
Un équilibre fragile : les relations sino-russes



Bobo Lo

Avril 2005

Programme de recherche Russie/CEI

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.

Programme de recherche Russie/CEI
©Ifri, 2005 - www.ifri.org
Institut français des relations internationales
27 rue de la Procession - 75740 Paris Cedex 15 - France
Tél. : 33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : 33 (0)1 40 61 60 60

« Russie.Cei.Visions » est une collection électronique consacrée à la Russie et aux pays de la CEI (Biélorussie, Ukraine, Moldavie, Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan, Kazakhstan, Ouzbékistan, Turkménistan, Tadjikistan et Kirghizstan). Rédigés dans un format court par des experts reconnus, ces papiers *policy oriented* abordent aussi bien les questions stratégiques, politiques qu'économiques.

Cette collection respecte les normes de qualité de l'Ifri (suivi éditorial et relectures anonymes).

Si vous souhaitez être informé des parutions par courrier électronique, vous pouvez vous abonner à l'adresse suivante : info.russie.cei@ifri.org

Résumé

Les relations entre la Russie et la Chine sont complexes et ambivalentes. Les liens bilatéraux ont aujourd'hui plus de substance et sont plus diversifiés qu'auparavant. Les deux pays partagent les mêmes approches sur plusieurs questions régionales et internationales, et la Chine est le principal client russe en matière des armes et de l'énergie. Cependant, Moscou est de plus en plus inquiète de voir la Chine se transformer en une future puissance globale et des conséquences de cette évolution pour la sécurité de la Russie et sa place dans le monde. L'avenir du partenariat sino-russe, basé sur un équilibre fragile entre la convergence stratégique et la méfiance, reste incertain.

Un équilibre fragile : les relations sino-russes

Les relations entre la Russie et la Chine se caractérisent par de nombreuses ambiguïtés et contradictions. S'y mêlent une conception généralement pragmatique teintée de préjugés, un réel engagement articulé à une compétition stratégique, des convergences de politique contrebalancées par une méfiance sur les futurs agendas, une jalousie mâtinée de mépris civilisationnel. Avec ses multiples facettes, la logique sous-tendant les liens de coopération entre Moscou et Pékin est d'autant plus fascinante qu'au cours de la période post-soviétique la Chine a surtout servi de contrepoids à l'ensemble des relations entretenues par la Russie avec l'Occident. Pour certains, le partenariat stratégique avec la Chine illustre le « pragmatisme » de la politique étrangère post-soviétique de la Russie ; pour d'autres, l'étroitesse et l'intensité des relations sont plus rhétoriques que substantielles.

Poids de l'histoire

La schizophrénie de la politique et de l'attitude russe à l'égard de la Chine a une longue histoire, qui remonte à l'invasion mongole des cités russes au XIII^e siècle. Les destructions causées par les hordes mongoles ont profondément ancré dans la mentalité russe l'idée selon laquelle l'Est représente une source persistante de menace et d'insécurité. Fondamentalement, les Mongols n'ont presque rien apporté aux peuples qu'ils ont soumis ce qui a renforcé l'image de l'Est comme incarnation de la barbarie et de l'arriération, ainsi que du danger. Au cours des siècles suivants, un isolement durable de la Russie des principaux courants de civilisation asiatique a profondément limité l'émergence de conceptions alternatives, plus positives de l'Est¹.

L'impact négatif des facteurs structurels de long terme (distance et isolement, divergences civilisationnelles et normatives) a été renforcé par les événements de l'époque contemporaine : participation russe au démembrement de la Chine par les puissances étrangères dans la seconde moitié du XIX^e siècle ; double approche de Staline dans la guerre

Traduit de l'anglais (Grande-Bretagne) par Tatiana Kastouéva-Jean.

¹ Cette attitude diffère de celle que la Russie manifeste à l'égard de l'Occident. Malgré d'énormes souffrances infligées par Napoléon et Hitler (pour ne citer que ces deux envahisseurs venus de l'Ouest), il existe en Russie une admiration profonde pour les réalisations de la France et de l'Allemagne en matière administrative, juridique, philosophique, économique et culturelle. Il est significatif, par exemple, que la réputation de germanophile de V.Poutine ait été favorable à sa carrière plutôt que le contraire. De même pendant la guerre froide, l'hostilité stratégique vis-à-vis des

civile entre Mao Zedong et Chang Kai-Shek ; rivalité idéologique et personnelle acharnée entre Mao et Nikita Khrouchtchev et affrontements à la frontière sino-soviétique en 1969.

La combinaison d'un « complexe mongol » inconscient, le dédain civilisationnel et les « taches noires » de l'histoire expliquent la méfiance sous-jacente qui continue à entraver le développement des relations sino-russes. Elle est largement à l'origine, par exemple, du sempiternel mythe de millions de Chinois affluant vers les espaces dépeuplés de l'Extrême-Orient russe². A cela s'ajoute la réticence chez certains de prendre pour argent comptant les assurances données par Pékin de sa renonciation aux revendications irrédentistes. Malgré la délimitation formelle de la frontière, il existe une suspicion latente à Moscou : si l'occasion se présentait, Pékin chercherait à reconquérir les terres perdues d'une manière ou d'une autre. Si ce n'est pas militairement, ce serait par le biais d'une expansion « rampante » exploitant le lourd déséquilibre démographique (qui continue à se creuser) de part et d'autre de la frontière³.

Dimension stratégique

Dans ce climat psychologique, il n'est guère surprenant de voir la dimension stratégique dominer les relations sino-russes. Un passé difficile, la mémoire récente de la guerre froide et l'émergence des Etats-Unis comme puissance hégémonique globale expliquent que les enjeux géopolitiques et de sécurité soient au premier plan. Malgré l'expansion des liens économiques bilatéraux, les décideurs à Moscou et à Pékin continuent à raisonner essentiellement en termes de perception de la menace et de calculs géopolitiques.

Equilibre des puissances

Cette dimension stratégique fonctionne à différents niveaux, distincts mais reliés. Le premier est l'équilibre bilatéral des puissances, qui affecte également d'autres concepts géopolitiques, comme par exemple, les jeux à somme nulle et les sphères d'influence. Malgré les démentis officiels, beaucoup de décideurs et d'analystes russes sont

Etats-Unis a été tempérée par un véritable respect pour le niveau du développement économique et technologique de ce pays.

² En fait, le nombre de Chinois présents dans l'Extrême-Orient russe est évalué *au maximum* à 100 000 personnes dont la moitié ne réside pas de manière permanente. Ce chiffre est inférieur à celui de l'époque tsariste et même comparable à celui des années 1930 avant les déportations ordonnées par Staline.

³ La population de l'Extrême-Orient russe est évaluée à environ à 6,7 millions de personnes, tandis que celle des provinces chinoises voisines – à plus de 110 millions.

de plus en plus inquiets de la vitesse avec laquelle la Chine comble son décalage stratégique. En effet, certains considèrent que la puissance globale de la Chine – politique, militaire et économique – dépasse désormais celle de la Russie. Ils ne sont guère rassurés par la supériorité écrasante de la Russie en matière d'armes nucléaires dans la mesure où leur utilisation est désormais difficilement concevable. En revanche, ils pointent du doigt le déséquilibre inquiétant des forces conventionnelles : d'un côté, une modernisation continue et rapide de la grande armée chinoise dont les capacités sont significativement renforcées par l'acquisition de matériel et de technologie militaires russes de pointe ; de l'autre, des forces armées russes, démoralisées, mal équipées et de plus en plus inefficaces.

En réalité, la « menace chinoise » résultant du déséquilibre militaire n'est pas vraiment imminente. Le retard persistant d'une grande partie de l'armée chinoise, la délimitation définitive de la frontière sino-russe, les mesures de confiance dans le cadre de l'organisation de coopération de Shanghai et la similitude de vues des deux pays sur plusieurs dossiers internationaux de politique et de sécurité rendent improbable le lancement par Pékin d'une action agressive contre la Russie dans un avenir proche. Mais à plus long terme, la transformation progressive de la Chine en une puissance globale, combinée au changement de l'équilibre bilatéral, donne un poids particulier à la maxime de Yevgueni Primakov : « Fais confiance au potentiel, pas aux intentions ». Si la Chine peut soutenir un taux de croissance annuel de 8-10 % (comme c'est le cas depuis le lancement des réformes économiques en 1978), cela se traduira probablement – plus tôt que prévu – par un bond prodigieux en termes de capacités militaires. Même si Pékin se consacre à une modernisation dans tous les domaines, les analystes stratégiques russes peuvent constater que les dirigeants chinois allouent de plus en plus de ressources à la construction d'une armée moderne⁴, capable de combattre dans n'importe quel type de guerre.

Rapports triangulaires

Ces inquiétudes expliquent les tentatives de l'administration Poutine de faire revivre les principes de diversité stratégique à l'échelle régionale, à travers, notamment, les rapports triangulaires entre la Russie, la Chine et le Japon⁵. La décision récente de Moscou de

⁴ Selon l'IISS, la Chine a augmenté son budget officiel de la défense de 11,9 % en 2003, la quinzième année consécutive de croissance soutenue à deux chiffres (*The Military Balance, 2004/2005*). Pékin prend aussi des mesures pour moderniser le complexe militaro-industriel de la Chine en faisant, notamment, pression sur la Russie pour obtenir le transfert des technologies d'armements dans les conditions préférentielles de vente pour les équipements militaires. Moscou reste réticente vis-à-vis de ces demandes, même si son attitude s'explique plus par des raisons économiques que par des raisons de sécurité.

⁵ Curieusement, les relations dans un autre triangle stratégique Russie-Chine-Inde n'ont joué qu'un rôle secondaire dans l'amélioration progressive des relations entre la Russie et l'Inde sous la présidence de Poutine. Le Kremlin ne considère pas l'Inde comme un contrepoids stratégique à la

revenir sur l'accord de construction d'un oléoduc en Sibérie orientale à destination de Daqing en Mandchourie s'explique essentiellement par l'inquiétude de la Russie de s'exposer elle-même à un chantage éventuel de la Chine, client en situation de monopole. En tranchant en faveur d'un tracé beaucoup plus long et plus coûteux vers le port russe de Perevoznaya sur le Pacifique, Moscou espère diminuer sa dépendance à l'égard de Pékin en diversifiant ses exportations vers un marché plus vaste, celui de l'Asie Pacifique. La proposition de Poutine à Tokyo de renégocier la délicate question du sud des Kouriles (territoires du Nord) s'inscrit dans la même logique. Elle traduit non seulement une volonté d'améliorer les relations avec le Japon en elles-mêmes, mais aussi de conférer une plus grande flexibilité stratégique à la Russie dans la région Asie Pacifique.

Le raisonnement plus profond sous-tendant ces rapports triangulaires est de préserver le *statu quo* stratégique dans le Nord-Est de l'Asie. De la même manière que les décideurs russes s'opposent à une hégémonie globale des Etats-Unis, ils entendent éviter l'émergence d'une puissance dominante en Asie orientale. L'ascension de la Chine comme future superpuissance risque de générer une nouvelle dynamique qui pourrait à la fois déstabiliser la région et marginaliser la Russie dans le processus de décision (par exemple, en ce qui concerne la péninsule coréenne où le rôle déjà modeste de Moscou pourrait continuer à se réduire). Le choix d'une approche plus diversifiée, moins sino-centrée, de la « politique asiatique » de Moscou est conforté par la déception des années 90 quand la Russie espérait que Chine contribuerait à son intégration politique et économique dans la région Asie Pacifique.

Instrumentalisme et américano-centrisme

Le principe de diversité stratégique fait partie intégrante de la vision de Poutine du monde et de la Russie : il se traduit par les concepts fréquemment utilisés de politique étrangère « multi-vectorielle » et d'« équilibre géographique ». Dans ce cadre conceptuel, les relations sino-russes reposent sur deux piliers : un agenda bilatéral de plus en plus chargé et une volonté pour contrebalancer, ou pour limiter, la puissance hégémonique globale. Ce consensus anti-hégémonique est souvent confondu avec une « alliance ». En fait, il reflète la pensée stratégique enracinée dans la tradition du début du XIX^e siècle de « concert des grandes puissances ». La mise en avant du concept de « multipolarité » dans les

Chine, mais apprécie les bonnes relations avec New Delhi qui représente l'un des principaux marchés pour les armes et l'énergie nucléaire russes. Le concept de l'axe Moscou-Pékin-New Delhi face aux Etats-Unis, avancé pour la première fois en 1998 par le ministre des Affaires étrangères de l'époque E.Primakov, n'a pas de fondement réel. Bien que cette idée ressurgisse de temps en temps, son irréalisme évident explique pourquoi le Kremlin ne l'a jamais prise au sérieux.

déclarations des sommets sino-russes traduit surtout l'engagement des deux parties pour un système international basé sur de multiples *checks and balances*.

Outre son faible lien avec la réalité, le défaut principal de cette approche est, en pratique, de fonctionner davantage comme philosophie anti-américaine que comme fondement réel au développement du partenariat sino-russe. Cela fut particulièrement flagrant pendant les années Eltsine où la relation de Moscou avec la Chine a été instrumentalisée et réduite à une série d'actions conduites en fonction des actions occidentales jugées « hostiles », comme l'élargissement de l'OTAN ou son intervention militaire au Kosovo. Les relations sino-russes laissent une impression négative, renforcée par la stagnation des liens économiques et le caractère purement déclaratoire des accords bilatéraux. Même si Moscou et Pékin critiquaient vivement Washington, il était évident qu'elles accordaient plus d'importance à leur relation avec les Etats-Unis qu'à leur partenariat bilatéral.

Sous la présidence de Poutine, les relations sino-russes ont gagné en substance : elles se sont diversifiées et institutionnalisées. Mais la stratégie de Moscou reste essentiellement tournée vers l'Occident. L'acceptation de la présence militaire américaine en Asie Centrale après le 11 septembre par V. Poutine, son attitude conciliante à l'égard du retrait de Washington du Traité sur les missiles anti-balistiques de 1972 (considéré comme une « pierre angulaire de la stabilité stratégique » par le traité d'Amitié sino-russe) ainsi que la signature du Traité sur la réduction des armes stratégiques offensives en mai 2002 ont montré où se situent les véritables priorités de la Russie. Finalement, le partenariat avec la Chine, aussi dense soit-il, ne peut pas se substituer aux relations établies avec les Etats-Unis (ou même avec l'Europe de l'Ouest) ; même important, il ne peut être que complémentaire.

Aspirations stratégiques

La Chine présente ainsi une image particulière et contradictoire aux yeux de la Russie. D'une part, elle est un « partenaire stratégique » avec lequel la proximité des positions sur une large série de questions régionales et internationales – allant du séparatisme (Tchéchénie, Xinjiang, Tibet) à la « multipolarité » – est largement appréciée. C'est également un client essentiel pour la vente des armes et les exportations énergétiques russes. D'autre part, les décideurs russes reconnaissent les limites de l'influence chinoise dans les affaires mondiales : actuellement, la Chine n'est ni un acteur clé pour l'agenda post-11 septembre ni un partenaire économique comparable à l'Union européenne ou même à certains des états-membres de la Communauté des Etats Indépendants, comme l'Ukraine et la Biélorussie.

L'intérêt stratégique primordial de la Chine pour la Russie se situe à plus long terme. C'est l'un de nombreux paradoxes des rapports sino-russes : les deux pays sont divisés autant par leurs similitudes que par leurs différences. Tous deux aspirent à devenir des puissances mondiales : la Chine émerge parmi les pays en voie de développement alors que la Russie essaie de recouvrir une partie du statut et de l'influence de l'époque soviétique. Cependant, la Russie manifeste peu d'aptitudes pour faire ce saut, alors que la progression – qui paraît inexorable – de la Chine vers le statut de future puissance globale a d'énormes implications pour le monde en général, et la Russie en particulier. Dans ces conditions, la véritable « menace chinoise » n'est ni la possibilité d'une offensive militaire ou démographique, ni même la rupture de l'équilibre stratégique, mais la transformation de la Chine combinée à la « périphérisation » de la Russie du processus de décision internationale. De manière significative, même si Moscou et Pékin prennent des précautions en minimisant la portée de leur rivalité stratégique, des tensions sont apparues dans un climat bilatéral pourtant jugé favorable aujourd'hui. Par exemple, dans le cadre de l'organisation de coopération de Shanghai, chacun cherche à jouer le rôle de leader. Dans la péninsule coréenne la Russie essaie discrètement de limiter l'influence de la Chine.

Ambivalence des relations économiques

Les relations économiques reflètent également ces ambiguïtés stratégiques. Les échanges officiels ont triplé sous la présidence de V. Poutine pour passer de 5,7 milliards de dollars à 15,7 milliards de dollars tandis que le commerce « clandestin » dominé par les échanges transfrontaliers de navette est en augmentation constante (10 milliards de dollars selon Poutine). Le potentiel de croissance du commerce et des investissements dans les secteurs de l'énergie nucléaire, de l'espace, du pétrole et du gaz est également important.

En dépit de ces tendances positives, reste ouverte la question de savoir si la Russie et la Chine sont des partenaires commerciaux naturels, avec des complémentarités économiques offrant la perspective de bénéfices réciproques durables, ou des concurrents rivalisant en matière de commerce extérieur et d'investissements. De ce point de vue, les décideurs à Moscou se trouvent face à un dilemme curieux. D'une part, la Russie a un intérêt évident à maintenir sa croissance économique en misant sur ses points forts, comme l'exportation de pétrole et de gaz, y compris vers les marchés en croissance de l'Asie de l'Est, les ventes d'armes à la Chine et à l'Inde, tout en tirant bénéfice de leur demande croissante en énergie nucléaire et technologies spatiales.

D'autre part, les risques d'une coopération économique croissante avec la Chine ne sont pas négligeables. Les exportations de pétrole et de gaz contribuent à la modernisation

rapide de ce pays, une modernisation fondamentale pour sa transformation en une puissance globale. De même, la vente de matériel militaire et de technologies d'armements renforce les capacités militaires chinoises ce qui peut avoir des conséquences, non seulement pour la stabilité régionale, mais aussi pour la sécurité à long terme de la Russie (y compris la possibilité de voir ce matériel et ces savoir-faire utilisés un jour contre elle).

De telles craintes, aussi exagérées qu'elles puissent parfois être, trouvent une résonance considérable dans tous les milieux politiques russes, libéraux occidentalisés ou nationalistes défenseurs de l'idée de « grande puissance » (*derzhavniki*). Décideurs et analystes sont conscients de l'importance cruciale d'une coopération économique étroite avec la Chine. Mais sa mise en œuvre s'accompagne d'une impression de malaise palpable et continue. De nombreux doutes se sont, en particulier, exprimés : les bénéfices économiques tirés des exportations énergétiques et d'armes l'emportent-ils sur les intérêts de sécurité nationale ?

Perspectives

L'existence de nombreuses asymétries – politique, économique, idéologique et civilisationnelle – n'exclut pas en soi le développement de relations de coopération, même étroites, entre la Russie et la Chine. Elles ne correspondent sans doute pas à la rhétorique officielle, mais le partenariat stratégique se porte pourtant mieux qu'on ne pourrait l'imaginer, compte tenu de sa difficile genèse historique et de ses flagrantes divergences internes.

Cela s'explique notamment par le fait que le partenariat est basé sur des intérêts plutôt que sur des valeurs. Tandis que Russes et Chinois peuvent ne pas toujours « s'aimer » ou même se comprendre, ils sont liés par de nombreuses relations mutuellement bénéfiques. Une frontière commune étendue (4 300 km), une opposition au comportement « hégémonique » des États-Unis et une coopération économique croissante sont autant de raisons convaincantes pour souligner les côtés positifs du partenariat tout en minimisant, sans forcément les ignorer, ses points négatifs.

Cependant, tout partenariat fondé sur des intérêts communs plutôt que sur des valeurs partagées est fragile car les intérêts peuvent changer, et changent en effet. La convergence stratégique actuelle par opposition à la puissance dominante des États-Unis peut facilement se transformer demain en une toute autre série d'impératifs stratégiques. Le manque d'une « base de valeurs » dans les rapports sino-russes signifie qu'en période de difficultés, les partenaires pourraient manquer de détermination pour limiter les revers et reculs.

Le deuxième élément perturbant la relation bilatérale est la fluctuation de la politique étrangère russe, qui se trouve souvent otage de considérations politiques et économiques de court terme, de l'interaction entre les intérêts de différents groupes et une personnalisation très forte du processus de décision. Ces fluctuations handicapent la mise en œuvre d'une stratégie cohérente à l'égard de la Chine. Le mélange traditionnel des principes généraux – multipolarité, « partenariat stratégique », etc. – et des réponses *ad hoc* face à des problèmes spécifiques aboutit à une politique contradictoire et confuse, illustrée notamment par l'échec du projet d'oléoduc à travers la Sibérie orientale.

Troisièmement, les impulsions qui entraînent une bonne part des relations sino-russes sont par définition instables. L'empressement avec lequel Poutine s'est engagé aux côtés des Etats-Unis après le 11 septembre a relégué la Chine à une position de second plan dans les conceptions russes de politique étrangère. L'orientation « pro-occidentale » est ancrée dans l'esprit de Poutine et de l'élite politique russe en général. Une politique stable et cohérente à l'égard de la Chine reste improbable tant que Moscou continue à considérer ses bonnes relations avec Pékin davantage comme un moyen que comme une fin en soi, une « valeur ajoutée » dans un contexte stratégique global. La perspective d'une approche plus mûre, plus « stratégique » semble éloignée en raison du changement des générations en Russie et en Chine, qui conduira chacune à tourner son regard de plus en plus vers l'Occident plutôt que l'une vers l'autre.

Finalement et paradoxalement, les succès du partenariat stratégique observés depuis quelques dernières années peuvent s'interpréter aussi bien comme signes de faiblesse que de force. Dans la mesure où plusieurs problèmes bilatéraux ont été résolus, la question du sens suivi par les relations sino-russes se pose. Franchiront-elles un seuil qualitatif comme Moscou et Pékin l'ont déclaré ou ont-elles épuisé leur potentiel ce qui conduirait à une période prolongée de stagnation, voire de crise ? Beaucoup dépendra de l'engagement durable de la Chine et (surtout) de la Russie face aux préjugés et soupçons qui continuent à les diviser, des tentations de jeu stratégique et des inévitables désaccords surgissant dans toutes les relations, même les plus étroites. A la lumière de l'histoire, il est difficile de prévoir les dénouements à venir en toute confiance.

Auteur

Dr Bobo Lo est chercheur associé à Chatham House et chercheur invité au Centre Carnegie à Moscou. Parmi ses récentes publications : « The long sunset of strategic partnership: Russia's evolving China policy » (*International Affairs*, London, March 2004), *Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy* (Chatham House and Blackwell Publishing, 2003) et *Russian Foreign Policy in the Post-Soviet Era: Reality, Illusion and Mythmaking* (Palgrave Macmillan, 2002).