



JUILLET
2021



Le dilemme chinois de Trump à Biden

Un consensus et trois visions du monde

Centre
Asie

Charles-Emmanuel DETRY

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 experts à l'échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 979-10-373-0393-6

© Tous droits réservés, Ifri, 2021

Couverture : © Département d'État américain/Flickr

Comment citer cette publication :

Charles-Emmanuel Detry, « Le dilemme chinois de Trump à Biden : un consensus et trois visions du monde », *Asie. Visions*, n° 122, Ifri, juillet 2021.

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

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

Auteur

Charles-Emmanuel Detry est doctorant en droit public et assistant temporaire d'enseignement et de recherche (ATER) à l'université Paris II Panthéon-Assas. Sa thèse porte sur la représentation du droit international comme un « ordre » dans l'affaire de la mer de Chine méridionale. Il s'intéresse à la théorie du droit international, à la théorie des relations internationales, aux espaces et au recours à la force en droit international et à la Chine dans les relations internationales.

Il est diplômé en études chinoises de l'Institut national des langues et civilisations orientales (INALCO) et en relations internationales et droit international public de l'université Paris II Panthéon-Assas, où il enseigne ces deux matières ainsi que le droit constitutionnel.

Il est également membre du comité de rédaction de l'*Annuaire français de relations internationales* (AFRI), publication du Centre Thucydide – Analyse et recherche en relations internationales.

Résumé

De l'avis général, un profond changement d'attitude des États-Unis à l'égard de la Chine s'est produit sous la présidence de Donald Trump. Ce revirement exprimerait un nouveau consensus à Washington sur l'échec de la politique d'ouverture (*engagement*) menée depuis quarante ans. Celle-ci est accusée d'avoir permis l'avènement d'une Chine à la puissance alarmante et guère moins dictatoriale que par le passé. En conséquence, l'inimitié sino-américaine est inévitable et s'impose comme une donnée pour la nouvelle administration Biden.

Cependant, l'unanimité du diagnostic (la Chine est l'ennemi) ne suffit pas à créer un accord sur la politique à suivre (que faire de cet ennemi ?). Un bilan des quatre années écoulées révèle des hésitations qui ne se résument pas aux idiosyncrasies de l'ancien président. Nous proposons d'y voir la manifestation de trois tendances divergentes, qui diffèrent sur la question du type d'ordre international dans lequel les États-Unis et la Chine pourraient coexister.

Selon un premier courant, que l'on peut appeler « conservateur », il importe de préserver l'hégémonie américaine. La priorité est la défense d'un ordre qui bénéficie à la Chine elle-même. Cela suppose une Amérique forte, mobilisant ses alliés et ses partenaires, avant tout dans l'environnement régional de la Chine.

Pour un deuxième courant, dit ici « réformiste », le maintien de l'hégémonie américaine n'est plus possible ou plus souhaitable compte tenu de la puissance de la Chine. La priorité doit aller à l'établissement d'un nouvel ordre sino-américain, qui pourrait s'avérer plus favorable aux intérêts des États-Unis.

Enfin, un troisième courant sera qualifié de « révolutionnaire » car tout ordre qui inclurait une Chine puissante et dirigée par le Parti communiste chinois lui paraît illusoire. Sa priorité va à la dénonciation d'un régime tyrannique, avec lequel il est coupable de s'entendre et dangereux de coexister.

Les premières initiatives de l'équipe de Joe Biden, soucieuse de réaffirmer le système d'alliances américain face à la Chine, la rattachent plutôt au premier courant, mais des doutes se font entendre. La mise en récit d'une lutte entre démocraties et autocraties et la nécessité persistante de la coopération placent les Démocrates face au même dilemme que celui de leurs prédécesseurs.

Abstract

It is generally understood that the United States underwent a fundamental transformation in its stance on China during the Trump presidency. This shift is perceived as the expression in Washington of a new consensus on the failure of 40 years of engagement. The policy stands accused of having enabled the rise of an alarmingly powerful China, without rendering it any less dictatorial than in the past. As a result, Sino-American antagonism is deemed inevitable and stands as a given for the new Biden administration.

Yet, this seemingly unanimous diagnosis (China is the enemy) does not lead to an agreement on the policy to be implemented (how should this enemy be dealt with?). An assessment of the past four years reveals hesitations that can not be solely attributed to the former president's idiosyncrasies. As argued below, this indecisiveness is the product of three conflicting tendencies that differ in how they project the kind of international order in which the United States and China may coexist.

According to the first trend, which may be called "conservative", preserving American hegemony is paramount. The priority lies in the defense of an order which also benefits China. This implies keeping America strong and mobilizing its allies and partners, especially within China's regional environment.

In the second, "reformist" trend, maintaining American hegemony is either impractical or undesirable in the face of China's power. Priority must be given to the founding of a new Sino-American order, with a view to ensuring a favorable outcome for US interests.

Finally, the third trend will be labelled here as "revolutionary" in the sense that it views any sort of order comprising a powerful, Chinese Communist Party-led China as illusory. It gives priority to the exposure of a tyrannical regime with which accommodation would be shameful and coexistence dangerous.

The first initiatives of Joe Biden's new team, which reaffirm the American alliance system against China, are broadly in line with the first trend, but some misgivings are being expressed. The introduction of a narrative of struggle between democracies and autocracies and the persistent need for cooperation place the Democrats in front of the same dilemma as their predecessors'.

Sommaire

INTRODUCTION	6
LES AMBIGUÏTÉS DU BILAN DE DONALD TRUMP : UNE AFFAIRE DE PERSONNE ?	8
LA LIGNE CONSERVATRICE :	
LA DÉFENSE DE L'ORDRE AMÉRICAIN	12
La persistance du projet d'hégémonie libérale.....	13
La lutte pour le maintien de la suprématie	14
LA LIGNE RÉFORMISTE :	
LA RECHERCHE D'UN ORDRE SINO-AMÉRICAIN	17
Le duopole : un mirage ?	17
La négociation d'un rééquilibrage commercial.....	19
LA LIGNE RÉVOLUTIONNAIRE : LE CONSTAT DU DÉSORDRE	21
« Le marxisme-léninisme, voilà l'ennemi ! »	22
La tentation du <i>regime change</i>	24
L'ADMINISTRATION BIDEN DOIT-ELLE CHOISIR ?	26

Introduction

Le 3 juillet 2019, au milieu du mandat présidentiel de Donald Trump, paraissait dans le *Washington Post* une tribune¹ signée par plusieurs dizaines d'universitaires, de diplomates et d'hommes d'affaires américains. Ces personnalités aux carrières orientées vers l'Asie exprimaient « leur profonde préoccupation devant la détérioration croissante des relations des États-Unis avec la Chine, qui n'est pas conforme, à notre avis, aux intérêts de l'Amérique et du monde ». Le texte entendait contester l'idée selon laquelle l'hostilité à la Chine serait le nouveau consensus à Washington. Son titre : « La Chine n'est pas une ennemie ».

Moins de deux années ont passé, mais Joe Biden a succédé à Donald Trump et l'Amérique présente au monde un nouveau visage. L'actuel président se veut aussi éloigné que possible de son prédécesseur et, sur nombre de dossiers de politique étrangère, des inflexions considérables sont attendues ou déjà sensibles. Au milieu de ce bouleversement, on s'accorde cependant à reconnaître un élément de continuité : les relations avec la Chine². Qu'il s'agisse des taxes imposées aux importations chinoises, du soutien accru à Taïwan, de la dénonciation d'un génocide au Xinjiang ou des manœuvres militaires en Asie orientale, Joe Biden a confirmé la plupart des décisions de l'équipe sortante. N'en déplaise aux signataires de la lettre du *Washington Post*, l'orageux sommet d'Anchorage³ semble avoir confirmé que la Chine est bien l'ennemie : l'affrontement engagé entre les deux pays n'a pas pu y être désamorcé.

Quel serait ce nouveau consensus vainement contesté par la tribune de 2019 ? Il se résume en une phrase : « *Engagement has failed* ». Près de cinquante ans après le voyage du président Nixon à Pékin (1972) et plus de quarante ans après l'établissement des relations diplomatiques (1979), les États-Unis ont pris acte de l'échec d'une politique qui espérait transformer la Chine au contact de l'Amérique. Devant un Parti communiste chinois (PCC) qui ne prend

1. « China Is Not an Enemy », *The Washington Post*, 3 juillet 2019. Parmi les signataires de cette lettre ouverte figurait Ezra Vogel, universitaire américain décédé en 2020 et auteur célèbre pour ses essais sur la Chine et le Japon.

2. Voir par exemple C. Wong, « Joe Biden Shows 'More Continuity Than Expected' from Donald Trump Policy on China », *South China Morning Post*, 12 mai 2021.

3. Les 18 et 19 mars 2021, le secrétaire d'État américain, Antony Blinken, et le conseiller à la sécurité nationale, Jake Sullivan, ont reçu en Alaska le directeur du bureau général de la Commission centrale des Affaires étrangères, Yang Jiechi, et le ministre des Affaires étrangères, Wang Yi. La rencontre a tourné à l'échange de récriminations (voir ci-dessous).

plus la peine de dissimuler sa répression à l'intérieur et son agressivité à l'extérieur, il ne serait plus permis d'espérer que la démocratie arrive avec le marché, ni la responsabilité avec la puissance. À l'ère de Xi Jinping, il serait même coupable d'entretenir semblables illusions. Ainsi, quels que soient ses torts, le mérite de Donald Trump aurait été d'avoir dit tout haut ce que certains avaient commencé à penser tout bas.

« Durcissement », « fermeté », « rivalité », « confrontation », « nouvelle guerre froide » sont les mots du moment, et ils disent tous une inimitié sino-américaine qui paraît faite pour durer, Joe Biden héritant du consensus formé sous son prédécesseur. Mais en vérité, sommes-nous si sûrs de discerner la politique que ce consensus inspire ? Dans notre empressement à tourner la page de quatre années largement considérées comme calamiteuses pour les États-Unis et pour le monde, il est possible que nous nous privions d'une occasion de mesurer ce que ces années ont pu avoir d'ambigu sur le plan des relations avec la Chine.

Si la Chine est bien l'ennemie, il y a plusieurs façons de traiter ses ennemis. Un bilan de l'action menée par Donald Trump à son égard révèle l'existence latente de trois politiques, aucune n'ayant été définitivement préférée aux deux autres, chacune demeurant envisageable, avec ses inconvénients et ses chances plus ou moins grandes de succès. Cette hésitation n'est pas réductible à la personnalité de l'ancien président. Elle porte sur l'ordre international désirable du point de vue de la politique étrangère américaine, qui doit définir une priorité. C'est pourquoi la question reste actuelle et pressante pour l'administration Biden.

Les ambiguïtés du bilan de Donald Trump : une affaire de personne ?

À vrai dire, il n'est pas très original de relever des contradictions dans la politique menée par Donald Trump. Pendant quatre années, la description d'une présidence chaotique a été le pain quotidien de commentateurs partagés entre la sidération, l'hilarité et l'horreur. Les positions exprimées à propos de la Chine n'ont pas peu contribué à la confusion générale et il n'est peut-être pas inutile d'en rappeler ici quelques-unes.

Trump n'a eu de cesse d'user d'une rhétorique violemment anti-chinoise⁴, et de dire toute son affection pour son ami Xi Jinping⁵. Il a tenu à remercier le gouvernement chinois pour son aide dans le dossier nucléaire nord-coréen⁶ avant de dénoncer son travail de sape dans la même affaire⁷. Il a exprimé un soutien sans précédent pour Taïwan en acceptant dès avant sa prise de fonctions un appel de la présidente Tsai Ing-wen, sans tenir compte du principe de la Chine unique⁸ ; mais il a donné aux Taïwanais toutes les raisons de s'inquiéter à la perspective de servir de monnaie d'échange dans les relations bilatérales avec la Chine⁹. Il a félicité la Chine pour sa gestion de la pandémie, lui exprimant de la gratitude pour « ses efforts et sa transparence¹⁰ » ; et qualifié ladite pandémie de « pire attaque depuis Pearl Harbor¹¹ » et de « virus chinois¹² », au risque d'encourager des actes de haine contre les Américains d'origine asiatique. Il a signé des lois obligeant son gouvernement à adopter des mesures contre les officiels chinois responsables de l'écrasement du

4. N. Gass, « Trump: 'We Can't Continue to Allow China to Rape Our Country' », *CNN.com*, 2 mai 2016.

5. L. Gehrke et S. Brown, « Trump on China's Xi: 'We Love Each Other' », *Politico.eu*, 21 janvier 2020.

6. A. Gearan, « Trump Thanks China for Help on North Korea, Claims Diplomacy Is Working », *The Washington Post*, 26 septembre 2017.

7. « US Denounces China on North Korea Sanctions as Trump Hopes Fade », *France 24*, 1^{er} décembre 2020.

8. « Trump-Taiwan Call Breaks US Policy Stance », *BBC.com*, 3 décembre 2016.

9. M. Lee, « Taiwan in Trump's Perspective: A Bargaining Chip? », *Asia Policy*, juillet 2017, n° 24, p. 26-32.

10. « Trump: U.S. Appreciates China's 'Efforts and Transparency' on Coronavirus », *Reuters*, 24 janvier 2020.

11. « Trump Says Coronavirus Worse 'Attack' than Pearl Harbor », *BBC.com*, 7 mai 2020.

12. Présidence des États-Unis d'Amérique, « Remarks by President Trump, Vice President Pence, and Members of the Coronavirus Task Force in Press Briefing », 18 mars 2020.

mouvement pro-démocratique à Hong Kong (*Hong Kong Human Rights and Democracy Act*, novembre 2019) et de violations des droits de l'homme au Xinjiang (*Uyghur Human Rights Policy Act*, juin 2020) ; et il aurait approuvé la répression dans une conversation avec Xi Jinping en marge du G20 d'Osaka¹³, qualifiant badinement son homologue de « roi¹⁴ » et accueillant la suppression de la limite du nombre de mandats présidentiels en Chine d'une remarque dont le caractère humoristique pourrait être sujet à débat, au regard de la transition de 2020-2021 à Washington : « peut-être qu'on fera l'essai un de ces jours !¹⁵ ».

Aux marques d'hostilité les plus extraordinaires se sont ainsi mêlés, quatre années durant, des propos d'une complaisance tout à fait inouïe dans la bouche d'un président des États-Unis. Doit-on conclure à l'incohérence totale de la politique menée ? De l'avis de certains observateurs, il conviendrait de voir au-delà des idiosyncrasies du président, qui auraient renvoyé une image trompeuse de son action. On peut relever deux variantes de cette interprétation. Selon un premier point de vue, Donald Trump savait parfaitement ce qu'il faisait avec la Chine et aurait fait feu de tout bois pour lui arracher un accord commercial, la grande histoire de son mandat¹⁶. Homme d'affaires à l'« approche transactionnelle¹⁷ » converti en « génie de la politique¹⁸ », Trump aurait été capable de dire tout et son contraire pour prendre l'ascendant dans une négociation et se ménager des succès ponctuels, ou du moins des apparences de succès valorisables devant ses électeurs. Comme Richard Nixon avant lui, il aurait été un adepte de la « stratégie du fou¹⁹ », tirant de son imprévisibilité à court terme des réussites à long terme et laissant ses adversaires médusés.

D'après une seconde lecture, opposée à la première, les particularités du président importeraient peu car celui-ci n'aurait pas vraiment été en situation d'agir. Impulsif et paresseux, Donald Trump n'aurait jamais pris au sérieux une fonction dont il ne désirait que le prestige. Peu au fait des réalités du monde et peu soucieux de s'en instruire, ce président superficiel et infantile ne serait jamais parvenu à s'intéresser aux notes et *briefings* de son administration, laissant la

13. J. Bolton, *The Room Where It Happened*, New York, Simon & Schuster, 2020, p. 282.

14. B. Westcott et N. Carvajal, *CNN.com*, « US President Trump Says He Called Xi Jinping the 'King' of China », 3 avril 2019.

15. « Trump Praises Chinese President Extending Tenure 'for Life' », *Reuters*, 4 mars 2018.

16. Voir ci-dessous.

17. L. Hadar, « The Limits of Trump's Transactional Foreign Policy », *The National Interest*, 2 janvier 2017.

18. P. G. de Krassel, « How the Method in Donald Trump's Madness Makes Him a Political Genius », *South China Morning Post*, 11 septembre 2019.

19. T. Naftali, « The Problem with Trump's Madman Theory », *The Atlantic*, 4 octobre 2017.

conduite effective des opérations aux « grandes personnes²⁰ » et préférant passer ses journées devant des émissions télévisées auxquelles il se plaisait à réagir en direct sur son compte Twitter désormais suspendu. Si une cohérence se dégagait de la politique menée sous sa présidence, sur la Chine ou sur tout autre sujet, elle ne lui serait donc pas imputable et tiendrait davantage à une salubre gestion des affaires courantes assurée par des militaires ou des bureaucrates.

Il ne paraît pas nécessaire, pour la question qui nous occupe, d'arbitrer entre ces jugements sur l'ancien président. Qu'elle ait eu à sa tête un agitateur sans prise sur les événements ou un stratège trop souvent sous-estimé, l'administration Trump a mené une politique écartelée entre plusieurs tendances irréductibles l'une à l'autre, et c'est cette hésitation qu'il faut tâcher de comprendre. Elle ne semble pas refléter une opposition entre courants traditionnels aux États-Unis. Républicains et démocrates se rejoignent aujourd'hui dans leur défiance de la Chine : en 2020, un sondage évaluait les opinions négatives à 83 % du côté républicain et à 68 % du côté démocrate (elles étaient respectivement de 39 % et 34 % en 2005²¹). Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les grandes orientations internationales ont fait l'objet d'un consensus dont l'ouverture à la Chine était devenue l'un des piliers. Sa remise en cause par Donald Trump, dans un contexte d'exacerbation du clivage partisan, ne semble pas avoir occasionné de reconfiguration uniformisant les positions au sein de chaque parti.

D'autres grilles de lecture ont été proposées, dont la célèbre typologie de Walter Russell Mead²². On a ainsi voulu voir une résurgence du jacksonisme dans l'homme du *Make America Great Again*. D'un autre point de vue, la dénonciation permanente d'une Chine accusée d'avoir bâti son économie en « profitant des États-Unis²³ » témoignerait de préoccupations hamiltoniennes²⁴. Mais le

20. Selon l'expression – « *adults in the room* » – couramment utilisée dans les milieux politiques, sous le mandat de Donald Trump, pour désigner ceux de ses collaborateurs réputés plus raisonnables que le président lui-même, notamment les anciens généraux John F. Kelly, chef de cabinet de la Maison-Blanche et James Mattis, secrétaire à la Défense, tous deux en poste de 2017 à 2019.

21. « *Republicans See China More Negatively Than Democrats, Even as Criticism rRises in Both Parties* », Pew Research Center, 30 juillet 2020.

22. W. R. Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*, New York, Routledge, 2001. L'ouvrage distingue quatre écoles. Le hamiltonisme et le wilsonisme seraient des courants internationalistes, promouvant l'engagement des États-Unis dans le monde pour y étendre leurs intérêts commerciaux ou y propager leurs valeurs démocratiques. Le jacksonisme et le jeffersonisme seraient des nationalismes soupçonneux des pays étrangers, soit par orgueil militariste, soit par conscience de la fragilité de la république américaine.

23. A. Woodward, « 'We Built China': Trump Claims Country 'Took Advantage' of US in False Claims about Tariffs », *The Independent*, 10 avril 2020.

repli derrière les deux façades océaniques étant devenu inconcevable dans la globalisation, et le souci des intérêts commerciaux étant susceptible de recommander des attitudes fort différentes à l'égard de la Chine, on peut douter que ces catégories nous éclairent beaucoup sur le problème qui nous occupe.

Voici à quoi il se résume : les États-Unis tels qu'ils sont peuvent-ils coexister avec la Chine telle qu'elle est ? Dans l'administration Trump, trois tendances, plus ou moins incarnées par certaines personnalités, correspondent à trois réponses différentes à cette question. Leur force relative a varié au cours du mandat, sans se réduire à l'enchaînement de trois moments successifs. Nommons-les conservatrice, réformiste et révolutionnaire. Elles ne diffèrent pas sur le principe de l'inimitié avec la Chine, mais sur la question de savoir s'il faut plutôt chercher à devancer l'ennemi, à transiger avec lui ou à le transformer. Il en résulte trois visions de l'ordre international, celui-ci étant dépendant de l'identité et de l'attitude des grandes puissances en son sein²⁵. Les conservateurs jugent possible de préserver l'ordre international sous hégémonie américaine. Les réformistes acceptent plus ou moins la nécessité de faire évoluer l'ordre international pour que s'établisse un équilibre entre les États-Unis et la Chine. Quant aux révolutionnaires, ils ne conçoivent pas d'ordre véritable sans un changement préalable chez l'ennemi.

24. L. Nardon, « Les États-Unis face à la Chine, de Henry Kissinger à Donald Trump », *Potomac Paper*, n° 31, Ifri, novembre 2017.

25. Voir sur ce point les analyses classiques de H. Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, New York, Palgrave Macmillan, 2012 [1977].

La ligne conservatrice : la défense de l'ordre américain

Tout bien considéré, la perception d'une rupture opérée par Trump avec le consensus bipartisan est à nuancer. Même la rhétorique hors normes de l'ancien président, suggérant l'abandon des alliés d'Europe et d'Asie²⁶ et des responsabilités traditionnelles de l'hégémonie, n'était peut-être pas dénuée d'un certain attachement à celle-ci : ambivalence de l'*America First*, expression d'un dédain pour les devoirs de l'*hegemon* plus que d'un renoncement à la position hégémonique. Loin d'avoir été enterré sous l'administration Trump, l'ordre américain a trouvé en son sein de fervents défenseurs. Il en résulte une première attitude à l'égard de la Chine.

Les tenants de cette ligne sont ici qualifiés de conservateurs au sens où, à leurs yeux, la montée de la Chine n'empêche pas les relations internationales de continuer à fonctionner comme depuis 1945 – ou 1989, selon la date retenue pour la naissance de l'ordre international contemporain. Au contraire, elle appelle une puissance américaine plus nécessaire que jamais. La priorité des États-Unis devrait donc être de préserver l'ordre international qu'ils ont créé, en assurant leur prépondérance sur la Chine. Sans doute ont-ils renoncé à l'espoir d'une conversion rapide de ce pays à la démocratie libérale, et admis la probabilité, à horizon prévisible, du maintien du PCC au pouvoir. Mais ils pensent pouvoir en diluer la menace dans une *pax americana* renouvelée. Pour paraphraser le général de Gaulle, ils entendent reconduire le pacte une fois séculaire entre la grandeur de l'Amérique et la liberté du monde.

Quelle est la morale de ces décideurs ? On pourrait dire, en empruntant au vocabulaire de Max Weber, qu'ils ne choisissent pas entre l'éthique de la conviction et l'éthique de la responsabilité, c'est-à-dire entre un idéal de liberté diamétralement opposé au projet du PCC et la réalité têtue de son existence sur terre, avec laquelle il faut bien composer.

26. On rappellera que Donald Trump avait suggéré, lors de la campagne présidentielle de 2016, que le Japon et la Corée du Sud pourraient se doter de l'arme nucléaire pour assurer une défense indépendante des États-Unis.

La persistance du projet d'hégémonie libérale

Peu de personnalités de l'administration Trump ont été plus représentatives de cette tendance que James Mattis, l'ancien général du Corps des Marines nommé secrétaire à la Défense du 20 janvier 2017 au 1^{er} janvier 2019²⁷. Pendant ses deux années à la tête du Département de la Défense, Mattis s'est fait l'un des promoteurs les plus systématiques de « l'ordre mondial sous leadership américain » – ce qui ne manque pas d'ironie pour un général dont l'indicatif d'appel était « Chaos²⁸ ».

Alors président de la commission des Armées du Sénat, le défunt John McCain, un partisan de la nomination de Mattis, avait eu l'occasion d'interroger son candidat lors de son audience de confirmation²⁹. La lecture des retranscriptions est instructive.

« –Vous connaissez bien l'histoire, et comme chacun sait, après la Seconde Guerre mondiale, un ordre mondial a été établi qui a tenu en gros pendant les 70 dernières années. Diriez-vous que cet ordre mondial est désormais plus sous tension qu'il ne l'a jamais été ?

– Monsieur le Sénateur, je pense qu'il essuie le plus grand assaut depuis la Seconde Guerre mondiale, et que cela est dû à la Russie, aux groupes terroristes, et à ce que la Chine est en train de faire dans la mer de Chine méridionale. »

Un autre sénateur lui ayant demandé son opinion sur le piège de Thucydide³⁰, Mattis a pu livrer sa vision des relations sino-américaines :

« [...] Je crois que nous allons devoir gérer cette compétition entre nous et la Chine. [...] Je dirais qu'il faut que nous nous impliquions diplomatiquement, en termes d'alliances, et sur le plan économique, et que nous entretenions une armée très puissante de façon que nos diplomates soient toujours en position de force lorsque nous avons affaire à une puissance montante. »

27. Mattis a présenté sa démission et quitté ses fonctions en raison de son désaccord avec la décision du président de procéder aux retraits des troupes américaines en Syrie.

28. M. Wolf, « The Origin of Mattis' Call Sign, 'Chaos' », *Marine Corps Times*, 21 septembre 2017.

29. « To Conduct a Confirmation Hearing on the Expected Nomination of Mr. James N. Mattis to be Secretary of Defense », Sénat des États-Unis d'Amérique, Commission des armées, 12 janvier 2017.

30. L'expression « piège de Thucydide » a été mise en avant par le politiste Graham Allison, dans son ouvrage *Destined for War* paru en 2017. Elle désigne le risque de guerre entre une puissance ascendante – en l'occurrence, la Chine – et une puissance établie – les États-Unis. Historien de la guerre du Péloponnèse, Thucydide est l'auteur du jugement célèbre selon lequel la crainte qu'inspira à Sparte la montée d'Athènes fut la « cause la plus vraie » du conflit.

La réaffirmation de la primauté de la puissance des États-Unis, épaulés par leurs alliés et partenaires et œuvrant au respect du droit international, est ainsi présentée comme le vecteur d'un essor collectif, l'infrastructure d'une réussite économique à laquelle la Chine – c'est le message implicite – a pris toute sa part au cours des quarante dernières années. L'ordre international créé par les États-Unis serait unique dans l'histoire : en raison de la nature démocratique du régime américain, l'*hegemon* aurait été capable de se lier lui-même par des normes et des institutions³¹. Cet ordre est ainsi dit « libéral » ou « fondé sur des règles³² », quoique le caractère juridique, éthique ou politique de ces règles ne soit pas toujours clair. Sa remise en cause supposée par la Chine conduit à la désigner comme une puissance « révisionniste ». Ainsi, la Stratégie de sécurité nationale adoptée par l'administration Trump en décembre 2017 a-t-elle officiellement regroupé la Chine et la Russie pour former la première de trois « catégories principales d'adversaires », les deux autres étant représentées par « les États voyous d'Iran et de Corée du Nord » et « les organisations qui présentent une menace transnationale, en particulier les groupes terroristes djihadistes³³ ». Or, de l'existence de compétiteurs découle la nécessité de la compétition.

La lutte pour le maintien de la suprématie

C'est évidemment dans l'environnement régional de la Chine que se situe le point crucial de la lutte. Il est remarquable que celle-ci se soit d'abord déroulée sur le terrain du vocabulaire : en quelques années, l'Asie-Pacifique a disparu des communiqués officiels et l'Indo-Pacifique a pris sa place³⁴. Évoqué par Donald Trump lors du sommet de l'Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) de novembre 2017 au Vietnam, l'« Indo-Pacifique libre et ouvert » a ensuite trouvé son chemin dans la Stratégie de sécurité nationale et dans divers

31. Ce phénomène a été théorisé par le politiste John Ikenberry. Voir *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

32. Désormais omniprésente dans le discours politique, la notion d'« ordre international libéral » est loin d'être recueillie en tant que concept par tous les théoriciens. Pour une critique, voir C. L. Glaser, « A Flawed Framework: Why the Liberal International Order Concept Is Misguided », *International Security*, vol. 43, n° 4, 2019, p. 51-87 ; J. M. Mearsheimer, « Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order », *International Security*, vol. 43, n° 4, 2019, p. 7-50.

33. Présidence des États-Unis d'Amérique, *National Security Strategy of the United States of America*, décembre 2017, p. 25.

34. Sur l'origine de l'expression, voir P. Grosser, « L'« Indo-Pacifique », au-delà du slogan », *The Conversation*, 2 avril 2018. Pour une étude de la genèse et des perspectives de la stratégie indo-pacifique des États-Unis, voir M. Rapp-Hooper, « The Indo-Pacific Vision in Strategic Limbo: A Foreign Policy Case Study for the Trump Era », *Asia Visions*, n° 102, Ifri, novembre 2018.

documents doctrinaux publiés ultérieurement par le Département d'État et le Département de la Défense. Ce dernier a aussi procédé à un changement symbolique : le United States Pacific Command – l'un des six commandements interarmées organisés sur une base géographique – est devenu, le 30 mai 2018, le United States Indo-Pacific Command (USINDOPACOM). L'affirmation d'une indissociabilité des intérêts américains dans les océans Indien et Pacifique est allée de pair avec le réinvestissement du Dialogue quadrilatéral pour la sécurité (Quadrilateral Security Dialogue – QUAD) entre les États-Unis et les trois autres grandes démocraties de la région que sont l'Australie, l'Inde et le Japon. En septembre 2020, l'administration Trump est allée jusqu'à évoquer la formalisation de ce partenariat en une alliance de légitime défense collective sur le modèle de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN)³⁵. Si les pays de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) ont accueilli ces évolutions avec une part de réticence, de l'autre côté de l'Eurasie, les alliés atlantiques ont eux-mêmes adopté leurs propres stratégies indopacifiques, dont le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne, et enfin l'Union européenne elle-même en 2021.

Les opérations de liberté de navigation (Freedom of Navigation Operations – FONOPs) de la marine américaine sont la mise en application la plus concrète de cette nouvelle doctrine. Réaffirmant les libertés garanties par le droit de la mer face aux revendications chinoises en mer de Chine méridionale, des bâtiments américains y ont croisé à un rythme soutenu : au moins 27 opérations sous l'administration Trump, contre quatre au cours des deux dernières années de la seconde administration Obama.

Contre les accusations de la Chine, rejointe par la Russie, les États-Unis et leurs partenaires du QUAD soutiennent que l'Indo-Pacifique libre et ouvert est un projet fondé sur des principes et nullement tourné contre un pays en particulier. Il est difficile de croire à la sincérité de ce discours. En janvier 2021, la déclassification partielle d'un « Cadre stratégique pour l'Indo-Pacifique » produit par le Conseil de sécurité nationale en a confirmé l'évident enjeu :

« Comment maintenir la primauté stratégique des États-Unis dans la région indopacifique et promouvoir un ordre économique libéral tout en empêchant la Chine d'établir de nouvelles sphères illibérales d'influence, et en cultivant des domaines de coopération pour promouvoir la paix et la prospérité régionales ? »³⁶

35. R. Delaney, « US Seeks Formal Alliance Similar to Nato with India, Japan and Australia, State Department Official Says », *South China Morning Post*, 1^{er} septembre 2020.

36. « U. S. Strategic Framework for the Indo-Pacific », National Security Council, sans date, disponible sur : <https://fas.org>.

Cette question toujours plus pressante conduit à un sentiment d'urgence chez une partie des décideurs acquis à l'ordre américain. Ainsi H. R. McMaster, conseiller à la sécurité nationale de 2017 à 2018, a-t-il attiré l'attention sur l'étroite fenêtre d'opportunité dont croient pouvoir profiter les décideurs chinois au détriment des États-Unis³⁷. L'empathie stratégique dégénère en paranoïa chez des personnages comme Michael Pillsbury, décrit par Trump comme « la principale autorité sur la Chine ». Dans un livre étrange paru en 2015, *The Hundred-Year Marathon: China's Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower*, cet expert du Hudson Institute passé par le Département de la Défense et le Sénat, expose une sorte de complot contre l'Amérique, ourdi par la Chine depuis un siècle, derrière le voile d'une civilisation jugée plus ou moins impénétrable. La démonstration est fantaisiste, mais le problème n'en demeure pas moins : est-il encore temps de sauver la primauté américaine dans le monde ?

37. H. R. McMaster, « How China Sees the World », *The Atlantic*, mai 2020.

La ligne réformiste : la recherche d'un ordre sino-américain

C'est la perception de la montée de la Chine comme un bouleversement historique majeur, imposant une inflexion dans la politique des États-Unis, qui unit les adeptes d'une deuxième tendance. On peut les dire réformistes au sens où ils jugent que l'arrivée prochaine de la Chine à parité appelle inévitablement la création d'un nouvel ordre international. Plutôt que de défendre coûte que coûte une intenable hégémonie américaine, ils prennent acte de ce que la croissance économique de la Chine a rendu possible l'ascension d'une puissance avec laquelle il pourrait être avantageux de trouver un nouveau *modus vivendi*. La logique ultime de cette attitude, quoiqu'elle soit rarement assumée explicitement, est l'instauration d'un duopole sino-américain sur le monde, comme recommandé voici déjà dix ans par Henry Kissinger³⁸.

Il n'entre aucune sinophilie dans ces préférences que peuvent très bien inspirer l'exaltation du génie américain voire une vive hostilité à l'égard de la Chine et de son régime. Elles reposent exclusivement sur des intérêts bien compris. Pure expression de l'éthique de la responsabilité, cette ligne réaliste suppose *a minima* un certain scepticisme sur la vocation libérale de l'hégémonie américaine en déclin. En ce sens, elle n'était peut-être pas étrangère à la vision d'un Barack Obama, toujours ambivalent quant au caractère indispensable de la puissance américaine. Mais Obama ne partageait pas l'indifférence ou le fatalisme à l'égard du sort du peuple chinois qui, pour une partie de l'administration Trump, ne pouvait rendre que plus séduisante l'option d'une entente avec le PCC.

Le duopole : un mirage ?

L'établissement d'un duopole semble d'abord être un objectif activement poursuivi par les dirigeants chinois, dans un premier temps au moins. Cette reconnaissance du statut de grande puissance de la Chine conforterait à leurs yeux la légitimité d'un régime censé mettre en œuvre, par l'accomplissement du « rêve chinois »,

38. Dans *On China*, paru en 2011, le plus célèbre des diplomates américains avait préconisé l'établissement d'une « Communauté du Pacifique », à même de rassurer la Chine face à un potentiel *containment* américain, et les États-Unis sur la pérennité de leur présence en Asie.

la « grande renaissance de la nation chinoise ». Pour l'obtenir, Xi Jinping a tenté de faire valoir, au début de l'administration Trump, un « nouveau modèle de relations entre grandes puissances » (新型的大国关系). Déjà proposée sans succès lors de la présidence Obama, cette formule est généralement interprétée comme impliquant l'acceptation par les États-Unis d'une zone d'influence chinoise en Asie orientale, aux contours incertains.

En mars 2017, lors d'une visite à Pékin visant à la construction d'une relation sino-américaine « orientée sur les résultats », Rex Tillerson avait donné l'impression d'adhérer à cette manière de voir en reprenant à son compte les platitudes du discours officiel chinois sur une relation « définie par la coopération et par l'amitié » et cherchant à bâtir un « respect mutuel³⁹ ». Peut-être davantage le signe du manque d'expérience d'un nouveau venu en diplomatie que la manifestation du cynisme d'un ancien patron d'ExxonMobil rompu à l'art de flatter les puissants, l'épisode révèle néanmoins l'existence d'un courant disposé à l'accommodement avec la Chine, fût-il recherché par des moyens agressifs et avec un sentiment très exclusif de l'intérêt américain.

Dans son discours de 2018 à l'Assemblée générale des Nations unies, Donald Trump avait exprimé les principes qui sous-tendent cette attitude⁴⁰. « Nous croyons que lorsque les nations respectent les droits de leurs voisins, et défendent les intérêts de leur peuple, elles peuvent mieux travailler ensemble à assurer les bienfaits de la sécurité, de la prospérité et de la paix », avait affirmé le président américain, rejetant « l'idéologie du globalisme » au profit de la « doctrine du patriotisme ».

« Voilà pourquoi l'Amérique préférera toujours l'indépendance et la coopération à la gouvernance globale, au contrôle et à la domination. Je respecte le droit de chaque nation représentée dans cette pièce à suivre ses propres coutumes, croyances et traditions. Les États-Unis ne vous diront pas comment vivre, comment travailler ou comment prier. Nous demandons seulement qu'en contrepartie, vous respectiez notre souveraineté. »

Dans ce monde fondé sur le relativisme moral auquel conduit nécessairement toute conception conséquente d'une égalité formelle entre nations souveraines, il redeviendrait possible de s'entendre sur les problèmes communs – étant entendu qu'en raison de leur inégalité matérielle, toutes ne disposeront pas des mêmes armes pour faire valoir leurs solutions.

39. S. Denyer, « In China Debut, Tillerson Appears to Hand Beijing a Diplomatic Victory », *The Washington Post*, 19 mars 2017.

40. Présidence des États-Unis d'Amérique, « Remarks by President Trump to the 73rd Session of the United Nations General Assembly », New York, 25 septembre 2018.

Hostile à celles de l'accord de Paris sur le climat, et d'ailleurs peu convaincue de l'existence même d'un problème dans ce domaine, l'administration Trump en a annoncé son retrait dès le 1^{er} juin 2017, éliminant la nécessité d'œuvrer avec la Chine à son application. C'est bien sûr le désir de mettre fin au programme nucléaire nord-coréen qui a le plus contraint les États-Unis à rechercher la coopération chinoise, indispensable à l'effectivité des mesures décidées par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies. L'ambivalence de la Chine, en dernière instance plus pressée d'affaiblir l'influence américaine dans la région que d'obtenir la dénucléarisation de la péninsule coréenne, n'a cependant pas aidé à faire des rencontres de Singapour (juin 2018) et d'Hanoï (février 2019) entre Kim Jong-un et Donald Trump autre chose que l'intronisation paradoxale de la Corée du Nord dans le club des puissances nucléaires.

L'entente avec la Chine, vainement recherchée dans l'affaire nord-coréenne, a surtout été désirée sur les questions commerciales. Dénonçant une Chine qui aurait construit sa richesse – et donc sa puissance – sur le dos de l'Amérique, l'administration Trump a eu recours à une « guerre commerciale » pour tenter, en vain, de la contraindre à un accord.

La négociation d'un rééquilibrage commercial

À partir de 2018, les États-Unis ont d'abord imposé des droits de douane sur l'ensemble des importations de machines à laver et de panneaux solaires (en janvier) puis d'aluminium et d'acier (en mars), avant d'annoncer une série de mesures ciblant spécifiquement la Chine. De multiples sessions de négociations ont finalement abouti, le 15 janvier 2020, à la signature de l'accord dit de Phase I, aux termes duquel la Chine s'est engagée à augmenter ses achats de marchandises et de services américains à hauteur de 200 milliards de dollars sur une durée de deux ans. Cependant, sa mise en œuvre a été compliquée par la pandémie de COVID-19, et la plupart des droits de douane restent aujourd'hui en vigueur. Si l'accord est un semi-échec, il n'est pas inutile de considérer l'esprit dans lequel il a été recherché. Cela suppose de s'intéresser à un membre plus méconnu de l'administration Trump.

Robert Lighthizer a été le représentant au Commerce pendant presque toute la durée du mandat présidentiel (mai 2017-janvier 2021). Il semble s'être progressivement imposé comme la figure clé au sein du personnel chargé de la renégociation des relations

économiques⁴¹, au détriment de Steven Mnuchin, le secrétaire au Trésor (2017-2021), Wilbur Ross, le secrétaire au Commerce (2017-2021), Gary Cohn et Larry Kudlow, directeurs du Conseil économique national (2017-2018 et 2018-2021, respectivement) et l'excentrique Peter Navarro, directeur du Bureau pour la politique commerciale et industrielle (2017-2021 ; créé par Trump, cet organe a été supprimé par Joe Biden).

Lighthizer, qui a fait carrière comme avocat et lobbyiste pour l'industrie sidérurgique, avait déjà été le représentant adjoint au Commerce dans l'administration Reagan (1983-1985). C'est de cette époque marquée par les tensions économiques avec le Japon que date sa conception des relations commerciales, et comme l'a noté un commentateur, il n'est pas du tout évident qu'elle soit un protectionnisme⁴². Loin de préconiser un repli sur une économie autarcique, Lighthizer est un partisan du libre-échange – mais il l'estime vicié par le capitalisme d'État à la chinoise. Celui-ci biaiserait irrémédiablement le multilatéralisme de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), dès lors perçue comme néfaste aux intérêts américains.

Ces intérêts devraient être défendus plus vigoureusement par l'instauration unilatérale d'un rapport de force avec la Chine, susceptible de ménager aux entrepreneurs américains un accès plus large au marché chinois tout en protégeant les technologies américaines des transferts forcés, en vertu d'accords strictement bilatéraux. Cette vision débouche sur un curieux paradoxe souligné par le commentateur précédemment cité⁴³ : si c'est à son régime que la Chine doit ses succès commerciaux, la dictature permettant la planification de politiques à long terme telles que *Made in China 2025*, comment la démocratie américaine sujette aux revirements constants des élections pourrait-elle la contraindre efficacement, par une action unilatérale de l'exécutif, à corriger des déséquilibres structurels ? Selon cette perception, tant que les États-Unis demeureront une démocratie, il semblerait que le temps doive toujours être du côté chinois. Comment les États-Unis pourraient-ils alors établir avec la Chine un ordre qui ne tournerait pas nécessairement en leur défaveur ?

41. Sur ce personnage haut en couleur, voir S. Donnan, « The Tough Negotiator Turning Trump's Trade Bluster Into Reality », *Bloomberg*, 20 septembre 2018.

42. Q. Slobodian, « You Live in Robert Lighthizer's World Now », *Foreign Policy*, 6 août 2018.

43. *Ibid.*

La ligne révolutionnaire : le constat du désordre

La conscience de ce que le PCC n'est pas un ennemi comme les autres a inspiré les tenants d'une troisième ligne à l'égard de la Chine. Cette spécificité a été résumée en ces termes par Christopher Wray, directeur depuis 2017 du Federal Bureau of Investigation (FBI), lors d'une audition à la commission du Renseignement du Sénat :

« La Chine n'est pas juste une menace sur l'ensemble de son gouvernement [*a whole of government threat*], mais sur l'ensemble de sa société [*a whole of society threat*] ; et je crois que cela exige une réponse sur l'ensemble de la nôtre⁴⁴. »

Comme l'avait relevé le politiste Aaron Friedberg dans un ouvrage paru en 2011, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, le fossé qui sépare les régimes politiques de la Chine et des États-Unis crée une incompatibilité fondamentale entre les objectifs stratégiques de chaque camp. Toute l'action des dirigeants chinois est orientée par l'impératif de préserver le système de parti unique à la tête duquel ils se trouvent, remarquait Friedberg, et :

« c'est largement parce qu'ils perçoivent les États-Unis comme la plus sérieuse des menaces extérieures à la continuité de leur régime qu'ils ressentent le besoin de circonscrire leur présence militaire et leur influence diplomatique dans le Pacifique occidental, les repoussant pour finalement prendre leur place en tant que puissance prépondérante en Asie orientale. »

Les membres de l'administration Trump les plus attentifs à cette circonstance adoptent une ligne que l'on peut appeler révolutionnaire, au sens où ils jugent que le PCC est un obstacle à toute coexistence stable, et qu'il convient d'en débarrasser le monde pour rendre celui-ci à nouveau habitable. La priorité des États-Unis doit donc être de dénoncer enfin un PCC tenu pour incompatible avec tout ordre international. Apparemment animés par l'éthique de la conviction, ils décrivent d'abord la Chine comme un régime moralement condamné, un nouvel « empire du mal » dont ne sauraient s'accommoder les démocraties libérales.

44. Sénat des États-Unis d'Amérique, Commission du Renseignement, « Open Hearing: Worldwide Threats », 13 février 2018.

« Le marxisme-léninisme, voilà l'ennemi ! »

La République populaire de Xi Jinping est-elle d'une nature différente de celle de Deng Xiaoping ou de Mao Zedong ? La perception générale est celle d'un « durcissement » du régime depuis l'arrivée au pouvoir de Xi Jinping en 2012-2013, matérialisé par un renforcement du contrôle du secrétaire général sur le Parti, et du Parti sur tous les secteurs de la société. Reste que les observateurs ne s'accordent pas sur la chronologie exacte de l'inflexion (précède-t-elle Xi ou lui est-elle exactement concomitante ?) et surtout sur le point de savoir si cette inflexion est une véritable transformation d'un régime que l'on pensait sorti du maoïsme des années 1949-1978⁴⁵. La question de l'idéologie de la Chine contemporaine reste vivement discutée⁴⁶.

Plusieurs membres de l'administration Trump ont eu l'occasion d'exprimer une opinion sur ces problèmes. Le discours du vice-président Mike Pence prononcé le 4 octobre 2018 au Hudson Institute de Washington est l'un des plus significatifs⁴⁷. Constatant un « revirement net » de la Chine « dans le sens du contrôle et de l'oppression de son propre peuple », Pence y a dénoncé la construction « d'un État de surveillance sans précédent », sur le point de mettre en place, avec le crédit social, « un système orwellien fondé sur le contrôle de virtuellement chaque facette de la vie humaine » et persécutant toutes les religions. Non content de renforcer la dictature sur son territoire, « le PCC soudoie et enrégimente les entreprises, studios de cinéma, universités, *think tanks*, journalistes et officiels locaux, fédérés et fédéraux des États-Unis » dans le dessein de subvertir la démocratie américaine. Le vice-président en appelait néanmoins la Chine à saisir la « main tendue » des États-Unis, l'invitant à démentir un jugement de Lu Xun (1881-1936), le père de la littérature chinoise moderne, selon lequel son pays aurait « toujours considéré les étrangers comme des brutes ou comme des saints, mais jamais comme des égaux ».

Un an et demi plus tard, le discours du successeur de Rex Tillerson, Mike Pompeo (secrétaire d'État de 2018 à 2021) à la bibliothèque présidentielle Richard Nixon⁴⁸ a été le point d'orgue

45. Sur le néo-maoïsme contemporain, voir J. Blanchette, *China's New Red Guards: The Return of Radicalism and the Rebirth of Mao Zedong*, New York, Oxford University Press, 2019.

46. Comparer la thèse défendue par Alice Ekman dans *Rouge vif. L'idéal communiste chinois*, Paris, Éditions de l'Observatoire, 2020 aux idées exprimées par J.-P. Béja, « La Chine de Xi Jinping : en marche vers un fascisme à la chinoise ? », *Pouvoirs*, 2019, n° 169, p. 117-128.

47. Présidence des États-Unis d'Amérique, « Remarks by Vice President Pence on the Administration's Policy Toward China », 4 octobre 2018.

48. Département d'État des États-Unis d'Amérique, « Communist China and the Free World's Future », discours du secrétaire d'État Michael R. Pompeo, Yorba Linda (Californie), 23 juillet 2020.

d'une série de prises de parole de membres de l'administration Trump sur l'avenir des relations sino-américaines.

Extraordinaire répudiation de la politique lancée en 1972 – quoiqu'épargnant par quelques précautions oratoires la personne de Nixon – la rhétorique reaganienne de Pompeo ne laissait plus guère de place aux mains tendues : « le monde libre doit triompher de cette nouvelle tyrannie ». Nouvelle par sa puissance, mais non par sa doctrine, trop longtemps perdue de vue par les décideurs américains :

« [...] il faut que nous sachions nous souvenir que le régime du PCC est un régime marxiste-léniniste. Le secrétaire général Xi Jinping est un croyant authentique en une idéologie totalitaire discréditée » et « c'est cette idéologie qui informe son désir, nourri depuis des décennies, d'une hégémonie globale du communisme chinois ». Face à une telle situation, « l'Amérique ne peut plus longtemps ignorer les différences politiques et idéologiques fondamentales entre nos deux pays, tout comme le PCC ne les a jamais ignorées ».

Le secrétaire d'État devait poursuivre sa dénonciation du régime jusqu'aux dernières heures du mandat de Trump. Le 3 mai 2020, il qualifiait la réaction de la Chine au début de la pandémie de COVID-19 d'« entreprise typiquement communiste de désinformation⁴⁹ », accusant les autorités d'avoir tout mis en œuvre pour dissimuler son origine au monde, et évoquant sans les présenter des « preuves énormes » d'une implication de l'Institut de virologie de Wuhan, une hypothèse qui connaît en 2021 un regain d'intérêt. Le 9 janvier 2021, il annonçait la levée complète des restrictions imposées par le département d'État aux contacts avec les officiels de Taïwan⁵⁰, déjà largement assouplies par le *Taiwan Travel Act* entré en vigueur en 2018 : « une démocratie florissante et un partenaire fidèle des États-Unis » trop longtemps délaissé « par une tentative d'apaiser le régime communiste de Pékin ». Enfin, dix jours plus tard, Mike Pompeo faisait officiellement endosser par les États-Unis l'opinion selon laquelle la politique menée par le PCC au Xinjiang était constitutive d'un crime de génocide commis contre les Ouïghours ainsi que de crimes contre l'humanité⁵¹.

49. « China's Coronavirus Response Was a 'Classic Communist Disinformation Effort », *ABC News*, 3 mai 2020.

50. Département d'État des États-Unis d'Amérique, « Lifting Self-Imposed Restrictions on the U.S.-Taiwan Relationship », 9 janvier 2021.

51. Département d'État des États-Unis d'Amérique, « Determination of the Secretary of State on Atrocities in Xinjiang », 19 janvier 2021.

La tentation du *regime change*

On a peu relevé l'absurdité qui consiste à maintenir des relations normales avec un État accusé des actes les plus réprouvés par le genre humain. Mais dans son discours de la bibliothèque Nixon, Pompeo a presque tiré toutes les conclusions de ses prémisses : la coexistence avec un régime tyrannique et agressif est aussi politiquement malavisée que moralement condamnable. Il faut donc œuvrer à le transformer.

« Nous, les nations du monde éprises de liberté, devons induire la Chine à changer, comme le président Nixon le voulait. Nous devons induire la Chine à changer par des voies plus créatives et assertives, car les actions de Pékin menacent notre peuple et notre prospérité ».

En 1967, Nixon avait averti que « le monde ne peut être en sécurité tant que la Chine n'aura pas changé », et il serait temps, selon le secrétaire d'État, « de tenir compte de ses paroles ». Si nous ne changeons pas la Chine, avait conclu Pompeo, « alors certainement c'est la Chine qui nous changera ».

Quelques mois plus tôt, une autre personnalité de l'administration Trump avait adopté des positions analogues. Matthew Pottinger, directeur senior pour l'Asie (2017-2019) puis directeur adjoint (2019-2021) du Conseil de sécurité nationale – il fut l'un des ultimes démissionnaires de l'administration Trump, en réaction à la prise du Capitole du 6 janvier – est un ancien journaliste en Chine, où il a passé sept ans avant d'effectuer un passage par le corps des Marines en tant qu'officier de renseignement. Excellent sinophone, il est l'auteur d'un discours⁵² prononcé en chinois à l'occasion des 101 ans du mouvement du 4 Mai⁵³. Le docteur Li Wenliang, l'ophtalmologue inquiété par la Sécurité publique de Wuhan pour avoir lancé l'alerte sur le coronavirus, mort ensuite de cette même maladie, y est présenté comme une incarnation de l'« esprit du 4 Mai », un exemple de ces « citoyens à l'esprit civique qui commettent de petits actes de bravoure ». C'est à eux qu'il appartiendrait encore de faire advenir la modernité promise en 1919 :

« Les aspirations démocratiques du mouvement doivent-elles rester inassouvies pendant encore un siècle ? Ses idées fondamentales seront-elles effacées ou tordues par une censure et une désinformation officielles ? Ses champions seront-ils calomniés comme des “traîtres à la

52. Présidence des États-Unis d'Amérique, « Remarks by Deputy National Security Advisor Matt Pottinger to the Miller Center at the University of Virginia », 4 mai 2020.

53. Le 4 mai 1919, à Pékin, des manifestations d'étudiants hostiles au Traité de Versailles, qui allouait au Japon des territoires pris à la Chine, ont évolué en un mouvement souvent considéré comme l'acte de naissance de la nation chinoise moderne.

patrie”, des “pro-Américains”, des “subversifs” ? On peut être sûr que le Parti communiste fera de son mieux pour qu’il en soit ainsi. »

Le peuple chinois était ainsi explicitement encouragé à reprendre son destin en main par un haut responsable américain.

Dans un article publié à la fin du mandat de Donald Trump⁵⁴, le sinologue Perry Link soulignait le soulagement des dissidents chinois installés aux États-Unis devant l’abandon par leur pays d’accueil d’une attitude qu’ils avaient toujours considérée comme naïve à l’égard du PCC. « L’enjeu n’est pas que la question de la politique américaine à l’égard de la Chine, mais aussi la question logiquement prioritaire de savoir si le PCC est clairement perçu pour ce qu’il est », remarquait-il.

Il est évident que, du point de vue du PCC, les dénonciations de l’administration Trump ainsi que ses marques d’amitié à Taïwan ne peuvent que confirmer le soupçon selon lequel les États-Unis n’entendent plus s’en tenir à la politique de la Chine unique et n’ont jamais poursuivi d’autre finalité que celle de la chute du régime. Du point de vue de ses adversaires, deux difficultés se posent. En premier lieu, la pérennité de la démocratie taïwanaise est-elle mieux garantie par une ligne qui résulte inévitablement en un accroissement considérable des tensions sino-américaines ? Un second problème tient à l’état de la démocratie américaine elle-même et à sa capacité à incarner l’idéal politique dont elle se réclame. Perry Link remarque l’embarras d’une partie des dissidents, tiraillés entre la justice de la dénonciation et l’identité des dénonciateurs. À cet égard, il est impossible de ne pas voir chez Mike Pompeo l’opportunisme d’un homme aux ambitions présidentielles, inflexible sur le respect des principes démocratiques à l’étranger mais tout disposé à justifier leur remise en cause par Donald Trump aux États-Unis⁵⁵. Quant à l’itinéraire d’un Matthew Pottinger, il a quelque chose de tragique : exhortant un jour les Chinois à la liberté politique, il lui a fallu le lendemain quitter les services d’un président qui avait envoyé des Américains s’en prendre au symbole même de la démocratie.

54. P. Link, « Seeing the CCP Clearly », *New York Review of Books*, 11 février 2021.

55. M. Lee, « Pompeo Brushes Aside Results of Presidential Election », *Associated Press*, 11 novembre 2020.

L'administration Biden doit-elle choisir ?

Lors de la campagne présidentielle de 2020, Joe Biden avait exprimé la nécessité de « sauver la politique étrangère américaine » après les années Trump et déclaré que sous son gouvernement, l'Amérique « présiderait à nouveau la table » en renouant avec « les valeurs démocratiques qui nous donnent de la force en tant que nation et de l'unité en tant que peuple⁵⁶ ».

Le choix du secrétaire d'État de Joe Biden, Antony Blinken, une personnalité bien connue dans les milieux atlantiques, incarne ce retour à la politique étrangère traditionnelle. Depuis sa prise de fonctions, le président a cependant exclu toute nostalgie d'un monde révolu. Dès le 10 février, lors de la première visite de Biden au Pentagone, a été annoncée une revue de la posture militaire des États-Unis à l'égard de la Chine. Le secrétaire à la Défense, Lloyd Austin, en a confié la direction à Ely Ratner, un conseiller expérimenté dans les affaires chinoises. En juin, son équipe a formulé des recommandations qui demeurent classifiées mais dont l'objectif affiché est d'améliorer la coordination entre les acteurs de la politique étrangère américaine, ainsi qu'entre les États-Unis et leurs alliés et partenaires⁵⁷.

Fin avril, Biden déclarait au Congrès :

« L'Amérique avance – elle progresse – mais nous ne pouvons pas nous arrêter maintenant. Nous sommes dans une compétition avec la Chine et d'autres pays pour gagner le XXI^e siècle. Nous sommes à un grand point d'inflexion dans l'histoire. ⁵⁸ »

L'enjeu ne serait rien de moins que celui de prouver la supériorité des démocraties sur les « autocraties » pour régler les problèmes de notre temps⁵⁹ – une lecture qui s'impose déjà comme le grand récit de la nouvelle administration⁶⁰.

56. J. R. Biden, « Why America Must Lead Again », *Foreign Affairs*, mars/avril 2020.

57. Département de la Défense des États-Unis d'Amérique, « Secretary of Defense Directive on China Task Force Recommendations », 9 juin 2021.

58. Présidence des États-Unis d'Amérique, « Remarks by President Biden in Address to a Joint Session of Congress », 29 avril 2021.

59. Présidence des États-Unis d'Amérique, « Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference », 19 février 2021.

60. H. Brands, « The Emerging Biden Doctrine », *Foreign Affairs*, 29 juin 2021.

Si point d'inflexion il y a, les échanges du sommet d'Anchorage des 18 et 19 mars 2021 l'ont rendu plus manifeste que jamais⁶¹. Antony Blinken a ouvert la réunion en déclarant que « la relation des États-Unis avec la Chine sera compétitive là où elle devrait l'être, collaborative là où elle peut l'être, antagoniste quand il le faudra ». Yang Jiechi, chef du Bureau de la Commission centrale des Affaires étrangères du PCC, de façon visiblement préméditée, a négligé son temps de parole et pris 17 minutes pour lui répondre d'une diatribe dont les retranscriptions ne permettent pas de percevoir toute la véhémence. L'idée que la Chine aurait cessé de tolérer les leçons de l'Amérique est en dessous de la réalité : c'est plutôt l'Amérique qui a reçu une leçon de la Chine. « Bien des gens aux États-Unis n'ont en fait qu'une confiance limitée dans la démocratie américaine, et ont des opinions diverses au sujet du gouvernement américain », a euphémisé Yang, ajoutant que les États-Unis, de l'avis de la Chine, « peuvent mieux faire » en matière de droits de l'homme, et qu'ils « ne représentent pas le monde, mais seulement le gouvernement des États-Unis ». Et de mettre en garde l'Amérique contre le choix de la confrontation :

« Nous avons connu la confrontation dans le passé, et les États-Unis n'en ont pas bénéficié. Qu'est-ce que les États-Unis y ont gagné ? Je ne vois pas le moindre gain, seulement de graves inconvénients pour les États-Unis. Quant à nous autres, la Chine est à même de s'en tirer. »

Si la première rencontre entre les deux chefs d'État ne devrait pas avoir lieu avant le G20 d'octobre 2021, la Maison-Blanche n'aura pas manqué les propos tenus par Xi Jinping, manifestement à l'intention des États-Unis, lors de son discours pour la commémoration du centenaire du PCC, le 1^{er} juillet 2021. Dans un passage très commenté, qui donne une idée du ton auquel l'administration Biden doit désormais s'attendre, le secrétaire général a averti que toute « force étrangère » qui chercherait à « brimer, opprimer ou asservir » le peuple chinois est vouée à se « casser les dents » (littéralement se « fracasser le crâne à faire couler le sang », 头破血流) sur un « mur d'acier » d'1,4 milliard d'habitants⁶².

Partagée entre le désir de restaurer la place des États-Unis dans le monde et la conscience de ce que ce monde a changé, l'équipe de Biden peut-elle adopter une doctrine cohérente sur la Chine ? On peut

61. Département d'État des États-Unis d'Amérique, « Secretary Antony J. Blinken, National Security Advisor Jake Sullivan, Director Yang and State Councilor Wang at the Top of Their Meeting », Anchorage (Alaska), 18 mars 2021.

62. « Xi Jinping : discours lors du rassemblement célébrant le centenaire de la fondation du PCC » (习近平：在庆祝中国共产党成立一百周年大会上的讲话), Xinhua, 1^{er} juillet 2021.

chercher à s'en faire une idée grâce à un article signé en 2019⁶³ par deux membres de la nouvelle administration : Jake Sullivan, actuel conseiller à la sécurité nationale, et Kurt Campbell, l'un des concepteurs du « pivot » vers l'Asie au sein de l'administration Obama, nommé par Biden coordinateur pour l'Indo-Pacifique au Conseil de sécurité nationale. Sullivan et Campbell partagent le consensus sur l'obsolescence de la politique d'*engagement* des quarante dernières années. Mais parce que la Chine présenterait une menace à la fois moins existentielle et plus durable que l'URSS, aucune des deux options suggérées par l'analogie avec la guerre froide ne sont jugées recevables : ni *containment* (la ligne révolutionnaire perpétuant l'illusion d'une possibilité de changer la Chine de l'extérieur) ni détente (la ligne réformiste impliquant des sacrifices inadmissibles, sans garantie qu'ils satisfassent la Chine). L'option privilégiée reste donc une variante de la ligne conservatrice, consistant à resserrer les rangs avec des alliés mieux considérés, tout en adoptant certains des procédés de l'adversaire. Sont notamment préconisés le développement de capacités asymétriques propres à dissuader la Chine dans son environnement régional sans plus nécessairement avoir à dominer celui-ci et l'adoption d'une politique industrielle ambitieuse pour rivaliser avec les investissements chinois dans les nouvelles technologies.

L'un des premiers fruits de cette stratégie est sans doute l'adoption par l'OTAN, lors du sommet de Bruxelles du 14 juin 2021, d'un communiqué affirmant que « les ambitions affichées et la conduite assertive de la Chine présentent des défis systémiques pour l'ordre international fondé sur des règles et pour des domaines qui relèvent de la sécurité de l'Alliance⁶⁴ ». Mais, de façon peut-être significative, Campbell a par ailleurs exprimé certains doutes sur la capacité des États-Unis à altérer le comportement des dirigeants chinois en s'unissant avec leurs alliés⁶⁵. Contre des appels à afficher un soutien univoque à une démocratie taïwanaise en proie à une augmentation toujours croissante de la menace chinoise, il a également exclu de rompre avec la politique d'ambiguïté stratégique en vertu de laquelle les États-Unis se refusent à expliciter leurs intentions en cas d'agression chinoise sur l'île⁶⁶. Au Congrès,

63. K. M. Campbell et J. Sullivan, « Competition without Catastrophe », *Foreign Affairs*, septembre-octobre 2019.

64. Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, « Brussels Summit Communiqué », 14 juin 2021.

65. O. Churchill, « US Efforts to Rally Allies May Not Sway China, Says Joe Biden's Top Asia Official », *South China Morning Post*, 5 mai 2021.

66. M. Chan, « China Watches for Changes to US' Taiwan Policy after Kurt Campbell's Comments », *South China Morning Post*, 7 mai 2021. L'appel à un changement de politique était notamment venu de Richard Haass, le président du Council on Foreign Relations. Voir R. Haas et D. Sachs, « American Support for Taiwan Must Be Unambiguous », *Foreign Affairs*, 2 septembre 2020.

un *Ensuring American Global Leadership and Engagement Act*, dit *Eagle Act*, notamment destiné à renforcer la compétitivité de l'économie américaine face à la Chine, fait l'objet de discussions difficiles. Le débat inter-partisan porte, entre autres, sur la place à accorder à Taïwan, aux droits de l'homme et au changement climatique⁶⁷. Au sein du Parti démocrate, Bernie Sanders a dit rejeter le nouveau consensus d'hostilité avec la Chine, aussi erroné à ses yeux que celui qui avait fondé la politique d'ouverture⁶⁸. En insistant sur les risques de la compétition militaire et idéologique et sur l'ampleur des problèmes d'intérêt commun, tout en se défendant de toute naïveté sur le régime chinois, le sénateur du Vermont esquisse une politique d'accommodement qui ne dit pas son nom. Involontairement, il souligne surtout la difficulté qu'il y a à assumer pleinement une telle position, en même temps qu'il confirme le faible impact du facteur partisan dans ce débat.

S'il est trop tôt pour évaluer une politique encore en formation, on peut s'interroger sur le mélange de coopération, de compétition et d'antagonisme promis par Antony Blinken. Peut-être considèrera-t-on que cette politique composite est la seule option pragmatique dans un moment très incertain des relations internationales. Souvenons-nous cependant de l'avertissement que Raymond Aron adressait aux démocraties :

« Les régimes de paroles et de discussion auront toujours peine à faire un choix radical, toujours tendance à préférer le compromis. Or, en politique étrangère, il faut souvent choisir et choisir rapidement.⁶⁹ »

La difficulté de l'Amérique à choisir une politique face à la Chine confirme peut-être qu'elle reste une démocratie. On peut s'en consoler, sans que cela ne rende le problème moins redoutable : est-il à la portée des États-Unis de tout à la fois réaffirmer leur primauté et leur système d'alliances, trouver les voies d'une nécessaire collaboration avec la Chine et brandir l'étendard de la liberté dans le monde ?

67. J. Rogin, « Congress Needs to Get Its Act Together on China », *The Washington Post*, 1^{er} juillet 2021.

68. B. Sanders, « Washington's Dangerous New Consensus on China », *Foreign Affairs*, 17 juin 2021.

69. R. Aron, *Démocratie et totalitarisme*, Paris, Gallimard, 1965.



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org