

Les conséquences régionales de l'entrée en fonction de Tsai Ing-wen à Taïwan

mémo
OBSERVATOIRE CHINE 2016/2017

Pr. Jean-Pierre Cabestan, directeur de recherche au CNRS et chercheur associé à Asia Centre à Paris et au Centre d'étude français sur la Chine contemporaine (CEFC) à Hong Kong. Il est depuis 2007 professeur à l'Université baptiste de Hong Kong et directeur de son département de science politique et d'études internationales. Il a récemment publié *Le système politique chinois. Un nouvel équilibre autoritaire*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014 et *La politique internationale de la Chine. Entre intégration et volonté de puissance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015 (deuxième édition mise à jour et enrichie).

Table ronde n°10/16 de l'Observatoire Stratégique et Politique de la Chine, cycle 2016-2017, 30 juin 2016

Introduction

L'entrée en fonction de la présidente démocrate taïwanaise Tsai Ing-wen le 20 mai 2016, quatre mois après sa victoire aux élections présidentielles, a mis fin à la politique de rapprochement avec la Chine continentale mise en place par le président sortant Ma Ying-jeou au cours des huit dernières années. Le retour du Parti démocrate progressiste¹ au pouvoir a considérablement refroidi les relations entre Taïwan et la Chine², qui a officiellement suspendu le « mécanisme de communication bilatéral » le 25 juin 2016.

Même si l'ampleur future de la dégradation de ces relations reste inconnue, la nouvelle situation politique à Taïwan a déjà de multiples conséquences régionales : 1/ sur la politique de rééquilibrage en Asie des États-Unis malgré l'incertitude liée à la fin du mandat de Barack Obama ; 2/ sur le Japon qui se réjouit d'un potentiel rapprochement politique avec le gouvernement insulaire ; et 3/ sur l'Asie du Sud qui n'est pas hostile à une coopération plus étroite avec Taïwan et plus détachée des tensions actuelles en mer de Chine méridionale.

Le contexte général de l'entrée en fonction de Tsai Ing-wen est marqué par : 1/ une montée des tensions sino-américaines observée lors des échanges indirects tendus entre l'Amiral Sun Jianguo et le Secrétaire d'État américain à la Défense Ashton Carter lors du quinzième dialogue Shangri-La³; 2/ un ralentissement économique chinois persistant⁴ ajouté à un durcissement politique évident de la Chine notamment visible en mers de Chine méridionale et orientale ; 3/ un chaos européen provoqué par le Brexit du 23 juin 2016 qui pourrait compliquer la situation économique en Chine et à Taïwan.

Dans ce contexte, la Chine peut-elle maintenir la pression sur les trois fronts politiques clés que représentent la mer de Chine méridionale, la mer de Chine orientale et Taïwan et jusqu'où Taïwan est-il prêt à s'avancer en termes de concessions pour stabiliser la relation inter-détroit ?

1- Le Parti démocrate progressiste (PDP) est de tendance indépendantiste contrairement au Kuomintang, le parti de Ma Ying-jeou, qui est favorable à la réunification de la Chine, à long terme.

2- Plus récemment, un navire taïwanais a tiré le 1er juillet 2016 par erreur un missile en direction de la Chine.

3- Réunion annuelle sur la défense et la sécurité en Asie-Pacifique qui s'est tenue à Singapour du 3 au 5 juin 2016.

4- La croissance chinoise est tombée à 6,9% en 2015, au plus bas depuis un quart de siècle. Si Pékin s'est fixé d'atteindre un objectif compris «entre 6,5% et 7%», le chiffre semblerait s'approcher de 6,6% pour 2016.

Le contexte dans lequel s'inscrit l'entrée en fonction de Tsai Ing-wen à Taïwan

Les signaux forts envoyés par la Chine à Taïwan avant son entrée en fonction

Les espoirs de légitimité internationale de Taïwan avaient été nourris par sa participation, non bloquée par la Chine, à l'Assemblée Mondiale de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) du 23 au 28 mai 2016, et la rencontre entre les ministres de la santé taïwanais et chinois.

Mais la Chine n'a pas attendu l'élection de Tsai Ing-wen pour déjà envoyer des signaux forts et inverses à Taïwan, notamment à travers la normalisation de ses relations avec la Gambie, qui reconnut officiellement Taïwan pendant dix-huit ans avant de rompre leurs relations en 2013⁵. Plus récemment, entre avril et juin 2016, le Kenya, la Malaisie et le Cambodge ont remis plusieurs groupes de Taïwanais suspectés de fraudes aux autorités de la République populaire de Chine à la demande de celles-ci, malgré les protestations de Taipei, avant comme après le 20 mai 2016.

Le gel partiel des relations entre Taïwan et la Chine après son entrée en fonction

Cela étant, Pékin a durci sa position envers Taïwan au lendemain de la prise de fonction de Tsai Ing-wen le 20 mai 2016 : la Chine a dénoncé son discours inaugural qui ne faisait pas référence au principe de la « Chine unique » ni au « consensus de 1992 », selon lequel il y a une seule Chine mais chaque partie conserve sa propre interprétation de ce concept et ne cherche pas à le définir. La présidente s'est en effet contentée d'évoquer ces discussions tout en insistant sur « la prévalence de la volonté du peuple taïwanais ».

Plusieurs points sont de nature à inquiéter Taïwan, et tout d'abord, la demande de visite à Hong Kong du président sortant Ma Ying-jeou en juin 2016, refusée par Tsai Ing-wen, est venue ternir les relations entre les deux rives⁶. Cette visite témoigne de l'attachement du Kuomintang, le plus ancien parti politique de Taïwan, au maintien de relations inter-détroit étroites et de sa capacité à servir la Chine continentale dans sa stratégie d'isolement de l'Administration de Mme Tsai. Ensuite, le ralentissement de la croissance économique taïwanaise à moins de 1% en 2016 pose problème puisque Tsai Ing-wen a été élue sur un programme de relance de l'économie liée à une baisse de la dépendance avec la Chine.

5- Taïwan entretient des relations diplomatiques avec uniquement vingt-deux pays dans le monde, dont seulement trois en Afrique : le Swaziland, Sao Tomé-et-Principe et le Burkina Faso. Suite à cette reconnaissance officielle de la République populaire de Chine, la Gambie a intégré le Forum de coopération Chine-Afrique, qui soutient des projets dans les domaines de la pêche, de l'agriculture et des infrastructures.

6- En vertu du droit taïwanais, un président sortant ne peut pas quitter le territoire sans autorisation, celui-ci pouvant en effet détenir trop d'informations confidentielles.

Enfin, près d'un million de Taïwanais qui, commerçant et vivant en Chine, pourraient faire pression sur Taïwan, même s'ils n'ont pas encore fait entendre leur voix.



Les relations entre Taïwan et ses voisins

Sur le plan régional, cette relation inter-détroit s'inscrit dans une montée des difficultés des relations entre la Chine et ses voisins.

Les relations entre Taïwan et le Japon

Au cours de ces dernières années, les différends historiques et territoriaux ont envenimé les relations entre Pékin et Tokyo, en particulier sur la question des îles Senkaku-Diaoyu. Déjà sous Ma Ying-jeou, le Japon s'était rapproché de Taïwan et les deux parties avaient signé un accord historique sur les droits de pêche le 10 avril 2013, favorisé par « l'initiative de paix en mer de Chine orientale » proposée en 2012 par l'ancien président taïwanais⁷. La nouvelle présidente s'est montrée prête à aller beaucoup plus loin : elle entretient des relations étroites avec des hommes politiques japonais, notamment le frère de Shinzō Abe, et elle a rapidement engagé des discussions avec le Japon afin de préserver les intérêts taïwanais concernant la pêche dans une partie de la zone maritime revendiquée par Tokyo⁸.

À travers sa visite à Pékin fin avril 2016, le ministre des Affaires étrangères japonais Fumio Kishida espérait faire avancer la relation bilatérale mais une visite de Xi Jinping paraît compromise dans l'état actuel des relations. Par exemple, le ministre des Affaires étrangères chinois Wang Yi, qui a été régulièrement accusé d'être trop souple avec le Japon qu'il connaît bien, a durci le ton avec ses interlocuteurs japonais. Pourtant, ce qui contrarie davantage la Chine est le lien que le Japon fait entre la situation en mer de Chine orientale et méridionale et l'aide que ce pays apporte aux pays de la région, notamment à travers la livraison de garde-côtes aux Philippines et au Vietnam. En effet, Pékin a peur qu'un « front anti-chinois » s'établisse en mer de Chine du Sud.

Les relations entre Taïwan et l'ASEAN

À l'échelle régionale, cette volonté de Mme Tsai de renforcer les relations extérieures de Taïwan est bien visible avec les pays de l'Association des nations de l'Asie du Sud-est (ASEAN) en général, à des fins politiques – tensions en mer de Chine méridionale – et commerciales. Le contexte économique actuel est très différent des années 1990 car de nombreuses industries de main d'oeuvre ont quitté la Chine pour

7- Le Japon et Taïwan n'entretenant pas de relations diplomatiques, l'accord a été signé par l'Association japonaise pour les échanges (Kōryū kyōkai) et l'Association taïwanaise pour les relations en Asie de l'Est.

8- Les revendications de la ZEE japonaise autour d'Okinotori n'ont pas été reconnues par Taïwan puisque cette île artificielle est un rocher.

s'installer dans les pays d'Asie du Sud-est, favorisant leur rapprochement avec Taïwan.

Cependant, les vives critiques de l'Administration de Tsai Ing-wen à l'encontre de la décision de la Cour d'arbitrage de La Haye au sujet des droits maritimes en mer de Chine du Sud, rendue le 12 juillet 2016, en faveur des Philippines montrent combien le nouveau gouvernement taïwanais est sous pression intérieure et extérieure pour ne pas prendre de distance avec la position officielle de la République de Chine sur cette question. En statuant que les revendications de Pékin (et donc de Taipei) en mer de Chine méridionale n'ont « aucun fondement juridique », et que Taiping (Itu Aba) n'est pas une île mais un rocher, privant ce territoire de toute zone économique exclusive, la Cour d'arbitrage a directement porté atteinte aux prétentions de Taipei dans cette zone, contraignant Mme Tsai à faire bloc avec la Chine populaire, en dépit des réserves exprimées dans son parti.

L'on peut néanmoins douter que cette communauté d'intérêt entre Pékin et Taipei favorise une détente politique entre les deux rives. Il s'agira également de rester attentif à la position qu'adoptera la nouvelle administration de Manille à l'égard de la Chine, qui semble plutôt optimiste étant donné les besoins économiques des Philippines, comme de Taïwan, qui ne souhaite pas voir ses relations avec ce pays se détériorer de manière trop manifeste, les deux économies et sociétés étant étroitement liées.

Les relations entre Taïwan et les États-Unis

Les États-Unis quant à eux restent assez prudents vis-à-vis de la nouvelle administration taïwanaise, manifestant un soutien mesuré à ses initiatives et observant avec une certaine inquiétude le gel des relations entre Taïwan et la Chine. À cela s'ajoute l'incertitude des élections américaines à venir. Il y a toutefois une très forte continuité de la coopération dans le domaine de la défense entre Washington et Taipei, Tsai Ing-wen ayant d'ailleurs promis une augmentation du budget de la défense d'environ 3% du PIB, en fonction du taux de croissance économique du pays, et de construire à Taïwan même les sous-marins diesels promis par les États-Unis depuis 2001.



Les relations entre Taïwan et la Chine

Les divergences d'opinions en Chine en matière de politique étrangère

Si le durcissement de la Chine envers Taïwan est bien présent, un débat se développe tout de même en Chine continentale en matière de politique étrangère et sur la mer de Chine du Sud : il y a par exemple un consensus chinois sur la construction d'îles artificielles, mais également des divergences d'opinions sur d'autres points, notamment au sujet de leur militarisation et même le statut de la ligne en neuf traits, contestée

par La Haye. La Chine souhaite *in fine* maintenir des relations stables avec Taïwan et les États-Unis dont le déclin, et a fortiori un désengagement de la zone Asie-Pacifique, n'est pas dans l'intérêt de la Chine. Cela traduit la volonté chinoise de maintenir un « duo-pôle » sino-américain, y compris dans son environnement immédiat.

Un nouveau gouvernement taïwanais « ouvert » et modéré

Tsai Ing-wen a mis en place un gouvernement assez modéré, notamment parce que l'économie et les États-Unis sont ses priorités. Dirigé par l'économiste Lin Chuan, ce gouvernement, est constitué de deux personnalités proches du Kuomintang, comme David Lee, ministre des Affaires étrangères et le général Feng Shih-kuan, le ministre de la Défense, ainsi qu'une diplomate de carrière aux affaires continentales, Mme Chang Hsiao-yueh. Il n'est pas exclu que le détroit de Taïwan soit davantage militarisé, mais la Chine utilisera sans doute principalement sa puissance économique et son *soft power* pour faire pression sur Taïwan, en particulier à travers le Kuomintang et la communauté taïwanaise d'affaires en Chine, espérant ainsi faire échouer les promesses économiques et politiques de Tsai Ing-wen. Néanmoins, le Kuomintang reste en difficulté et il devra retrouver son unité avant de pouvoir adopter une nouvelle ligne politique qui lui permette d'attirer les électeurs aux prochaines élections. Cette réforme du KMT passera sans doute par une « re-taiwanisation » de son idéologie comme de son programme et mettra du temps.



Conclusion

Malgré la dégradation et le gel partiel des relations inter-détroit qui ont suivi la prise de fonction de Tsai Ing-wen le 20 mai 2016, il existe des divergences d'opinions sur les affaires extérieures et la mer de Chine méridionale à la fois en Chine et à Taïwan. Les deux parties devraient prochainement reprendre leur communication, du moins de manière indirecte, sinon trouver un consensus. D'ailleurs, en juillet 2016, la mort tragique d'un groupe de touristes chinois bloqués dans un bus en flamme à Taïwan a donné l'occasion aux deux organisations officielles de Pékin et de Taipei de travailler ensemble, même si elles ont pris soin de passer par l'intermédiaire de leurs organisations touristiques respectives.

Plus préoccupée par l'évolution de la situation en mer de Chine méridionale et orientale, la Chine ne donnera sans doute pas la priorité aux moyens militaires pour accroître sa pression sur Taïwan : ces moyens seront concentrés face aux États-Unis et au Japon dans le domaine maritime revendiqué par Pékin. Cependant, Mme Tsai ne jouira pas d'une marge de manœuvre très large pour tenir ses engagements, appliquer son programme et se faire réélire en 2020.



Questions et réponses

Taipei ayant parfois lancé des messages contradictoires plus ou moins modérés sur sa position envers la Chine, Jean-François Di Meglio s'interroge sur les vraies motivations de Tsai Ing-wen : une véritable stratégie politique visant à brouiller les pistes ou une incapacité à construire un discours cohérent vis à vis de Pékin. Selon Jean-Pierre Cabestan, cela témoigne plutôt des divisions internes à Taïwan.

Sur la question de la loi sur le contrôle des échanges commerciaux entre les deux rives, revendication qui a émergé lors du Mouvement des Tournesols des étudiants en mars-avril 2014⁹, Jean-Pierre Cabestan a expliqué qu'il était dans les projets de Tsai Ing-wen de la faire adopter par le Parlement assez rapidement, afin d'ouvrir à nouveau la voie au projet sur la facilitation des échanges commerciaux dans le domaine des biens, des services et des investissements sur le territoire chinois et entre les deux rives du détroit¹⁰.

Une question a été posée sur un partenariat éventuel entre Taïwan et un pays étranger sur les sous-marins, notamment avec la Russie, le Japon ou l'Allemagne puisque les États-Unis, qui sont à l'origine des design de sous-marins japonais et hollandais, n'ont pas honoré leur promesse.

Sur les échanges entre les think tank taïwanais et chinois, Jean-Pierre Cabestan a expliqué que ceux-ci se poursuivaient malgré la dégradation des relations entre les deux rives et que la Chine pourrait utiliser ce canal pour faire passer des messages.

9- Le mouvement protestait contre la soumission du Kuomintang au vote final de « l'Accord sino-taïwanais sur les services » dont les articles n'avaient pas été profondément examinés par le Parlement, comme il était initialement prévu.

10- Lire SAMSON YUEN, « Dans l'ombre de la Chine, Approche comparative des politiques de Pékin à Hong Kong et Taïwan », in *Perspectives chinoises*, CEFC, 2014/2, p.2.