpuissance britannique du XIX^e siècle ou américaine du XX^e siècle. Les siècles « britannique » ou « américain » ne se prêtent pas à une comparaison avec le phénomène chinois et les analogies occidentales peuvent être trompeuses, car l'explosion de la Chine sur la scène internationale n'entraînera pas automatiquement le bouleversement des règles du jeu. Dans ces trois cas de figure, les contextes varient considérablement. Ainsi, la RPC ne montre quasi aucune vocation à prendre les devants, ce qui demanderait un investissement économique, politique, social et militaire considérable sur le long terme — investissement que le gouvernement central ne peut pas encore se permettre d'envisager. Le développement économique et la modernisation du pays ainsi que la légitimité du système à parti unique ne représentent en aucun cas des finalités et, avec le temps, de nouveaux thèmes à connotations sociales internes prendront davantage d'importance dans l'agenda du gouvernement (la corruption, l'environnement, l'immobilier, les flux migratoires...). Pour réaliser ces objectifs, le gouvernement chinois dépendra de plus en plus de la stabilité du système international, dont le pays bénéficie dans une large mesure.

À court et à moyen terme, sa montée économique et politique sur la scène internationale se réalisera dans le cadre du système international actuellement en place. Son comportement ne reflètera pas toujours cette posture favorisant l'intégration, mais le pays ne peut se permettre de trop insister sur le renouvellement de ce système, au péril de mettre en cause ce processus de modernisation, si crucial pour le PCC. À long terme, la dynamique changera indubitablement, surtout si la Chine continue sur sa lancée économique et se positionne aux quatre coins de la planète alors que l'emprise occidentale poursuit son déclin. En revanche, jusqu'à présent, assez peu d'exemples laissent à croire que la RPC fait preuve de volonté ou de moyens suffisants pour déclencher une vague de changements sur la scène internationale. De ce fait, sa politique étrangère risque de se caractériser à moyen terme par une quête de stabilité et de statut quo des règles du jeu qui régissent implicitement les relations internationales. ■