

## Asie-Pacifique : la priorité de la politique étrangère chinoise

Par **Alice Ekman**

**Alice Ekman**, docteur en science politique, est chercheur associé au Centre Asie de l'Ifri.

La Chine est de plus en plus active dans la région Asie-Pacifique qui constitue le cœur de sa politique étrangère. Jusqu'à présent, elle n'agit pas en fonction d'une stratégie intégrée clairement définie mais cherche à y défendre ses intérêts, notamment économiques, au détriment de ceux des États-Unis et de leurs alliés. Pour ce faire, elle agit surtout en douceur – en déployant progressivement sa puissance commerciale –, mais aussi parfois par des coups de force qui ne manquent pas d'effrayer ses voisins.

politique étrangère

L'Asie est aujourd'hui, de loin, la zone prioritaire de la politique étrangère chinoise. À l'évidence, depuis le 18<sup>e</sup> congrès du Parti communiste en novembre 2012, Pékin tente de développer une diplomatie plus proactive dans la région et de passer à la vitesse supérieure dans le déploiement de cette politique, dont les grands axes avaient déjà été dessinés à la fin du mandat de Hu Jintao. Sous Xi Jinping, conférences de travail<sup>1</sup>, rencontres bilatérales et multilatérales, déclarations – de bonnes intentions comme de fermeté –, projets de coopération économique s'enchaînent plus rapidement que sous l'équipe précédente. Cela ne signifie pas que le reste du monde ne compte pas pour la Chine. Au contraire, Pékin suit désormais de près la plupart des conflits mondiaux (Syrie, plus récemment Ukraine) et participe largement à des opérations de sécurisation ou de maintien de la paix loin de l'Asie (casques bleus chinois au Mali, participation aux opérations de lutte contre la piraterie au large de la Somalie, notamment). L'implication de la diplomatie chinoise est croissante sur la quasi-totalité des enjeux mondiaux. Mais les

1. En octobre 2013, s'est tenue à Pékin une conférence extraordinaire sur la diplomatie de voisinage (*Peripheral Diplomatic Work Conference*), présidée par Xi Jinping. Il s'agissait de la première conférence de haut niveau sur ce thème en Chine, et de la première rencontre majeure de politique étrangère depuis la « conférence sur le travail diplomatique » (*Foreign Policy Work Conference*) de 2006. Contrairement à cette précédente édition, qui abordait les enjeux de politique étrangère au sens large, la conférence de 2013 s'est concentrée sur l'environnement géographique proche de la Chine.

développements récents, sous Xi, tendent à indiquer que c'est avant tout son statut de puissance régionale que la Chine cherche aujourd'hui à consolider.

### **La consolidation tous azimuts de la politique régionale de la Chine**

Les dirigeants chinois s'intéressent à la notion de « politique de voisinage » depuis de nombreuses années. Le terme était déjà employé au début de l'ère Hu (2002-2012), et la réflexion sur l'élaboration d'une telle politique largement engagée au sein des principales institutions de recherche et d'expertise à Pékin<sup>2</sup>. Mais à l'évidence, depuis l'arrivée de Xi à la présidence de la République en mars 2013, la diplomatie chinoise est plus proactive dans la région. Au cours des nombreuses visites qu'ils ont effectuées dans les pays voisins tout au long de l'année 2013<sup>3</sup>, les dirigeants chinois ont insisté sur deux concepts, présentés comme les nouveaux axes de cette politique régionale : celui de « route maritime de la soie » (*maritime silkroad*) et de « zone économique de la route de la soie » (*silk road economic belt*), reliant la Chine à l'Europe par des infrastructures et une coopération économique renforcées, avec les voisins d'Asie centrale et d'Asie du Sud-Est notamment. Ces concepts recouvrent des objectifs multiples qui concernent avant tout le développement économique intérieur.

#### *Désenclaver les provinces pauvres*

Ce sont avant tout des considérations économiques qui guident les relations de la Chine avec ses voisins. Les dirigeants chinois doivent plus que jamais réduire les inégalités de développement existantes sur le territoire chinois, lesquelles se sont accrues depuis l'ère de réforme et d'ouverture lancée par Deng Xiaoping en 1978, et que Hu n'a pas réussi à maîtriser. La priorité est de développer les provinces pauvres de l'Ouest et du Centre du pays, et en premier lieu celles en proie à de fortes tensions ethniques (Xinjiang, Tibet entre autres). Pour ces provinces, le modèle de développement basé sur une ouverture des villes côtières – à l'instar des zones économiques spéciales lancées par Deng – n'est pas applicable. C'est donc par les terres que Pékin espère désenclaver les provinces pauvres, à la fois en promouvant le transfert industriel des provinces de l'Est à celles de l'intérieur du pays, et en favorisant le commerce transfrontalier. L'exemple le plus marquant est

2. Par exemple, les chercheurs chinois sur les questions de politique étrangère et de sécurité ont fréquemment montré un intérêt, lors de leurs visites en Europe, pour la « politique de voisinage » de l'Union européenne, exemple potentiel pour le développement d'une telle politique en Chine.

3. Les dirigeants chinois ont multiplié les visites depuis leur nomination, effectuant une tournée exhaustive du voisinage : en Russie (visite de Xi dès mars 2013), en Asie centrale (visite de Xi au Turkménistan, au Kazakhstan, en Ouzbékistan et au Kirghizstan en septembre 2013), en Asie du Sud-Est (visite du Premier ministre Li Keqiang au Vietnam, en Thaïlande et à Brunei en octobre 2013), en Asie du Sud (visite de Li en Inde et au Pakistan en mai 2013).

celui de la province méridionale du Yunnan, devenue progressivement un pont économique vers l'Asie du Sud-Est, et en particulier vers la sous-région du Grand Mékong – terme popularisé par la Banque asiatique de développement, qui inclut les provinces du Yunnan et du Guangxi, le Vietnam, le Cambodge, le Laos et le Myanmar.

Cette politique d'intégration régionale des provinces existait déjà sous Hu, mais Xi semble vouloir la consolider à grande vitesse, par l'établissement de nouveaux « couloirs » ou « routes commerciales » dans quasiment toutes les directions possibles au-delà des frontières de la Chine. Par exemple, un projet de corridor économique Chine-Pakistan a été annoncé lors de la visite du président pakistanais à Pékin en février 2014, après que le Premier ministre Li Keqiang en eut proposé l'idée lors de sa visite au Pakistan en mai 2013. En parallèle, la Chine suggère également le développement d'un corridor Bangladesh-Chine-Inde-Myanmar<sup>4</sup>, toujours dans le cadre plus large de construction de son projet de zone économique de la route de la soie.

## L'établissement de nouvelles routes commerciales

Concrètement, la Chine souhaite renforcer les infrastructures et réseaux de communication transrégionaux (ports, routes, chemins de fer)<sup>5</sup>, qui pourraient à terme faciliter les échanges dans la région mais aussi l'acheminement par voies terrestres, plus court que par voies maritimes, des produits chinois vers les marchés européens. Dans ce but, Xi a appelé lors du sommet de l'Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) à Bali en octobre 2013 à la création d'une « banque d'investissement asiatique pour les infrastructures » (BIAI), à laquelle la Chine contribuerait largement – et sur laquelle elle disposerait donc d'un certain contrôle – et qui pourrait permettre à certains pays voisins pauvres (Myanmar ou Laos, par exemple) de mettre en œuvre des projets coûteux.

En parallèle, les dirigeants chinois affirment leur volonté de « renforcer le commerce et les investissements » entre la Chine et ses voisins<sup>6</sup>, et appellent à la création de nouvelles zones de libre-échange transfrontalières. Lors de leurs visites en Asie du Sud-Est, Xi et Li ont ainsi annoncé vouloir augmenter rapidement le volume des échanges commerciaux avec l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) pour atteindre 1 000 milliards de dollars d'ici 2020 (contre 400 milliards en 2012).

4. D'après l'agence de presse d'État Xinhua, 20 décembre 2014.

5. Parmi les projets avancés, il y a la construction d'une voie express de 213 kilomètres entre Kashgar (province du Xinjiang) et Erkeshtam (Kirghizstan) pour un coût de 660 millions de dollars. Il existe par ailleurs une liaison directe de fret ferroviaire reliant la Chine à la Pologne (inaugurée en mai 2013).

6. Discours de Xi lors de la *Peripheral Diplomatic Work Conference*, Pékin, 25 octobre 2013.

### *Concentration d'intérêts économiques, énergétiques et sécuritaires dans la région*

La politique de voisinage chinoise est également guidée par des considérations énergétiques. Les visites de Xi dans les quatre pays d'Asie centrale en septembre 2013 avaient pour objectif principal le renforcement de la coopération énergétique et de sécurité. La Chine, premier importateur mondial de pétrole, cherche toujours à diversifier ses sources d'approvisionnement en énergie. L'objectif est de limiter la dépendance vis-à-vis du Moyen-Orient et de l'Afrique, et notamment des zones politiquement instables où la Chine a déjà fortement investi. La Russie demeure un de ses fournisseurs principaux – en témoigne le contrat d'approvisionnement en gaz de 400 milliards de dollars<sup>7</sup> signé en mai 2014 entre la Chine et la Russie. En parallèle, les nouveaux projets d'investissement des compagnies énergétiques chinoises se multiplient en Asie centrale, par exemple au Kazakhstan, devenu un important fournisseur d'énergie pour la Chine. Un gazoduc reliant l'Asie centrale (*via* le Turkménistan, l'Ouzbékistan et le Kazakhstan) à la Chine a été mis en fonction en 2009, un autre qui s'étend du Myanmar jusqu'à la province du Yunnan a été récemment achevé, et d'autres infrastructures de ce type sont en projet (de la Sibérie au Nord de la Chine, des champs pétrolifères de la mer Caspienne au Kazakhstan à l'Ouest de la Chine, notamment).

Enfin, cette politique de voisinage répond à des considérations de politique intérieure et de sécurité. Renforcer les relations avec le Kazakhstan, le Kirghizstan et le Tadjikistan, trois pays voisins de la province instable du Xinjiang, est primordial pour Pékin, à la fois pour des raisons économiques – le Xinjiang demeure une province relativement pauvre –, de politique intérieure – Pékin considère depuis longtemps qu'assurer la croissance de la province est une précondition au maintien de l'« harmonie sociale » – et de sécurité. Le gouvernement chinois espère renforcer la coopération avec l'Asie centrale et la Russie, afin de prévenir les actes terroristes, en forte augmentation sur le territoire chinois cette année<sup>8</sup>. Par ailleurs, l'Asie centrale et l'Asie du Sud sont des zones que Pékin suit avec une attention particulière du fait des évolutions des enjeux de sécurité aux frontières occidentales de la Chine, et en particulier du retrait des troupes de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) d'Afghanistan fin 2014.

7. Soit 291 milliards d'euros.

8. Des attaques meurtrières attribuées à des activistes ouïghours ont eu lieu dans plusieurs provinces au printemps 2014 : attentats-suicides à la gare de Kunming au Yunnan en mars (29 morts, 143 blessés), à la gare d'Urumqi au Xinjiang en avril (3 morts, 79 blessés) – alors que le président Xi effectuait une visite dans la province –, puis sur un marché de la même ville (43 morts) en mai, attaque au couteau à la gare principale de Canton (6 blessés), également en mai.

## Douce et dure : l'étrange mélange des genres de la nouvelle politique régionale chinoise

### *L'affirmation des revendications chinoises dans la région*

En parallèle à cette diplomatie économique de « bon voisinage », plutôt douce, guidée par des préoccupations principalement économiques, la Chine affirme avec plus de fermeté ses positions et revendications dans la région, et en premier lieu dans les mers de Chine. Non seulement elle répond du tac au tac aux initiatives, déclarations et positions de ses voisins – par exemple suite au rachat par le gouvernement japonais d'une partie des îlots contestés Diaoyu/Senkaku en mer de Chine orientale en septembre 2012<sup>9</sup> –, mais elle prend également des initiatives. Ainsi, en novembre 2013, Pékin a décrété une zone d'identification de défense aérienne (*Air Defense Identification Zone, ADIZ*) au-dessus de la mer de Chine orientale. Plus récemment, en mai 2014, la Chine a installé une plateforme pétrolière<sup>10</sup> en mer de Chine méridionale dans des eaux que le Vietnam considère comme partie intégrante de sa zone économique exclusive. Ces initiatives unilatérales, souvent perçues comme des provocations par les pays voisins, se multiplient depuis 2010 et contrastent avec la tradition réactive de la politique étrangère chinoise héritée de l'approche « profil bas » mise en place par Deng il y a plus de 35 ans et prévalant encore au début du mandat de Hu.

Les intentions de Pékin demeurent floues. Ces initiatives peuvent en partie s'expliquer par la montée en puissance de la Chine et l'évolution des rapports de force qui en découle. Depuis la crise économique et financière de l'automne 2008 – à laquelle la Chine a relativement bien résisté –, les relations entre les acteurs régionaux changent et un nouvel équilibre reste à établir. À Pékin, la perception dominante est que le contexte actuel est favorable à une montée en puissance économique et politique, et qu'il est temps de saisir cette opportunité<sup>11</sup> pour affirmer son statut de puissance régionale. En termes officiels, cette affirmation est présentée comme un juste retour de la Chine à la place qui lui est due. Xi a ainsi introduit le concept de « renouveau de la nation chinoise<sup>12</sup> », qui fait référence au prestige international dont

---

9. Voir l'article de C. Pajon dans ce numéro.

10. Plateforme pétrolière géante HD-981, de la compagnie d'État chinoise CNOOC, installée unilatéralement au large des îles Paracels, dont la Chine et le Vietnam revendiquent la propriété, sous la protection d'une soixantaine de bâtiments des gardes-côtes chinois.

11. Par exemple, Xi avait évoqué lors d'une conférence d'octobre 2013 cette « période d'opportunités stratégiques dans le développement de la Chine », Xinhua, 26 octobre 2013.

12. Parmi les propos du discours de Xi d'octobre 2013 : « L'objectif stratégique de la diplomatie chinoise avec ses voisins est de servir la cause du renouveau de la nation chinoise. » Xinhua, 26 octobre 2013 (version officielle en français).

jouissait le pays sous les dynasties les plus prospères. Par ailleurs, nombreux sont à Pékin ceux qui estiment que la Chine a accordé trop de concessions à ses voisins auparavant, sous Deng ou Jiang Zemin, lorsqu'elle n'avait pas les moyens de conduire une politique étrangère d'envergure.

### *La compétition régionale Chine - États-Unis*

Si les déclarations et initiatives récentes des dirigeants chinois indiquent une quête de reconnaissance d'un statut de puissance, les objectifs de la politique régionale de la Chine restent à l'heure actuelle ambigus. Une chose est certaine : les évolutions décrites précédemment s'inscrivent dans un contexte de compétition croissante entre la Chine et les États-Unis en Asie-Pacifique. Depuis l'arrivée de Xi au pouvoir, Pékin tente d'établir un nouveau rapport de force avec Washington dans la région. Les dirigeants chinois évoquent fréquemment la notion de « nouveau type de relations entre grandes puissances », qui sous-entend l'établissement d'une relation d'égal à égal avec les États-Unis.

Sur le terrain, il s'agit de défier à terme l'influence politique et économique de ces derniers, quitte à reprendre certains concepts américains et à chercher à les appliquer plus rapidement que son rival. Ainsi, le concept de *silk road* a d'abord été lancé par les États-Unis. Hillary Clinton l'a proposé dès 2011 pour l'Afghanistan d'après guerre, en expliquant que Washington encouragerait les investissements privés dans les infrastructures (transports, énergie), pour l'ensemble de la région. Cette idée a été reprise par la Chine, qui tente aujourd'hui de combler son retard sur la diplomatie économique des États-Unis.

La rivalité sino-américaine prend plusieurs formes. Tout d'abord, Pékin souhaite mettre un terme à certaines pratiques militaires des États-Unis et de leurs alliés – exercices militaires et surveillance en mer de Chine méridionale à proximité des côtes chinoises, notamment. Ensuite, cette rivalité est commerciale. Elle s'illustre dans les différentes négociations parallèles d'accords de libre-échange dans la région : d'une part le Trans-Pacific Partnership (TPP), ambitieux projet d'accord de libre-échange, souvent présenté par Pékin comme une mesure américaine pour « contenir » la Chine ; et de l'autre le Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) incluant les pays de l'ASEAN, les trois pays d'Asie du Nord-Est (Chine, Corée du Sud, Japon), mais aussi l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Inde. De manière générale, la Chine tente de négocier des accords de libre-échange avec un maximum de pays dans le monde, mais c'est en premier lieu sur des projets régionaux qu'elle semble aujourd'hui concentrer ses efforts. La confrontation sino-américaine est également monétaire :

il existe aujourd'hui une compétition directe entre l'utilisation du dollar et du yuan en Asie, la Chine tentant d'imposer sa devise comme monnaie dominante. Enfin, Pékin s'est lancé dans une compétition avec Washington sur les institutions régionales. La Chine tente non seulement de renforcer sa participation aux institutions et forums régionaux existants, telles l'ASEAN + 3 ou l'APEC<sup>13</sup>, mais aussi de créer ou de redonner vie à certaines organisations et forums régionaux au sein desquels elle jouerait un rôle de leader, telle la Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia (CICA), dont la vingtaine de participants inclut la Russie ou encore l'Iran, mais pas les États-Unis ni le Japon. La Chine, qui préside la CICA pour les deux prochaines années, et cherche activement à faire connaître cette institution, espère convertir celle-ci en une nouvelle structure de référence pour la coopération régionale en matière de sécurité. Lors de la 4<sup>e</sup> édition de la CICA, en mai 2014, Xi a reconnu l'existence d'intérêts américains en Asie, et le droit de Washington à jouer un rôle dans la région, mais a clairement appelé à ce que les Asiatiques « eux-mêmes » règlent leurs propres problèmes dans la région<sup>14</sup>. Dans cette optique, les dirigeants et médias chinois insistent de plus en plus fréquemment sur la construction d'une « communauté de destin commun »<sup>15</sup> en Asie, à laquelle les États-Unis ne seraient pas associés. Plus largement, Pékin appelle aujourd'hui à repenser voire à remettre en cause la légitimité de certaines normes et institutions établies par les puissances « occidentales », et l'engagement de celles-ci dans la région.

## La Chine tente d'imposer le yuan comme monnaie dominante

### Une stratégie intégrée à l'échelle de la région ?

Certains analystes craignent l'émergence d'une Chine hégémonique, au regard de ses initiatives en mer de Chine et alors que ses capacités de défense augmentent et se modernisent rapidement<sup>16</sup>, et que Xi prône l'avènement d'une armée « capable de combattre et de gagner » des guerres,

13. La Chine accueillera le prochain sommet de l'APEC fin 2014. Il est probable que les dirigeants chinois affirmeront l'engagement régional de la Chine à cette occasion.

14. « Les problèmes de sécurité en Asie doivent être résolus par les Asiatiques eux-mêmes, ceux-ci étant capables de parvenir à la paix et à la stabilité régionales par le biais de la coopération. » Xi Jinping, cité par Xinhua, 21 mai 2014.

15. Terme officiel en français utilisé par Xinhua. Le terme officiel en anglais est « community of common destiny », mentionné par exemple par Liu Zhenmin, vice-ministre des Affaires étrangères, dans un texte intitulé « Forging the Asian Community of Common Destiny Together », publié dans la revue anglophone du China Institute of International Studies (CIIS), *think tank* affilié au ministère des Affaires étrangères, *China International Studies*, mars/avril 2014.

16. L'augmentation des dépenses militaires chinoises est continue ces vingt dernières années (officiellement + 12,2 % en 2014 par rapport à 2013). La Chine essaie notamment de combler son retard sur les États-Unis en investissant dans des capacités de combat asymétrique.

et d'une « Marine forte »<sup>17</sup>. À Pékin, la majorité des officiels et chercheurs expliquent qu'il n'y a pas de rupture fondamentale entre la politique régionale de Hu et celle de Xi, et que les initiatives chinoises doivent être comprises au regard de l'évolution du contexte régional, en réaction au rééquilibrage (ou « pivot ») américain en Asie-Pacifique, et aux « provocations japonaises » qui se multiplient depuis l'arrivée du Premier ministre Shinzo Abe au pouvoir<sup>18</sup>. Beaucoup pointent la « nationalisation » des îlots contestés Diaoyu/Senkaku comme un tournant dans la situation géopolitique en Asie du Nord-Est<sup>19</sup>.

En réalité, il est difficile de cerner aujourd'hui une « stratégie » régionale chinoise, puisque celle-ci est en cours d'élaboration. Les *think tanks* chinois sont amenés depuis plusieurs années à réfléchir plus précisément aux modalités d'application d'une politique de voisinage, mais la réflexion stratégique n'a pas encore abouti, et il n'existe pas de consensus sur les axes à adopter. Les points de vue divergent, notamment sur le type de relation à adopter vis-à-vis des États-Unis. La compétition régionale engagée à l'égard de Washington n'implique pas nécessairement un objectif de confrontation. Certains analystes soutiennent un jeu de compétition « doux », délimité par un cadre de coopération et de compréhension renforcé<sup>20</sup>, compte tenu de l'interdépendance économique entre les deux puissances ; alors que d'autres soutiennent une rivalité plus fermement marquée. De fait, sur le terrain, la Chine n'est pas aujourd'hui en mesure de rivaliser avec les États-Unis, dont la supériorité stratégique et militaire est encore nette dans la région. Plus largement, des divergences de vue existent entre stratèges chinois sur l'architecture des nouveaux rapports de force à l'échelle mondiale : doit-elle reposer sur un équilibre bipolaire dominé par une rivalité Chine - États-Unis, ou sur un équilibre multipolaire dans lequel des acteurs développés et émergents prendraient une part croissante ? La Chine n'a pas de vision globale et consensuelle de l'équilibre régional ou mondial à venir. Les discours officiels appellent au développement d'un monde multipolaire ; mais sur le terrain, la compétition engagée avec les États-Unis dans la région pourrait préfigurer un ordre mondial bipolaire dominé par les deux premières puissances économiques.

17. Xi avait insisté sur ces objectifs lors des nombreuses visites dans les bases militaires qu'il a effectuées au cours des premiers mois suivant son investiture.

18. Notamment les visites répétées de membres du gouvernement japonais au sanctuaire controversé de Yasukuni, perçues côté chinois comme des provocations.

19. Entretiens à Pékin et à Paris, 2013 et 2014.

20. Voir par exemple, Zhai Kun (chercheur au China Institute of Contemporary International Relations, CICIR), *China's Neighborhood Diplomacy in 2014*, 19 février 2014, disponible sur : <[www.chinausfocus.com/foreign-policy/chinas-neighborhood-diplomacy-in-2014/](http://www.chinausfocus.com/foreign-policy/chinas-neighborhood-diplomacy-in-2014/)>, position confirmée lors d'un entretien à Pékin en juillet 2014. Pour un exemple de ces divergences d'opinions, voir par F. Godement, « Que faire avec les voisins : une table ronde du CICIR », *China Analysis, Les Nouvelles de Chine*, n° 47, février 2014.



Il est également difficile de voir émerger une stratégie régionale intégrée, puisque les institutions chinoises qui seraient à même de l'élaborer sont actuellement en cours de création ou de restructuration. Celles parties prenantes au processus de décision de politique étrangère et de sécurité sont actuellement nombreuses et peu coordonnées<sup>21</sup>. Ce paysage institutionnel complique ce processus, et *a fortiori* la planification stratégique. Pékin essaie aujourd'hui de le simplifier, autant dans les bureaux que sur le terrain, avec par exemple la création d'un Conseil national de sécurité (CNS), ou encore la fusion des agences maritimes sous l'autorité conjointe du ministère de la Sécurité publique et de l'administration océanique d'État. Xi tente en parallèle de renforcer le pouvoir présidentiel, en se plaçant à la tête de nombreuses institutions de coordination (dont le CNS), et souligne sa volonté de développer la planification stratégique en matière de politique étrangère. Il parle notamment de « coordination du travail diplomatique<sup>22</sup> », et évoque le concept de *top level design*, c'est-à-dire l'élaboration d'une vision stratégique de long terme à haut niveau (présidentiel), en complément de l'approche par tâtonnement, de court terme, jusqu'alors caractéristique de la diplomatie chinoise. Au regard de ces annonces, une amélioration de la capacité de planification de la politique étrangère chinoise est probable, et pourrait faciliter l'élaboration d'une stratégie chinoise dans la région, mais ce processus prendra nécessairement du temps compte tenu de l'ampleur des restructurations institutionnelles souhaitées et des résistances des bureaucraties concernées.

### **Avantages et limites d'une politique régionale tous azimuts**

L'absence de stratégie intégrée peut constituer un avantage dans le contexte actuel. Les rapports de force évoluent dans la région, et l'Asie de l'Est concentre de nombreux points de tension impliquant directement la Chine – péninsule coréenne, différends territoriaux en mer de Chine de l'Est et du Sud, Taïwan, entre autres<sup>23</sup>. Le contexte est non seulement compliqué mais aussi changeant : Pékin n'est pas le seul acteur de la région à n'avoir pas encore de stratégie ou de position clairement définie dans la région.

21. Problème de coordination entre institutions civiles et militaires, mais aussi entre les ministères et le Parti, entre les ministères eux-mêmes, entre autres...

22. « La situation nécessite que nous soyons en phase avec notre époque et plus actifs dans la planification de la stratégie diplomatique et la réalisation du travail diplomatique. » Xi lors de la *Peripheral Diplomatic Work Conference*, Pékin, 25 octobre 2013 (version officielle en français, Xinhua, 26 octobre 2013).

23. De fait, la Chine doit faire face à de très nombreux enjeux de sécurité dans la région. En plus des principaux points de tension, elle doit gérer ses relations avec un voisinage étendu – la Chine partage des frontières terrestres avec 14 pays, sans compter ses voisins maritimes –, dont la nature et les enjeux sont très divers. Elle entretient des relations sereines avec certains de ces voisins, très tendues avec d'autres, ambiguës avec beaucoup d'entre eux, comme avec l'Inde avec qui les échanges commerciaux sont croissants mais les tensions militaires latentes.

Les puissances établies, tels les États-Unis ou le Japon, sont elles-mêmes en train d'ajuster leur stratégie, et de nombreux pays d'Asie du Sud-Est semblent vouloir éviter d'avoir à choisir entre un rapprochement net avec les États-Unis ou la Chine. Le réajustement est également difficile à conduire compte tenu du manque de coordination entre les principaux acteurs régionaux : entre la Chine d'une part et les États-Unis et leurs alliés d'autre part, mais également entre les États-Unis et leurs alliés – comme l'ont montré les divergences récentes entre les administrations Abe et Obama, ou encore Abe et Park.

L'ambiguïté relative aux objectifs précis de la Chine dans la région contrarie la réflexion stratégique des autres pays : elle donne naissance à des rumeurs – par exemple sur l'annonce probable d'une zone d'identification de défense aérienne au-dessus de la mer de Chine méridionale, après celle au-dessus de la mer de Chine orientale en novembre 2013 –, ou crée un effet de surprise – comme lors de l'installation de la plateforme pétrolière HD-981 dans les eaux disputées en mer de Chine méridionale en mai 2014 – qui dés-

## Une stratégie régionale de long terme

stabilisent les voisins de la Chine. Entre la présence régionale des États-Unis, mais aussi celle de la Russie – qui affiche un intérêt renouvelé pour l'Asie de l'Est –, il semble que la Chine tente de se frayer, à sa façon, un chemin au gré des opportunités, de se faufiler dans cet espace surchargé, voire de tâter le terrain. Alors que la région est en cours de restructuration, certaines initiatives chinoises dans les mers de Chine peuvent ainsi être perçues comme une manière de tester, en fonction des réactions de chaque acteur, les limites de la présence américaine et des alliances existantes en Asie-Pacifique, alors que certains pays – tel le Japon – doutent de l'ampleur du rééquilibrage américain dans la région.

Par ailleurs, cette approche donne du temps aux dirigeants chinois pour consolider pas à pas la position régionale de la Chine. Xi semble aujourd'hui poser les bases d'une stratégie régionale à formation lente, qui émergera progressivement au cours de son mandat (2012-2022) et devrait porter ses fruits à long terme, à l'horizon 2050, date du 100<sup>e</sup> anniversaire de la création de la République populaire de Chine (1949), que le Parti a fixé comme date butoir pour la réalisation d'une série d'objectifs socioéconomiques (consolidation de la classe moyenne, développement du système de sécurité sociale, etc.) et l'accomplissement du fameux « renouveau de la nation chinoise ».

Plus globalement, la Chine est consciente qu'elle demeure relativement isolée en matière de coopération politique et de sécurité en Asie-Pacifique, et qu'elle ne peut compter sur les rares alliés qu'elle a dans la région (Corée

du Nord notamment). La volonté de Pékin de renforcer sa diplomatie économique régionale est basée sur ce constat, et sur l'hypothèse qu'à terme le renforcement de l'influence économique se convertira en influence politique<sup>24</sup>. Les politiques chinoises de développement économique d'une part, et de sécurité d'autre part, semblent jusqu'à présent élaborées en parallèle, de manière distincte. À terme, les dirigeants chinois souhaitent utiliser le levier économique pour résoudre certains différends régionaux dans le sens de leurs intérêts nationaux. Cependant, il n'est pas garanti que la dépendance économique atténue nécessairement les tensions territoriales, attisées par des divergences d'interprétation de l'histoire et des revendications nationalistes persistantes, en Chine comme chez ses voisins.

L'absence de stratégie coordonnée comporte également des inconvénients. Dans l'immédiat, le risque est que la Chine envoie des signaux contradictoires à ses voisins. Les initiatives récentes dans les mers de Chine offrent des arguments supplémentaires à la thèse de la « menace chinoise », répandue dans certains pays de la région, et qui a pris du poids dans un contexte de développement rapide des capacités militaires de Pékin. Ces signaux contradictoires risquent de favoriser le développement des positions et sentiments antichinois, non seulement parmi les dirigeants mais aussi dans les populations des pays voisins, avec l'émergence de manifestations antichinoises, telles que constatées au Vietnam en mai 2014. Face à ce constat, la Chine tente de rassurer ses voisins, en martelant dans les déclarations officielles lors de visites qu'elle n'a pas de tentation hégémonique<sup>25</sup>, et que l'objectif de « développement pacifique » est toujours d'actualité ; mais des doutes persistent quant aux ambitions de Pékin dans la région, au bénéfice dans une certaine mesure des États-Unis, desquels plusieurs pays d'Asie du Sud-Est se rapprochent progressivement, par précaution.

\*\*\*

La région Asie-Pacifique est plus que jamais prioritaire pour la politique étrangère chinoise. Il s'y concentre une somme d'intérêts économiques, énergétiques et de sécurité majeurs pour Pékin, qui souhaite limiter l'engagement américain dans cette zone. La Chine tente de consolider son statut de puissance régionale en menant une diplomatie proactive envers l'ensemble

---

24. Une hypothèse largement répandue à Pékin est que le temps joue en faveur de la Chine, compte tenu de son taux de croissance encore élevé et de l'influence, à terme, de son attractivité économique sur les dossiers politiques (Entretiens, Pékin, 2013-2014).

25. Voir par exemple l'interview de Li Keqiang du 8 octobre 2013 à des médias sud-asiatiques, dans lequel il déclare que « la Chine ne suivra en aucune manière l'ancienne logique qui consiste à "chercher l'hégémonie après être devenue une puissance" ». Xinhua, 9 octobre 2013 [traduction de l'auteur, version officielle du texte complet en anglais disponible sur : <<http://english.peopledaily.com.cn/90883/8419106.html>>].

de son voisinage. Elle cherche à jouer à court terme sur son attractivité économique pour bâtir une sphère d'influence élargie qui lui soit politiquement favorable à plus long terme, lors d'éventuelles résolutions de différends territoriaux par exemple. Mais cette volonté d'affirmation régionale n'est pas dénuée d'ambiguïté : la politique de bon voisinage de la Chine cohabite actuellement avec une politique qui pourrait être qualifiée d'« intransigente » par certains de ses voisins, dans les mers de Chine en premier lieu.

Il est probable que ces ambiguïtés persistent pendant plusieurs années, que la Chine continue à mener offensives à la fois de charme et de fermeté vis-à-vis de son voisinage, car il apparaît qu'elle n'a pour l'instant ni les moyens (institutionnels, opérationnels), ni la volonté politique d'élaborer une politique régionale coordonnée sur l'ensemble de cette zone vaste et complexe. Si le manque de coordination comporte certains avantages stratégiques dans une région elle-même en désordre aujourd'hui, l'envoi de signaux contradictoires pourrait, dans la durée, renforcer la méfiance de ses voisins, alimentée par une guerre de communication déjà engagée dans la région et au-delà. Pékin en est bien conscient. S'il est probable qu'il multiplie les actions de diplomatie publique pour rassurer ses voisins, il n'est pas certain qu'il ajuste le fond de sa politique régionale, guidée par une confiance profonde et pragmatique en l'influence géopolitique de l'attractivité économique. Dans ce contexte, c'est donc surtout une évolution significative du contexte économique régional et national – et en particulier un ralentissement net de la croissance – qui pourrait semer le doute.



---

### Mots clés

Chine  
Asie-Pacifique  
Xi Jinping  
Coopération régionale