

La relance du débat aux États-Unis sur la stratégie à adopter vis-à-vis de la Chine

Nadège Rolland, Directrice du programme sécurité et affaires politiques au National Bureau of Asian Research, à Washington.

Table ronde n°2/8 de l'Observatoire Stratégique et Politique de la Chine, cycle 2015-2016
17 juin 2015




Introduction de la séance

Le sujet des perspectives américaines sur la Chine tombe à pic dans un cadre événementiel chargé avec la tenue du Shangri-la Dialogue fin mai et la passe d'armes entre le Secrétaire à la Défense Carter et le vice-chef d'État-major chinois, l'amiral Sun Jianguo, le septième Dialogue économique et stratégique sino-américain, et la visite du Président Xi à Washington en septembre. Les tensions sino-américaines se renforcent depuis plusieurs mois au point de se transformer en véritable crispation bilatérale. Le thème de la rivalité entre les deux pays est d'ailleurs réapparu dans le débat public aux États-Unis.

est très critique envers la Chine, et dramatise les enjeux, parlant de « paix glaciale » ou d'une « réévaluation de la pensée américaine sur la Chine » selon l'expression du Wall Street Journal. Le lancement de la campagne présidentielle avec l'annonce des candidatures de Jeb Bush et Donald Trump pourrait également intensifier ces débats sur la Chine.

La question est donc celle d'un retour en arrière, d'un changement de la politique chinoise des États-Unis qui a été relativement constante depuis la normalisation des relations dans les années 1970. La presse américaine



États des lieux des relations sino-américaines depuis l'arrivée au pouvoir de Barack Obama

Nous arrivons à la fin d'une période de huit ans constituée des deux mandats du Président Obama. A partir de 2010, les relations se sont détériorées, en particulier après l'arrivée au pouvoir de Xi Jinping fin 2012.


L'engagement a été la priorité du début du premier mandat d'Obama, la notion de G2 était alors assez largement répandue à Washington. Cependant, 2010 a été l'année de la prise de conscience américaine de l'affirmation de puissance chinoise, notamment avec l'incident sino-japonais autour des îles Senkaku. Cette prise de conscience s'est doublée d'une volonté de mieux comprendre les motivations chinoises. Le pivot puis le rééquilibrage de la fin de l'année 2011 apparaissent ainsi comme une réponse à cette affirmation de puissance chinoise.

L'arrivée au pouvoir de Xi Jinping fin 2012/début 2013 marque le début d'une seconde période pour les relations bilatérales, marquée notamment par le sommet de Sunnylands en juin 2013. Premièrement, l'activisme diplomatique bilatéral est à relativiser, Xi et Poutine s'étant rencontrés neuf fois alors que Xi et Obama ne se sont rencontrés que deux fois. Deuxièmement, l'affaire Snowden a en partie empêché les États-Unis de faire pression sur la Chine sur la question de la sécurité cybernétique lors du sommet de juin 2013. Troisièmement, ce sommet a permis au président chinois d'afficher sa volonté de prendre un nouveau départ dans la relation, mettant en avant le concept de « nouveau type de relations entre grandes puissances ». Côté chinois, il s'agissait alors d'afficher un statut d'égal à égal avec les États-Unis. Le Président Obama a cependant refusé de faire sien le concept.

A l'inverse, les relations ont continué de se détériorer, notamment suite à l'annonce par la Chine de la création d'une zone d'identification aérienne de défense (ADIZ) qui chevauche celle du Japon au-dessus des Senkaku/Diaoyu en novembre 2013, à la veille de la visite du Vice-Président Biden au Japon, en Chine et en Corée du Sud. La réponse américaine a alors été l'envoi de bombardiers B52 dans cette ADIZ contestée. En novembre 2014, la deuxième visite du Président Obama en Chine après celle de novembre 2009 a été présentée comme un succès. Elle a notamment permis d'officialiser un accord sur les émissions de gaz à effet de serre. Cependant, cette réussite n'est que partielle et de nombreux sujets de discorde demeurent : interrogation américaine sur le rôle futur de la Banque asiatique d'investissement sur les infrastructures (AIIB), différends territoriaux en mers de Chine orientale et méridionale, cybersécurité, etc. Le contexte stratégique est, de plus, envenimé par le mouvement des parapluies à Hong Kong à l'automne 2014 – l'intervention du Président Obama étant restreinte sur le sujet. Plus inquiétant, près de 60% des membres de la Chambre de commerce sino-américaine à Pékin se plaignent

de la détérioration du climat des affaires en Chine, ce qui constitue une évolution de taille compte tenu des positions historiquement pro-Chine de ce groupe de pression. La seule avancée positive est la multiplication des contacts militaires et la participation de la Chine à l'exercice RIMPAC.

Depuis le début de l'année 2015, aucun grand changement dans la relation n'est à observer. La participation européenne à l'AIIB est perçue comme une trahison. Les différends territoriaux s'intensifient avec les dragages chinois en mer de Chine méridionale, au point que l'amiral Harris parle désormais de « grande muraille de sable » et que quatre sénateurs, deux démocrates et deux républicains, rédigent une lettre à l'intention de l'administration Obama pour lui demander de prendre des mesures fortes contre les « risques considérables » que font courir ces « provocations chinoises ». Le monde des affaires chinois fait part de ses inquiétudes et Henry Paulson souligne que les entreprises américaines ne sont plus les avocates d'une relation bilatérale fortes mais qu'elles mettent en avant davantage les problèmes que les opportunités économiques. Les affaires d'espionnage se poursuivent avec récemment la cyber-intrusion dans les banques de données de l'Office of Personnel Management.



L'omniprésence de la question du « piège de Thucydide »

La question porte plus que jamais sur les rapports actuels et futurs entre la puissance établie américaine et la puissance ascendante chinoise. En Chine, les discours critiques contre les États-Unis se multiplient et renforcent le sentiment d'insécurité. Cependant, de part et d'autre du Pacifique, le consensus est qu'il est nécessaire de trouver un équilibre entre défense des intérêts de puissance et recherche d'un modus vivendi. La Conseillère nationale à la sécurité considère notamment que « si la compétition est inévitable, il est nécessaire de forger une coopération sur des sujets clés (Corée du Nord, Iran, Syrie) ».

On peut également parler de grande désillusion américaine vis-à-vis de la Chine : crispation autoritaire, nationalisme, rêve chinois, restriction plus grande encore des libertés avec le projet de loi sur les ONG étrangères, etc. Le débat porte donc de plus en plus sur la réponse à donner à la montée en puissance chinoise. Un changement de rhétorique est intervenu : le terme de coexistence compétitive, faisant place à la coexistence pacifique, est de plus en plus utilisé, tout comme ceux de compétition et de rivalité.

Différents courants officiels et académiques

Côté américain, il n'y a pour l'heure pas de changement de politique, celle-ci oscillant toujours entre accommodement et fermeté. Cependant, la nécessité est toujours plus grande de s'assurer de la crédibilité de l'engagement américain en Asie. Cette absence de changement ne doit pas cacher des divergences entre administrations. La Maison Blanche continue de vouloir convaincre la Chine de respecter les règles internationales plutôt que d'avoir recours à la coercition. Le Secrétaire d'État Kerry et la Conseillère Rice semblent moins intéressés par l'Asie et le départ d'Evan Medeiros du NSC pourrait avoir une conséquence négative sur ce faible intérêt. Au Département de la Défense, il existe un véritable tiraillement entre services, renforcé par la forte personnalisation du pouvoir au sein du PACOM, même si l'accord commun est celui de poursuivre les « freedom of navigation transits » en mer de Chine. Au Congrès, la perception selon laquelle l'administration Obama a fourni une réponse trop timorée semble se répandre. Un amendement du budget de la défense par la Chambre des Représentants précise notamment que si les États-Unis invitaient à nouveau la Chine au RIMPAC, il faudrait également inviter Taiwan.

Au sein de la communauté académique, on note trois courants. Le premier est en ligne avec le rapport d'Ashley Tellis et Blackwill, une feuille de route pour conserver la primauté américaine. Le deuxième est incarné par Michael Swaine et Kevin Rudd qui sont favorables à un retrait partiel des États-Unis de la région. Enfin, le dernier courant est celui incarné par David Shambaugh qui dans un article publié dans le Wall Street Journal en mars 2015 prévoit un effondrement possible de la Chine. Cependant, cet article, qui semble s'éloigner des prises de position précédentes de Shambaugh, serait avant tout un appel à ne pas faire trop pression sur la Chine pour éviter une crise, la Chine apparaissant comme affaiblie, en particulier par le ralentissement économique. La vice-ministre des affaires étrangères chinoise Fu Ying parle quant à elle des pessimistes, des optimistes (finance et technologie) et des anxieux/prudents qui sont majoritaires.

La course à la présidentielle de 2016 ne devrait pas fondamentalement remettre en cause ces équilibres. Clinton devrait s'inscrire dans la suite logique du rééquilibrage dont elle est à l'origine et les Républicains devraient tenter de se construire en opposition à la politique d'Obama, sans toutefois effectuer un virage important. Il convient en outre de noter que la Chine ne fait pour l'heure pas débat dans la campagne.

Q&A

Les questions ont été variées et se sont inscrites dans la continuité de cette présentation. Mme Rolland a notamment insisté sur la différence entre les capacités américaines et la volonté chinoise ainsi que sur les enjeux, asymétriques, des deux pays, la Chine attachant beaucoup plus d'importance aux revendications territoriales que les États-Unis.

Cependant, l'absence de crise ouverte rend d'autant plus difficile pour les États-Unis de prendre position et d'intervenir, malgré la prise de conscience d'une accélération de l'emprise stratégique chinoise en Asie. Car cette plus grande puissance chinoise peut à terme remettre en cause la primauté américaine, primauté qui est considéré comme un acquis à maintenir.

En cas de conflit, il semble que la Chine serait la plus grande perdante. Cependant, les Chinois, malgré une dialectique de l'insécurité, insistent sur les pertes possibles côté américain, tant pour éviter un conflit que pour dissuader les États-Unis d'intervenir.

La question est posée également de l'impact de la politique américaine. En apparaissant parfois comme trop accommodante, ne nourrit-elle pas la confiance chinoise ?

Concernant l'AIIIB, la Chine a remporté un grand succès. L'annonce de la participation de certains pays européens dont la Grande Bretagne a été perçue comme un tournant, une trahison, alors même qu'Evan Medeiros avait discuté avec les Britanniques pour les en dissuader. Cependant, en n'y participant pas et en critiquant la Chine, les États-Unis semblent avoir fait une erreur de communication stratégique.

La question du « leading from behind » ne semble pas réellement se poser. Il existe finalement un consensus bipartisan sur la nécessité de rester en avant en Asie, et ce alors qu'il est difficile de trouver un allié, sauf peut-être le Japon, pour se confronter directement à la Chine. Ce consensus rejoint une question redondante qui porte sur la crédibilité de l'engagement américain dans la région.

Concernant la Route de la soie chinoise, malgré les annonces prometteuses, il convient d'attendre, la Banque des BRICS n'ayant toujours pas vu le jour malgré l'annonce de sa création en 2013. Si la Chine utilise cette initiative à des fins économiques, la question reste de savoir si elle pourra transformer à terme cette influence économique en une influence politique.

Enfin, la question de Taiwan demeure assez marginale dans le débat aux États-Unis alors même qu'elle représente un objectif stratégique à long terme pour la Chine, mais un objectif politique de réunification et non militaire de conquête.