

## Les ambivalences chinoises sur l'ordre international

Chaire des Grands Enjeux Stratégiques Contemporains 2018

Université de Paris I – Panthéon – Sorbonne, Paris, 29 Janvier

*François Godement, Directeur Programme Asie, ECFR,  
Conseil Européen des Relations Internationales*

Comprendre le rapport qu'entretient la Chine avec l'ordre international, c'est peut-être évoquer le passé, mais c'est aussi le surmonter en étant lucide sur l'usage qui en est fait. La doxa chinoise part du « siècle d'humiliation » aux mains de l'Occident – en 2009, le grand défilé militaire pour le soixantième anniversaire de la fondation de la RPC était ainsi jalonné de 169 stèles, marquant chaque année depuis la première Guerre de l'Opium. L'observateur occidental fait bien de se rappeler que l'hypermnésie officielle dans ce domaine s'accompagne très bien d'une amnésie obligatoire pour les 50 à 80 millions de victimes des trois premières décennies de la République populaire, dont le bilan a pourtant été placé par Xi Jinping sur un plan équivalent à celui des décennies de réforme qui s'en sont suivis. La victimisation comme justification du nationalisme, tout comme l'invocation d'une « âme chinoise » spécifique ou d'une pensée chinoise qui serait « perpendiculaire » à la nôtre peuvent égarer notre compréhension. La Chine des Han a été à plusieurs reprises dirigée et imprégnée par d'autres à travers l'histoire : l'hindouisme à travers le bouddhisme, les dynasties mongole et mandchoue, le christianisme salvateur, le Meiji modernisateur japonais avant l'occupation militaire, la culture occidentale sont autant d'apports successifs. Le ressort de la société chinoise, c'est d'avoir absorbé et utilisé chacun de ses apports, par-delà un nationalisme ethnicisé. Ils sont en réalité devenus des modèles de force – la Chine absorbe et transmue le monde extérieur à son avantage.

L'histoire a aussi légué une armature étatique sans équivalent, et un modèle hybride de relation entre la bureaucratie céleste et une société en mouvement. Fonctionnaires et marchands à l'intérieur, soldats colons et émigrants pauvres à l'extérieur: cette dualité caractérisait déjà l'état impérial. On en retrouve une version dans la Chine de 2018 avec sa projection officielle d'une part, sa diaspora de l'autre. L'Occident a voulu déduire du retour de l'ouverture une convergence graduelle – le léninisme à la chinoise aurait été soluble dans l'économie de marché. A cette illusion, il faut opposer, par exemple, les 131 mentions du Parti communiste chinois par Xi Jinping tout au long de son discours au 19<sup>ème</sup> congrès du PCC. Et sur le plan économique, c'est depuis 1994 (recentralisation fiscale), 1998 (restauration des entreprises d'état), mais plus encore depuis l'accession de Xi Jinping au pouvoir que l'état a repris toute sa place. S'il fallait chercher aujourd'hui un modèle occidental, ce serait plutôt du côté du *big government* fédéral américain des années 50 : des autoroutes ouvrant le grand Ouest à l'intégration de la recherche et développement civile et militaire, en passant par le conformisme social et idéologique, bien sûr cent fois plus martelé en Chine,

les parallèles sont nombreux. Et si nous avons tous cru que l'ère du planisme à la soviétique était dépassée, il faut savoir que l'essor rapide du *big data* chinois, l'interconnexion sans aucune retenue des fichiers, permettent d'envisager la connaissance en temps réel des flux des entreprises et même des consommateurs, et donc leur contrôle. Lors des vœux de Nouvel An de Xi Jinping, le rayonnement de sa bibliothèque laissait entrevoir des ouvrages sur l'intelligence artificielle. La course dans ce domaine est avec l'Amérique.

La Chine se caractérise par une addition de modèles successifs, dont la trace est généralement conservée ou retrouvée avec le temps. Cette addition est transposable au positionnement international de la Chine, où coexistent trois strates :

- La géopolitique du 19<sup>ème</sup> siècle, avec le darwinisme qui enseigne que seuls les plus forts survivent, et le réalisme stratégique. Ce dernier peut s'incarner dans de puissantes représentations imagées: un roman récent, le *Totem des Loups*<sup>1</sup>, a glorifié le loup des steppes mongoles et déploré la faiblesse historique de l'agneau chinois.
- Le léninisme du 20<sup>ème</sup> siècle : c'est une méthode de contrôle, de mobilisation, de négociation et éventuellement de chantage, et aussi la matrice de l'hyperindustrialisation chinoise. « Le Parti commande à tout » : ce principe réaffirmé au 19<sup>ème</sup> Congrès d'octobre 2017.
- L'état post-moderne – celui des services et de la société digitale, avec certaines des plus grandes entreprises mondiales. Le rapport de force y penche vers le contrôle par en haut, et non vers l'individu. L'immense marché intérieur a servi d'appui aux succès de l'économie digitale chinoise. Mais l'absence complète de séparation des pouvoirs assure la suprématie de l'état-parti – et celle-ci s'applique aussi à l'essor international des entreprises chinoises.

La combinaison d'une idéologie nationaliste, d'un gouvernement autoritaire et d'une très grande échelle ont donné naissance à un exceptionnalisme chinois. Il s'auto-justifie par la revendication d'être encore aujourd'hui une économie en développement, un des tous premiers points réaffirmés publiquement par Xi Jinping au 19<sup>ème</sup> Congrès. Peu importe que la Chine soit le premier producteur industriel de la planète (un rang qui ressortirait plus encore si l'industrie chinoise n'écrasait pas les prix dans les créneaux qu'elle investit), la première nation commerçante, et le premier détenteur de réserves en devises, avec un revenu par habitant qui atteint la fourchette basse de l'Union européenne.

De cette exception, découle l'asymétrie dans l'application des règles commerciales, l'absence de réciprocité, l'entrée de la devise chinoise au panier de devises du FMI sans libéralisation des capitaux, les barrières à l'investissement, aux services et aux marchés publics en Chine. L'hypercroissance chinoise s'en trouve prolongée d'autant.

Cette paroi semi-perméable a des antécédents dans la stratégie maoïste, qui dès les années 1920 recommandait d'absorber les influences étrangères comme les sucs digestifs viennent

---

<sup>1</sup> *Lang Tuteng* de Jian Rong est paru en 2004. Sa traduction anglaise est édulcorée, et une adaptation cinématographique (2015) encore plus.

à bout d'un aliment. Il était préfiguré par la grande maxime de la Restauration chinoise – prendre l'Occident comme outil, la Chine comme fondement (une maxime alors partagée avec le Japon et la Corée). Dans l'économie chinoise, les secteurs protégés ne sont pas seulement ceux de la production de biens. On les retrouve plus encore dans les nouveaux services, dans la « grande muraille » informatique qui tend à faire de l'internet chinois un intranet, et bien sûr dans l'information comme dans l'éducation. Au même moment, les services chinois – moyens de paiement, distributeurs internet, réseaux sociaux, media et institutions éducatives s'étendent à l'étranger.

L'exceptionnalité, l'asymétrie et la porosité à sens unique peuvent aujourd'hui compter sur des outils technologiques inconnus du temps de Mao Zedong, qui devait utiliser une version sinisée de l'agitprop » avec les « mouvements de masse » et le contrôle interpersonnel pour « chevaucher le tigre » - c'est-à-dire emmener la population là où il le voulait. Après une époque d'hésitations réformistes, le parti contrôle à nouveau l'état. La centralisation et ses rouages, la personnalisation du pouvoir ont retrouvé leur efficacité avec les nouvelles technologies informatiques. La Chine est en passe de devenir le leader mondial dans l'usage massif de leurs possibilités – banques de données et interconnexion, reconnaissance faciale, intelligence artificielle, algorithmes prédictifs, notation des individus. La campagne anti-corruption – par ailleurs bien accueillie dans la population – réduit l'influence de ce que nous appellerions ailleurs les corps intermédiaires. La campagne se prolonge à l'étranger avec des procédures policières et judiciaires extra-territoriales. Mais ces dernières à leur tour sont appliquées à d'autres délits ou jugés tels – enlèvement ou rapatriement sous la contrainte d'individus critiques, parfois devenus citoyens étrangers, à côté des cadres véreux. En Chine même, l'offensive est permanente contre les praticiens engagés du droit :avocats des dissidents, et parfois avocats de ces avocats. Le cas de Liu Xiaobo, prix Nobel de la paix mort en détention en 2017, et de sa veuve Liu Xia, « disparue » depuis lors, est emblématique. Le Parti commande bien au droit.

Cette vision a un prolongement dans la vision chinoise de l'ordre international. La Chine défend bien sûr, et d'abord à l'ONU, la souveraineté nationale en même temps qu'elle s'oppose à nouveau (car cette opposition avait faibli de 2008 à 2011) le droit d'intervention humanitaire. Dans le domaine des droits de l'homme, elle promeut sa propre vision appuyée sur les droits économiques et sociaux (où elle peut en effet revendiquer en effet un succès historique) et le droit des états contre celui des peuples (déjà, Hu Jintao, prédécesseur de Xi Jinping, parlait de la « démocratisation des relations internationales »). Une nouvelle loi sur les ONG limite sévèrement la présence des ONG étrangères en Chine, pendant qu'une autre loi sur la sécurité permet de sanctionner en Chine les atteintes à la réputation du pays commises à l'étranger. La représentation du PCC dans les entreprises étrangères est devenue obligatoire.

Elle conteste aussi l'arbitrage international sur plusieurs plans : à propos de la Mer de Chine du Sud, après une sentence arbitrale qui lui fut défavorable à La Haye en 2016, mais aussi à propos de l'arbitrage économique, où elle revendique désormais ses propres procédures et a créé une instance qui lui est propre pour les affaires concernant les nouvelles routes de la soie. Ces rigidités n'apparaissent plus comme des survivances, mais bien comme l'anticipation d'un avenir où les « solutions chinoises » prévaudront sur les règles promues en Occident depuis un demi-siècle. Il est évident par exemple que les entreprises chinoises auraient mieux réussi leur percée vers l'Europe centrale et orientale si elles avaient engagé un effort d'adaptation aux règles de l'Union européenne, en matière par exemple d'appels d'offres et de marchés publics. Elles ne l'ont généralement pas fait, en partie parce qu'elles peuvent compter sur d'autres marchés, en partie parce qu'elles pensent que ces règles ne s'imposeront pas durablement en-dehors d'un périmètre en diminution. Tout cela s'appuie aussi sur une réalité : tant que la percée commerciale se poursuit, la Chine n'a plus besoin de capitaux étrangers ; elle doit au contraire recycler à la fois ces surplus commerciaux et un excès d'épargne. L'interdépendance a souvent changé de direction en faveur de la Chine, tout au moins tant que ses partenaires acceptent à la fois le libre-échange et des règles différentes en faveur de la Chine.

En échange, la Chine acquiert à la fois une vulnérabilité et une influence géopolitique nouvelles. C'est sur ce constat que bien des analyses sont parties pour pronostiquer une intégration de la Chine à l'ordre international, et même une prise de responsabilités nouvelle, comme il sied à un pays dont les actifs sont dispersés à travers la planète. La réalité s'avère pour l'instant beaucoup plus nuancée, et d'abord à géométrie variable. Dans ce qui est de plus en plus sa sphère d'influence, vers l'Asie du Sud-est et l'Océan indien, la Chine se comporte de plus en plus en grande puissance assumée, avec les travers de celle-ci : à commencer par le rappel explicite aux uns et aux autres qu'ils sont de « petites nations ». La « rivière de perles » de bases maritimes chinoises, souvent considérée comme un schéma caricatural il y a une décennie, est devenu une réalité : de la polderisation militaire des îlots de la Mer de Chine, à des points d'appui aux Maldives et la base de Djibouti, et des manœuvres jusqu'en Méditerranée et en Baltique, la volonté de projection ne fait plus aucun doute. Les techniques d'affrontement hybride visent aussi le Japon, et l'affaiblissement maritime de la Corée du Nord laisse aussi de la place à la Chine au large de ses côtes. Si l'initiative des Routes de la Soie a une réalité, c'est bien dans ce voisinage étendu de la Chine, avec des points d'investissement et de prêt majeurs en Birmanie, au Pakistan, en Malaisie, et désormais aux Philippines. Sur le plan des outils d'influence, l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont visés, et l'Inde désormais inquiétée sur ses frontières terrestres comme dans son environnement maritime. Quoique la situation en Corée du Nord menace désormais de lui échapper, la Chine en a jusqu'ici recueilli tactiquement les fruits, en accentuant sa prédominance économique sur le pays et en utilisant son rôle potentiel comme monnaie d'échange avec les Etats-Unis dans de nombreuses circonstances.

Cette notion renouvelée de sphère d'influence est à géométrie variable : elle peut s'étendre demain, au fur et à mesure que les intérêts de l'état chinois prennent pied ici ou là. Avec la mise à la retraite de Joseph Mugabe (Zimbabwe) par son chef d'état major au lendemain d'une visite en Chine, on vient peut-être d'observer la première manifestation directe de la Chinafrique. Mais sur le plan global, on observe une Chine plus traditionnelle, donc plus retenue et souvent réactive qu'innovatrice. Plusieurs constantes apparaissent dans le comportement international de la Chine. Sur la totalité des situations de crise internationale, elle recommande la patience, la négociation et le refus de l'intervention extérieure comme position de base. Cette position de principe s'accompagne de ce qu'on peut, avec le temps, appeler un repli élastique sur la question des sanctions : la Chine les estime généralement contre-productives, et n'a pas oublié qu'elles pouvaient encore la viser : plus que tout, la crainte d'un blocus naval, quoique bien peu probable aujourd'hui, informe les réactions stratégiques chinoises. Mais sa place au Conseil de Sécurité de l'ONU lui permet aussi de les discuter pied à pied, et le risque de voir les Etats-Unis et d'autres agir hors de l'Onu la conduit à des concessions. Sans jamais aller au bout de leur application, la Chine a ainsi durci celle-ci dans le cas de la Corée du Nord, d'autant que c'est devenu la priorité de l'administration américaine.

Plus généralement, son influence s'étend à l'ONU et dans d'autres institutions internationales – à proportion de sa croissance économique et de ses contributions obligatoires. Elle est par contre entièrement absente de l'action humanitaire internationale et du soutien aux réfugiés – alors que son voisin japonais, tout aussi fermé en matière d'accueil, figure dans les tous premiers contributeurs financiers. Ses réserves restent grandes sur l'usage des forces de maintien de la paix, avec un accent rhétorique sur le rôle des organisations régionales qu'elle ne soutient guère dans la pratique. Son droit de veto reste une arme utilisée, y compris sur la Syrie.

Mais l'aspect le plus frappant de sa conception de l'ordre global est bien sûr sa militarisation croissante. C'est affaire de budget – plus de 175 milliards de dollars et en croissance constante et de capacités de projection qui mettraient à portée la marine américaine en moins de deux décennies si elles se poursuivent. L'accent sur les armements de souveraineté n'empêche pas la Chine de poursuivre le développement d'armes asymétriques – de capacités de guerre hybride sur mer aux armes anti-satellites et au cyberspace. La saturation de ses armements balistiques fait craindre, dans les faits, un abandon futur de la doctrine de non-emploi en premier pour les armes nucléaires. De façon plus profonde encore, c'est la société chinoise, où l'Armée de Libération a toujours été placée sur un piédestal, qui est militarisée en profondeur. A côté des chaînes internationales en langues étrangères de la télévision chinoise qui propagent plutôt les succès économiques intérieurs, la chaîne en langue chinoise, destinée notamment aux Chinois d'outre-mer, regorge de programmes à la gloire des armements nouveaux, et d'informations alarmistes

sur les violences à travers le monde et les menaces qu'elles font peser sur les ressortissants chinois.

Une perception grandit chez nombre de partenaires de la Chine : la politique d'influence et d'infiltration des cercles de décision par la propagande et l'argent chinois. Notons d'abord que cette politique n'est pas un décalque de la politique russe : il n'y a pas ou peu de manipulation chinoise de l'information internationale et par exemple des élections démocratiques par le biais des réseaux sociaux. Les thèmes de la propagande chinoise sont très différents de ceux de la Russie, qui cible d'abord les contestataires de l'ordre démocratique, souvent au nom de l'idée que « c'était mieux avant ». La Chine, elle, promet un avenir profitable à ceux qui la suivent. Dans son discours d'ouverture au sommet international des routes de la soie en mai 2017, Xi Jinping a repris une maxime du grand historien classique Sima Qian: « Les pêcheurs et les pruniers ne parlent pas, mais ils sont si attirants qu'un chemin se forme vers eux ». Le succès initial de l'initiative « Belt and Road » repose sur cette promesse, qui n'est pas nécessairement tenue. L'autre volet de l'influence chinoise réside dans la capacité croissante de modeler le langage international à son image, ou en tous cas de dissuader les expressions négatives. Aucun régime autoritaire n'a jamais possédé autant de ressources financières que la Chine actuelle.

S'il fallait trouver une justification extérieure au besoin d'unité européenne, la Chine en serait le meilleur exemple. Elle est à la fois incontournable et trop forte pour être affrontée seule. Sa préférence pour les relations de pays à pays repose aussi sur l'usage des relations de force, avec pour conséquence qu'elle est attentive avant tout aux partenaires forts – les Etats-Unis, quelle que soit leur politique du moment, par exemple. Il subsiste d'épisodiques affirmations universalistes – un multilatéralisme essentiellement défensif, la « communauté de destin » qui reprend la maxime confucéenne du « monde sous un seul toit ». De plus en plus, cette philosophie est sous-tendue par la promotion de « solutions chinoises », souvent en lieu et place de règles internationales péniblement construites depuis 1945.

Par-dessus tout, si on se retourne vers le passé, un paradoxe important. La Chine est officiellement demandeuse de stabilité internationale et de prévisibilité chez des partenaires. Mais son propre cours est remarquablement imprévisible au-delà de quelques années. De l'alliance sino-russe au paroxysme maoïste conclu par un rapprochement avec l'Occident, elle est ensuite allée vers plusieurs décennies de réforme et d'ouverture partielle, entretenant l'espoir d'une transition graduelle vers un état de droit. Il demeurerait en tout état de cause nombre de points de friction dans son environnement – la question de Taiwan, les frontières maritimes et les conceptions de la souveraineté. Au lieu de se réduire, ces interrogations se sont étendues. Le Parti-état s'est renforcé, le pouvoir s'est personnalisé à un point inconnu depuis 1978, des générations de jeunes chinois sont éduquées à nouveau derrière une muraille idéologique, et se saisissent du consumérisme plutôt que de la démocratie.

Nous ne croyons pas à la notion d'histoire cyclique, ni à celle d'un retour d'une Chine éternelle d'essence différente des autres sociétés humaines. Il faudra à l'avenir continuer à guetter les signes d'ouverture, mais aussi entretenir une saine prudence dans l'intérêt des valeurs et des règles sur lesquelles reposent nos propres sociétés.