

18 juillet 2008

La Chine, nouvel acteur du système multilatéral

*Compte rendu du séminaire
"China: a new player in the multilateral system",
18 avril 2008, Ifri, Paris.*



Centre Asie Ifri



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. L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne à Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme l'un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité des auteurs.

Ce programme bénéficie du soutien de :

PARTENAIRES FONDATEURS



ISBN : 978-2-86592-344-1

© Tous droits réservés, Ifri, 2008

Ifri

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
Courriel : ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles

Rue Marie-Thérèse, 21
1000 - Bruxelles, Belgique
Tél. : 00 + (32) 2 238 51 10
Fax. : 00 + (32) 2 238 51 15
Courriel : info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : www.ifri.org

CENTRE ASIE IFRI

Le Centre Asie Ifri publie deux collections électroniques consacrées aux problématiques asiatiques. La collection *Asie.Visions* – publiée en français et en anglais – est rédigée par des experts français et internationaux, et traite de l'ensemble des thématiques économiques, stratégiques et politiques. La *Lettre du Centre Asie*, rédigée par les membres permanents ou associés du Centre Asie Ifri, aborde les questions liées à l'actualité de la zone.

Dernières publications :

Shen Wei, "In the Mood for Multilateralism? China's Evolving Global View," *Working Paper* – juillet 2008

Céline Pajon, « Les enjeux du G8 pour le Japon », *Lettre du Centre Asie*, n° 30 – 9 juillet 2008

Marianne Péron-Doise, « Corée du Nord : de la crise nucléaire à la crise alimentaire », *Lettre du Centre Asie* n° 29 – 7 juillet 2008

Hélène Lebaill, « Retour à la stratégie du dialogue dans le détroit de Taiwan », *Lettre du Centre Asie* n° 28 – 29 juin 2008

Céline Pajon, « Rapprochement et fragilités du couple sino-japonais », *Lettre du Centre Asie* n° 27 – 23 juin 2008

PROGRAMME DU SÉMINAIRE

Session 1 : *La Chine et les organisations multilatérales (ONU, G20, G13)*

Shen Wei, Professeur, Études internationales, ESSCA, Angers

Hélène Le Bail, chercheur, Centre Asie Ifri

Session 2 : *Le rôle de la Chine dans les institutions financières internationales : Banque mondiale, FMI, Banque de développement asiatique*

Fan Gang, Directeur du China's National Economic Research Institute

Françoise Nicolas, économiste, Ifri

Session 3 : *La Chine et la réforme des organisations internationales : le cas de l'ONU*

Ding Yifan, Directeur adjoint, Institute of World Development, Conseil d'État, Beijing

Alain Dejammet, Ambassadeur de France, Ancien représentant de la France à l'ONU.

Session 4 : *La normalisation de la position chinoise sur la question de la prolifération*

Xiang Lanxin, Professeur, IHEID, Genève

Evan Medeiros, RAND Corporation

LA CHINE, NOUVEL ACTEUR DU SYSTÈME MULTILATÉRAL

**Compte rendu du séminaire
"China: a new player in the multilateral system"
18 avril 2008, Ifri, Paris.**

En partenariat avec le CAP (Centre d'analyse et de prévision), le ministère des Affaires étrangères et l'IHEID (Institut de hautes études internationales et du développement) de Genève.

L'entrée de la République populaire de Chine à l'Organisation des Nations unies (ONU) en 1971, à la place occupée jusque-là par la République de Chine à Taiwan, marque le début de son intégration au système multilatéral.

La reconnaissance internationale de la légitimité chinoise en 1971 entraîne la fin d'une politique jusqu'alors caractérisée par un repli sur soi tant voulu que subi. En effet, si la stabilisation et la reconstruction interne dans le contexte agité des années 1950 et 1960 était l'objectif principal du pouvoir, Pékin concentra sa politique étrangère sur les relations bilatérales, la République populaire de Chine étant mise à l'écart des institutions internationales. L'adhésion à l'ONU puis aux différentes agences et organisations qui s'y rattachent s'apparente donc pour la Chine à une promesse de participation active à la gouvernance mondiale.

Compte rendu rédigé par Julien Kita, assistant de recherche au Centre Asie, Ifri. Il mène un travail de recherche sur les relations nippono-africaines et a publié « La quatrième TICAD: accélération de la coopération Japon-Afrique », Lettre du Centre Asie n° 26.

Un multilatéralisme « à la carte »

L'intégration à des mécanismes institutionnels n'implique pas pour autant une participation active. Consciente de ses propres limites, la Chine a pris le temps de comprendre les rouages des institutions multilatérales. Ainsi l'activité chinoise au sein de l'ONU et du Conseil de Sécurité s'est longtemps limitée à une observation du fonctionnement de l'institution. Ce rôle passif peut être illustré par son faible recours au droit de veto : parmi les cinq membres permanents, elle est celui qui l'a le moins utilisé entre son arrivée au Conseil de Sécurité et aujourd'hui. Toutefois, au cours de la dernière décennie, elle est le pays qui avec les États-Unis y a le plus souvent eu recours¹. Les deux derniers vetos posés par la Chine ont servi à bloquer des résolutions concernant la Birmanie (2007) et le Zimbabwe (juillet 2008).

Aujourd'hui cette phase d'apprentissage semble toucher à son terme. La Chine a désormais rejoint les principales organisations internationales, comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) dans les années 1980, l'Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) en 1991 ou encore l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2001. En outre, Pékin adopte une approche plus volontariste et n'hésite plus à faire entendre sa voix et même son désaccord au sein des institutions internationales. Ainsi, la Chine défend avec vigueur le principe de souveraineté nationale au sein de l'ONU. Elle assume désormais pleinement son siège au Conseil de Sécurité et considère l'ONU comme un rempart aux actions unilatérales perçues comme des menaces à la stabilité mondiale. Pour la Chine, qui est de plus en plus intégrée au commerce mondial, le maintien d'un environnement global sécurisé est plus que jamais une priorité.

La participation au G8 pourrait offrir à la Chine un nouveau cadre pour défendre ses intérêts auprès des grandes puissances partenaires. Si son poids économique et son influence croissante dans les affaires du monde justifient l'admission de Pékin au G8, les dirigeants chinois ne l'envisagent pas. D'une part, ils considèrent le G8 comme un « club » de nations riches, et ne lui reconnaissent pas la légitimité d'une institution universelle comme l'ONU. D'autre part, ils considèrent qu'il n'est pas dans leur intérêt que la Chine officialise ainsi son statut de grande puissance économique. Malgré la croissance chinoise, Pékin rechigne à abandonner son statut de pays émergent, au sein des pays en voie de développement (PVD). L'idée d'une Chine appartenant à la fois à la sphère des pays développés et à celle des pays en développement peut certes paraître illusoire, elle reflète néanmoins le souhait de ne pas renoncer aux liens privilégiés noués avec ces derniers.

¹ En effet, si la Chine n'a utilisé son droit de veto que 6 fois, contre plus d'une centaine de fois pour l'Union soviétique/Russie, plus de 80 fois pour les États-Unis, 32 fois pour le Royaume-Uni et 18 fois pour la France, il est à noter qu'au cours des 10 dernières années, la position de retrait de la Chine ne s'observe plus. Les États-Unis ont encore eu recours 12 fois au droit de veto entre 1997 et 2007, la Russie 3 fois (en comptant la résolution sur le Zimbabwe de juillet 2008), mais la France et le Royaume-Uni n'y ont jamais eu recours. La Chine, sur la même période, y a eu recours 4 fois et son attitude au sein du Conseil de Sécurité n'est donc plus aussi passive que jusqu'au milieu des années 1990.

L'hypothèse d'un G8 élargi aux grandes nations émergentes (G13) semble mieux à même de correspondre au souhait chinois de conserver une image d'acteur intermédiaire entre pays riches et pays pauvres. Sa participation au G20 s'inscrit d'ailleurs pleinement dans cette volonté de servir de porte-parole pour les PVD. Le statut de pays émergent comporte en effet certains avantages, il a notamment permis à la Chine de bénéficier de règles moins strictes en matière d'obligations environnementales (au sein du Protocole de Kyoto, par exemple). Aujourd'hui géant économique, il semble difficile pour Pékin de maintenir une telle position encore longtemps.

Plutôt que de participer à des organisations qui ne répondent pas à ses attentes, la Chine est aujourd'hui suffisamment confiante pour initier la fondation de nouvelles organisations s'intégrant dans sa vision multipolaire du monde. La création de l'Organisation de coopération de Shanghai ou du Forum de Boao pour l'Asie en 2001 illustre bien le nouveau dynamisme chinois en matière diplomatique. Fort de l'expérience acquise au sein des institutions internationales mais également de son nouveau statut de grande puissance économique, le pays lance désormais ses propres organes de coopération internationale. L'ONU demeure toutefois l'institution la plus importante et la plus légitime aux yeux du gouvernement chinois.

Une ambition croissante dans les institutions financières et commerciales

Le poids croissant de la Chine dans l'économie mondiale l'incite à jouer un rôle plus important dans les institutions financières internationales. La présence de Yifu Lin au poste de chef économiste de la Banque Mondiale en est le symbole. Cette implication nouvelle soulève la question de son influence et de sa capacité à modifier les règles financières internationales.

Au sein du FMI, la répartition du pouvoir passe par l'attribution des quotas. En 2006, la Chine a bénéficié d'une petite réévaluation des quotas qui lui donne un plus grand nombre de voix au sein de l'organisation. Cette réforme n'est cependant pas suffisante pour lui permettre d'agir notablement sur les décisions de l'institution, cette dernière favorisant encore trop largement les pays européens dans son système de représentation. Pour cette raison, Pékin pourrait choisir de tourner le dos au FMI et privilégier une coopération monétaire régionale (un fonds monétaire asiatique sur la base de « Initiative de Chiang Mai »). La Chine exerce toutefois une influence significative sur le FMI, de façon indirecte, par le biais de son poids dans l'économie mondiale. Malgré sa sous-représentation en terme de voix, la position chinoise ne peut être ignorée par les autres membres. Pékin plaide pour un recentrage de l'activité du FMI vers la surveillance macro-économique et en faveur du maintien de la stabilité financière mondiale. Dans le contexte actuel de crise des *subprimes*, ce rôle est plus que jamais indispensable. La Chine n'est pas épargnée par les conséquences de cette crise, au sujet de laquelle elle critique les États-Unis pour avoir mené

une politique économique « irresponsable », et, consciente de sa fragilité, elle souhaite en limiter les dommages. À cet effet, elle pourrait être tentée de modifier les règles des institutions financières en jouant un rôle plus actif. En tout état de cause, la Chine ne cherche pas à bouleverser le système ni à mettre en péril la stabilité mondiale dont sa croissance a besoin.

À l'OMC, la Chine se présente toujours comme un « membre apprenant », et minimise sa capacité à intervenir et transformer le système. En tant que pays en développement, sa voix aurait besoin d'être renforcée par le soutien d'autres PVD. La Chine reste en grande partie passive et ne cherche pas à prendre la tête des revendications du Sud économique : Pékin a ainsi encouragé l'Inde et le Brésil à mener les négociations lors du cycle de Doha. Toutefois, lorsque ses intérêts le demandent, Pékin n'hésite pas à agir selon ses propres principes (en Afrique, par exemple). La Chine contribue ainsi à transformer de facto un système dont il lui est difficile de modifier les règles de jure.

Entre conservatisme et volontarisme : la position chinoise à l'ONU

En tant que membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU, la Chine est appelée à se prononcer sur une future réforme de l'ONU. La Chine est officiellement favorable à une réforme, notamment en faveur d'une participation plus active des pays émergents. Toutefois, la Chine n'a pas fait preuve d'empressement pour mener la réforme à son terme.

Consciente des risques de déstabilisation que représente un éventuel bouleversement du fonctionnement institutionnel, elle souhaite que les propositions de réformes recueillent l'adhésion de tous les pays membres. Selon Pékin, il doit donc s'agir d'un processus lent : plus le consensus sera large et plus les réformes seront faciles. Par ailleurs, si la Chine soutient officiellement une réforme institutionnelle qui offre un rôle plus important aux pays émergents, il n'est pas certain que cela soit dans son intérêt. Cela remettrait en effet en cause la position de « représentant » des pays en voie de développement qu'elle a cultivée depuis son admission à l'ONU. Son positionnement sur la question de la réforme du Conseil de sécurité (CSNU) proposée par le G4 (Japon, Inde, Brésil, Allemagne) illustre la crainte de la Chine de voir son pouvoir au sein de l'ONU s'éroder. L'arrivée de pays émergents, tels que l'Inde ou le Brésil, comme membres permanents signifierait que la Chine ne serait plus l'unique « voix » des PVD face aux grandes puissances occidentales. Pékin s'oppose également à l'octroi au Japon d'un siège de membre permanent au CSNU. Selon Pékin, ce refus est motivé par l'incapacité du Japon à véritablement « tirer les leçons du passé », mais il paraît tout aussi évident que l'entrée du Japon au CSNU menacerait la suprématie politique régionale chinoise. De manière générale, la Chine peut d'autant plus justifier sa réserve vis-à-vis de cette réforme que celle-ci ne manque pas de diviser la communauté internationale et réveille les rivalités régionales.

La Chine pose également la question de la mise en œuvre du multilatéralisme. Elle souhaite que le principe de souveraineté des États soit réaffirmé, notamment face au droit d'ingérence, et que le rôle central de l'ONU et de ses organes soit réaffirmé face à la multiplication de clubs plus ou moins fermés. La primauté des Nations Unies doit s'accompagner d'un effort de transparence et d'un accroissement de la responsabilité du Conseil de sécurité devant l'Assemblée générale.

Enfin, selon Pékin le Conseil de sécurité ne doit plus se saisir de questions qui ne relèvent pas directement de sa compétence, comme les droits de l'homme, pour revenir vers ses thèmes d'expertise tels que les menaces pesant sur la paix mondiale.

Malgré cet attachement au principe de souveraineté nationale et de non-ingérence, une évolution dans la posture chinoise à l'ONU concernant les opérations d'imposition de la paix est notable. De fait, la posture chinoise sur la question de la souveraineté nationale a connu une évolution remarquable ces dernières décennies pour s'orienter vers une conception plus flexible de ce principe. Pékin a ainsi reconnu la pertinence du principe de « responsabilité de protéger » tel qu'il a été adopté par l'Assemblée générale des Nations unies. Il s'est toutefois opposé à élargir son acception et à l'appliquer pour intervenir au Myanmar contre la volonté de Rangoon afin de porter assistance aux nombreuses victimes du cyclone Nargis en mai 2008. De même, la position chinoise reste stricte sur les questions liées, plus ou moins étroitement, à la souveraineté taiwanaise.

Prolifération et normalisation de la position chinoise ?

Durant les trente dernières années, la Chine s'est associée de plus en plus activement à la gouvernance mondiale au sein du système multilatéral. Dans ce cadre, elle a été amenée à revoir sa position sur la question de la prolifération nucléaire et sur le contrôle des armes.

D'abord peu concernée par les problèmes de prolifération, la Chine s'est ensuite rapprochée des autres grandes puissances favorables à un contrôle strict. Très critique en 1968 concernant le traité de non-prolifération nucléaire (TNP) qu'elle comparait à une tentative américano-soviétique pour conserver leur monopole nucléaire, la Chine a fait évoluer sa position pour devenir officiellement partie au TNP en 1992. Pékin était déjà devenu membre de l'AIEA en 1984, signifiant ainsi son ralliement au principe de contrôle des technologies et des combustibles nucléaires.

Ce changement d'orientation de la politique chinoise peut s'expliquer par la pression des partenaires de la Chine, au premier rang desquels les États-Unis, qui ont toujours mis les questions de lutte contre la prolifération au centre de leurs priorités. L'insistance et les encouragements des États-Unis ont sans doute joué un rôle dans cette évolution. Cependant, le rôle des évolutions politiques intérieures ne doit pas non plus être oublié.

Dès la fin des années 1970, les leaders chinois en sont venus à accepter les normes internationales dans la mesure où celles-ci pouvaient protéger les intérêts chinois, c'est-à-dire contribuer à maintenir un environnement extérieur sûr, indispensable pour le développement économique du pays devenu une priorité. À la suite de l'abandon officiel en 1982 d'une politique basée sur la capacité de répondre à un conflit mondial imminent et à la promotion d'une stratégie à long terme de renforcement de ses capacités via le développement économique, la collaboration avec les grandes puissances étrangères est devenue envisageable. Cette collaboration avec les grandes puissances appelée à remplacer une confrontation vouée à l'échec s'inscrit dans la stratégie globale initiée par Deng Xiaoping en 1980.

Malgré l'évolution du régime chinois vers plus de responsabilité à l'égard de ces problèmes internationaux, on peut s'interroger sur sa volonté réelle de lutter contre la prolifération. Son soutien au programme nucléaire pakistanais ou encore son manque de fermeté vis-à-vis de son voisin nord-coréen ne manquent pas d'alimenter les soupçons concernant l'attitude de Pékin. Cependant, beaucoup de ces manquements aux engagements internationaux sont le fruit d'entreprises liées à l'armée échappant en partie au contrôle civil. Malgré sa volonté de plus contrôler les transactions effectuées, le pouvoir chinois bute sur la trop grande marge de manœuvre laissée aux militaires dans le domaine industriel et commercial.

Conclusion

L'engagement multilatéral de la Chine s'est considérablement accru depuis son entrée à l'ONU en 1971. Désormais bien intégrée aux différentes instances multilatérales, elle se montre de plus en plus active dans les processus décisionnels. En tant que grande puissance économique intégrée aux échanges globaux, elle se montre très attentive à la stabilité mondiale.

Si la défense de la stabilité mondiale bénéficie finalement à l'ensemble de la communauté internationale, trop souvent le positionnement de la Chine dans les institutions multilatérales semble uniquement motivé par ses intérêts particuliers au risque d'aller à l'encontre des principes et des idéaux institutionnels. L'interprétation variable de ses engagements en est une illustration. Il ne faudrait cependant pas tirer de conclusions hâtives quant à une Chine qui ne jouerait le jeu du multilatéralisme que lorsque cela l'arrange. En effet, cela serait omettre les progrès réalisés jusqu'à présent et oublier que les difficultés internes d'un pays en pleine mutation peuvent freiner l'application des engagements internationaux.

La Chine semble engagée sur la voie de la normalisation de sa position internationale en adoptant une attitude pragmatique. Ainsi en témoigne la plus grande flexibilité dont elle a fait preuve récemment à l'ONU sur les principes de souveraineté et de non-ingérence. On peut donc penser que l'on assiste à une évolution progressive de la position chinoise au sein du système multilatéral. La Chine semble de plus en plus disposée à jouer pleinement le jeu du multilatéralisme. Sa participation croissante à la gouvernance mondiale semble l'inciter à devenir un acteur plus responsable sur la scène internationale.