

La politique institutionnelle de sécurité de la Chine

Loïc Tassé

Volume 30, Number 2, 1999

Les puissances majeures et les institutions internationales de sécurité, 1990-1997

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/704030ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/704030ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Tassé, L. (1999). La politique institutionnelle de sécurité de la Chine. *Études internationales*, 30(2), 303–324. <https://doi.org/10.7202/704030ar>

Article abstract

China's institutional security policy shows contradictions : while pretending to support developing countries' views on Security Council Reform, China still promotes the status quo ; taking a pro-nuclear disarmament stand and joining the CTBT, nevertheless China continues to engage in the Asian region's nuclear upward tendency; calling for dialogue and cooperation on the Spratleys issue, China would meanwhile intrudes militarily. Moment contingencies could partially explain these contradictions, but allover, China's institutional security policy keeps close to the country's general foreign policy line. It could he that China's behavior masks a new Chinese world division.

La politique institutionnelle de sécurité de la Chine

Loïc TASSÉ*

RÉSUMÉ: La politique institutionnelle de sécurité de la Chine est contradictoire: elle prétend défendre les PVD dans la réforme du Conseil de sécurité, mais prône le statu quo; elle plaide pour le désarmement nucléaire et joint le Traité d'interdiction complet des essais nucléaires, mais participe à l'escalade nucléaire dans la région asiatique; elle appelle au dialogue et à la coopération dans les Spratleys, mais y intervient militairement. Les divers changements de conjoncture expliquent une partie de ces contradictions, mais en général, la politique institutionnelle de sécurité de la Chine demeure fidèle aux grandes orientations de la politique extérieure du pays. Il se pourrait qu'une nouvelle division chinoise du monde se dissimule derrière le comportement de la Chine.

ABSTRACT: China's institutional security policy shows contradictions: while pretending to support developing countries' views on Security Council Reform, China still promotes the status quo; taking a pro-nuclear disarmament stand and joining the CTBT, nevertheless China continues to engage in the Asian region's nuclear upward tendency; calling for dialogue and cooperation on the Spratleys issue, China would meanwhile intrude militarily. Moment contingencies could partially explain these contradictions, but all over, China's institutional security policy keeps close to the country's general foreign policy line. It could be that China's behavior masks a new Chinese world division.

Sous Deng Xiaoping, la Chine a signé plus d'une centaine de traités multilatéraux, rejoint plus d'une cinquantaine d'organisations internationales gouvernementales et coopéré avec près d'un millier d'ONG¹. Pourtant, la politique institutionnelle de la Chine reste peu étudiée. L'examen des stratégies et des processus d'action de la Chine à l'occasion de conflits qui sont liés à des enjeux de sécurité mondiaux, régionaux ou territoriaux, révèle que derrière des apparences changeantes, la politique institutionnelle chinoise montre une remarquable cohérence et qu'il existe une unité cachée derrière les incarnations successives de cette politique.

Le terrain international par excellence où la Chine déploie sa diplomatie institutionnelle est celui des Nations Unies. Les nouvelles orientations de la politique extérieure de la Chine y accordent d'ailleurs une importance renouvelée. Le discours de la Chine à l'ONU est néanmoins potentiellement conflictuel. La Chine plaide pour une accélération des transferts de technologies et de capitaux vers les pays en voie de développement, dont elle prétend faire partie, bien qu'au Conseil de sécurité (CS), elle affirme tantôt faire contrepoids

* Candidat au doctorat au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal.

1. David M. LAMPTON, « A Growing China in a Shrinking World: Beijing and the Global Order », in Ezra F. VOGEL (dir.) et al., *Living With China*, New York, W.W. Norton and Co. 1997, p. 124

aux quatre membres permanents, tantôt agir dans l'intérêt de la paix internationale. Aussi la réforme du CS représente-t-elle un problème particulièrement délicat parce qu'elle place le pays en équilibre entre le rôle de leader des pays en voie de développement qu'il veut se donner et des contingences politiques, économiques ou géostratégiques qui lui sont propres.

La Chine soutient aussi de plus en plus activement de nouvelles institutions régionales ou internationales. Le traité d'interdiction totale des essais nucléaires (TITEN) constitue un bon exemple de ce nouvel intérêt de la Chine. Sous les allures d'une question d'intérêt mondial, ce traité soulève en réalité pour la Chine des problèmes géostratégiques régionaux. Le cas est d'autant plus intéressant que Pékin a accepté dans ce cadre, pour la première fois, des concessions à sa souveraineté, en échange de garanties de stabilité militaire régionale douteuses. La consolidation récente de la puissance nucléaire de l'Inde limite en effet l'aire d'influence de la Chine et marque en partie l'échec de sa stratégie de promotion du TITEN.

L'implication institutionnelle de la Chine devient cependant très limitée lorsque des problèmes territoriaux sont en jeu, comme dans le cas des îles Spratleys. Pékin, qui ailleurs joue le jeu du multilatéralisme, semble ici tout faire pour éviter l'émergence d'une véritable institution régionale de sécurité. Du point de vue chinois, ces îles forment une partie intégrante du territoire de la Chine et leur occupation par des pays des alentours est ressentie comme une invasion étrangère. Aussi, la Chine y mène-t-elle une diplomatie agressive, faite de coups de force suivis de négociations, de compromis et de coopérations dans des domaines très circonscrits.

La politique institutionnelle de sécurité de la Chine, malgré une argumentation qui varie peu, reste très sensible aux intérêts conjoncturels du pays, ce qui explique les fréquents changements de positions. Au-delà de ces zigzags, la politique institutionnelle de la Chine reste fidèle aux grands principes de sa politique extérieure. Cependant, une nouvelle division du monde en trois groupes de pays semble commencer à émerger de la politique institutionnelle de la Chine dans les années '90. Pékin pourrait ainsi être tentée de déployer une stratégie qui ferait de la Chine la seule interface entre ces trois mondes.

L'évolution de la politique institutionnelle de la Chine est indissociable de l'évolution de sa politique extérieure². Après Tiananmen en 1989, la Chine avait cherché à renouer et à normaliser ses relations avec d'autres pays et avait donc adopté une attitude discrète sur la scène internationale. La reprise des réformes en 1992, le retrait progressif de Deng Xiaoping durant les années '90 et l'émergence de ce que les autorités chinoises désignent elles-mêmes comme

2. Sur l'évolution de cette politique voir, par exemple Joseph Y.S. CHENG, « China's Foreign Policy in the Mid-1990s », in *idem* (dir.), *China in the Post-Deng Era*, Hong-Kong, 1998, pp. 217-242 ; voir aussi Dai Xiaohua, « Établir un nouveau type de relations avec l'étranger », *Beijing Information*, n° 3, 19 janvier 1998.

« une direction collégiale des affaires d'État³ », expliquent la mise en place graduelle et officieuse d'une nouvelle politique extérieure à partir de 1993. Les essais de tirs de missiles dans les eaux limitrophes de Taïwan en 1996 annoncent la fin de cette période transitoire et marquent l'avènement symbolique de cette nouvelle politique extérieure.

Alors que sous le règne de Deng Xiaoping, la politique extérieure se résumait à trois axes, soit réunifier Hong-Kong et Macao, favoriser la stabilité régionale par une politique d'équidistance entre Moscou et Washington et enfin privilégier les relations économiques par des ententes bilatérales, celle-ci se redéploie en quatre nouveaux axes au cours des années '90⁴. Le premier de ces axes est celui de la promotion de la réunification avec Taïwan et de l'opposition aux activités internationales du gouvernement taïwanais. Quoique cette promotion ait toujours été présente dans la politique chinoise, elle restait auparavant subordonnée à d'autres objectifs. La Chine et Taïwan en étaient même arrivées à coopérer dans un certain nombre d'instances internationales⁵, malgré la lutte pour la reconnaissance diplomatique à laquelle les deux gouvernements se sont livrés durant ces années. La politique de réunification avec Hong-Kong et Macao ayant réussi, la priorité passe au problème le plus délicat. Le second axe que privilégie Pékin est celui de la diplomatie multilatérale sur laquelle dès 1986 le gouvernement chinois avait commencé à s'appuyer pour promouvoir l'indépendance de sa politique extérieure⁶. S'y retrouvent en particulier les problèmes de la réforme de l'ONU, des conflits régionaux, des opérations de maintien de la paix, de désarmement, de contrôle des armements et de l'environnement⁷. Troisièmement, la Chine veut développer des relations bilatérales intenses et privilégiées avec quelques grands pays, soit en premier lieu, les États-Unis, la Russie et le Japon. Ces relations bilatérales qui prolongent et renforcent en particulier la politique extérieure commerciale chinoise des années '80, englobent aussi un petit nombre de pays occidentaux. Par ordre d'importance, la France, l'Allemagne et l'Angleterre semblent appartenir à un premier groupe, l'Australie et le Canada à un second, et d'autres pays non spécifiés à un troisième. Le quatrième et dernier axe, celui de la diplomatie régionale est plus complexe. Il inclut les alliances militaires que la Chine signe avec des pays voisins, des relations de « partnership et de confiance » avec l'Union européenne, comme

3. « China: Xinhua on New Prospects for PRC Diplomacy », *Xinhua*, 5 septembre 1997, (dans Foreign Broadcast Information Service Daily Report, dorénavant FBIS), FBIS-CHI-248.

4. Ces quatre axes sont réitérés depuis. Voir par exemple HAN Hua, « Four Keys in 1998 Chinese Diplomacy », entrevue avec Zhu Bangzhao, représentant du ministère des Affaires étrangères de Chine, *Hong-Kong Wei Po*, 4 mars 1998, FBIS-CHI-98-063.

5. Sur la coopération entre la Chine et Taïwan, voir par exemple Gerald CHAN, *China and International Organizations, Participation in Non-Governmental Organisation Since 1971*, Hong-Kong, Oxford University Press, 1989.

6. WANG Jiangwei, « Chinese Perspectives on Multilateral Security Cooperation », *Asian Perspective*, vol. 22, n° 3, 1998, p. 106.

7. HAN Hua, art. cit.

dans le cas des conférences Europe-Asie, ainsi que le développement de relations avec les pays d'Afrique et d'Amérique latine⁸.

I – La Chine et la réforme du Conseil de sécurité

La politique chinoise à l'égard de la réforme du CS suit la même séquence que sa politique extérieure générale. Après trois années de silence sur le sujet, les représentants chinois commencent en 1992 à intervenir timidement sur la réforme et proposent de la fonder sur quatre principes : la souveraineté des États, le règlement pacifique des conflits internationaux, le développement économique de tous les pays et l'établissement d'un nouvel ordre mondial qui dépasse les intérêts des seuls pays riches et puissants⁹. La Chine semblait ainsi appuyer les demandes du Groupe des 77 qu'elle juge « justes et raisonnables¹⁰ ». Puis en 1997, le discours change et les autorités chinoises avertissent que « les conditions pour la réforme ne sont pas encore mûres¹¹ » et que les modifications ne pourront survenir que s'il y a consensus ou quasi-consensus parmi tous les pays¹². La Chine défend donc maintenant le *statu quo*.

Les Chinois reconnaissent trois principaux enjeux à la réforme du CS et n'hésitent pas à la lier au cadre beaucoup plus vaste des réformes de l'Assemblée générale et des finances des Nations Unies. Le veto constitue le premier de ces enjeux. Bien que les diplomates chinois ne s'objectent pas formellement à la formule « deux plus trois », (c'est-à-dire trois pays du « tiers-monde » plus l'Allemagne et le Japon, avec pour chacun un droit de veto), il est difficile de déterminer les modalités suivant lesquelles ils voudraient que des pays du « tiers-monde » soient choisis. En fait sur cette question, la Chine est le plus évasif des cinq membres permanents : elle n'a pas de position claire sur une éventuelle rotation parmi ces pays, ni même sur le nombre de membres à ajouter¹³. En revanche, les Chinois défendent le principe de « l'équilibre régional¹⁴ » dont une des vertus est justement de nuire à l'entrée du Japon¹⁵ et

8. *Ibid.*

9. HOU Zhitong, « Déclaration de M. Qian Qichen », *Beijing Information*, n° 40, 5 octobre 1992, p. 13.

10. ZHOU Xisheng, « China : PRC Representative on UN Reform », *Beijing Liaowang*, 19 mai 1997, FBIS-CHI-97-105.

11. QIN Huasun, *Statement by Ambassador Qin Huasun, Permanent Representative China to the UN at the 52nd Session of UNGA on the Reform of the Security Council*, ONU, 4 décembre 1997, <http://www.undp.org/missions/china/12-04975.htm>.

12. « China : PRC Envoy on Enlargement of Security Council », *Beijing Xinhua*, 28 avril 1997, FBIS-CHI-97-118.

13. Voir les commentaires de l'ambassadeur de Singapour, Bilahari KAUSIKAN, *Do the Permanent Members Really Want Reform?*, ONU, 5 mai 1997, p. 4.

14. SU Xiangxin, « China : Diplomatic Achievements in UN in 1997 », (Interview de Qin Huasun, représentant permanent de la Chine à l'ONU), *Zhongguo Xinwen She*, 5 janvier 1998, FBIS-CHI-98-005.

15. Une agence de presse japonaise, suite à une visite de Li Peng à Tokyo interprétait en ce sens la position chinoise sur l'équilibre régional. L'information n'a pas été démentie ; voir « Japan : Li Peng Toast Relationship as Qian Qichen Slams Japan », *Tokyo Kyodo News Service*, 29 septembre 1997, FBIS-EAS-97-272.

de l'Inde comme membres permanents. Suivant ce principe, la Chine d'une part prétend que les pays développés sont sur-représentés au CS et d'autre part se pose en représentante de la région asiatique. Le Japon ne se qualifie donc ni régionalement ni économiquement. Quant à l'Inde, les récents essais nucléaires qui s'y sont effectués, font dire aux dirigeants chinois qu'il est pas opportun de discuter de l'entrée de ce pays au CS comme nouveau membre permanent¹⁶.

Deuxièmement, la Chine s'inquiète des activités de maintien de la paix auxquelles elle participe depuis 1990¹⁷, de manière plus que modeste il est vrai¹⁸. La position de la Chine a cependant beaucoup évolué dans ce domaine. Au départ, la Chine voulait que les opérations de maintien de la paix soient moins nombreuses, de telle sorte que davantage d'argent soit investi dans le développement¹⁹. Ces missions, lorsqu'elles impliquent l'usage de la force, lui semblaient inutiles, contradictoires et nuisibles²⁰. La Chine protestait enfin contre la violation de la souveraineté nationale des pays visés par les missions.

Puis en 1997, sa position change complètement. Suivant Qian Qichen, les intérêts de la Chine étant devenus « identiques ou similaires²¹ » à ceux des États-Unis dans plusieurs domaines, Pékin est prête à accroître la coopération avec Washington à l'ONU, en particulier à propos du travail du CS²². C'est pourquoi, afin de créer un nouvel environnement international stable ainsi que pour fonder un nouvel ordre politique et économique juste et raisonnable, la Chine annonce-t-elle qu'elle participera désormais plus activement aux opérations de maintien de la paix²³. De plus selon elle, son principe d'équilibre régional au CS devrait aider celui-ci à mieux couvrir ses responsabilités de paix et de sécurité mondiales²⁴. Pékin justifie son revirement en arguant, de

16. SHA Zukang (directeur général du département du contrôle des armements et du désarmement au ministère des Affaires étrangères), *La position de la Chine sur la non-prolifération*, discours prononcé le 11 janvier 1999 à la 7^e conférence sur la non-prolifération de la fondation Carnegie, in *Beijing Information*, n° 6, 8 février 1999, p. 6.

17. La Chine a contribué financièrement pour la première fois en 1982 aux forces de maintien de la paix (au Liban) ; elle est devenue membre en 1988 du Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'ONU ; en 1990 elle envoie ses premiers observateurs militaires lors d'une opération ; WANG, *op. cit.*, p. 107.

18. La Chine fournit moins de 1 % du budget des opérations de maintien de la paix ; David M. LAMPTON, *op. cit.*, p. 130.

19. ZHOU Xisheng, *op. cit.*, pp. 7-8.

20. XIA Zhalong et al., « UN Representative Interviewed on Peace-Keeping », *Beijing Xinhua Domestic Service*, 2 mars 1995, FBIS-CHI-95-42.

21. « China : Qian Qichen Meets With U.S. Richardson », *Beijing Xinhua*, 15 août 1997, FBIS-CHI-97-227 ; on notera pour mémoire qu'un an auparavant, la Chine accusait encore les États-Unis de chercher à façonner les réformes de l'ONU de telle sorte qu'elles reflètent leurs « valeurs et croyances politiques » ; voir XU Shiquan, « PRC : Article Criticizes U.S. Policy on UN Reform », *Renmin Ribao*, 25 juin 1996, FBIS-CHI-96-129.

22. *Ibid.*

23. HAN Hua, « China : Shen Guofang Views PRC Diplomacy, Exclusive Interview », *Hong-Kong Wen Wei Po*, 4 février 1998, FBIS-CHI-98-035.

24. SU Xiangxin, *op. cit.*

manière plus ou moins convaincante, qu'une baisse du nombre de missions permettrait de consacrer plus d'argent au développement, grâce à la plus grande rapidité de mobilisation des troupes, ce qui accentuerait la fonction de prévention des conflits des missions; l'activité des missions serait ainsi redéployée dans des domaines comme l'économie, la politique ou l'action humanitaire²⁵.

Troisièmement enfin, la question du financement des Nations Unies irrite la Chine parce qu'elle perçoit, chez les pays occidentaux en général et chez les États-Unis en particulier, une volonté de vider l'organisation de sa mission de développement au profit d'organisations mieux contrôlées par ces pays²⁶. Le Bureau du commerce et du développement, l'Organisation du développement industriel, le Secrétariat de la coopération technologique, pour n'en nommer que quelques-uns, seraient particulièrement visés par ces mesures qui augmenteraient le rôle de la Banque Mondiale, du FMI et de l'OMC²⁷. La position de la Chine en ce domaine n'a pas changé depuis 1992.

Les justifications sur lesquelles s'appuie la Chine pour expliquer l'évolution de ses positions sur la réforme présentent une remarquable constance, ce qui correspond aux observations de Nigel Thalakada à propos des votes des représentants de la Chine au CS²⁸. Dans le cas précis de la réforme du CS, nous avons recensé quatre principes sur lesquels la Chine s'appuie depuis 1992 : 1) aucune proposition ne devra exclure ou affaiblir les PVD; 2) le CS doit améliorer ses conditions de travail de telle sorte que les communications avec la majorité des États membres soient respectées; 3) la charte des Nations Unies doit être respectée; 4) le rôle de l'ONU dans le développement économique doit être renforcé considérablement. Un cinquième principe, celui de la diminution du nombre de missions de paix a cessé d'être évoqué en 1997.

Il est cependant douteux que ces principes aient d'autres fonctions que d'être utilisés suivant les circonstances pour justifier, dans un sens ou dans un autre, les actions de la Chine, dont les motivations réelles semblent toujours très conjoncturelles mais néanmoins subordonnées aux grandes orientations de sa politique extérieure. Ce phénomène s'observe aisément lors des votes au CS où la Chine s'exprime officiellement.

Un exemple frappant de l'utilisation que fait la Chine de ces arguments suivant ses intérêts du moment est celui du veto qu'elle oppose à l'autorisation d'adjoindre à la MINUGA (Mission des Nations Unies au Guatemala) 150 obser-

25. ZHOU Xisheng, « UN Peacekeeping Operation Facing New Challenges », *Xinhua*, 5 avril 1998, FBIS-CHI-98-095

26. XU Shiquan, *op. cit.*

27. Voir YANG Yang, « China: Obstacles to UN Reform Discussed », *Beijing Shijie Zhishi*, (revue proche du gouvernement), 1^{er} décembre 1996, FBIS-CHI-96-003.

28. Nigel THALAKADA, « China's Voting Pattern in the Security Council, 1990-1995 », in Bruce RUSSETT (dir.) et al., *The Past and Future Security Council*, New York, 1997, pp. 87-118. L'auteur retient surtout les arguments de la défense de la souveraineté nationale, du respect de l'intégrité des chapitres VI et VII ainsi que de l'analyse de quelques intérêts conjoncturels.

vateurs militaires pour vérifier les accords de cessez-le-feu. La Chine entend voter contre la proposition « en raison des erreurs commises par le gouvernement du Guatemala », c'est-à-dire le soutien pendant plus de quatre ans « d'activités visant à déstabiliser la Chine aux Nations Unies » et l'invitation lancée au gouvernement taïwanais à signer les accords de paix. Ce faisant, le Guatemala aurait « violé la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Chine et « ouvert la voie à des activités sécessionnistes²⁹ ». Mais ajoute le représentant chinois, si le gouvernement guatémaltèque est vraiment sincère, alors il sera possible d'éliminer le différend. Dix jours plus tard, la Chine votait en faveur de l'autorisation, car elle aurait « toujours appuyé le processus de paix au Guatemala » et « toujours espéré trouver une solution à la question par la négociation³⁰ » d'autant que le Guatemala adopte désormais « une approche pragmatique visant le long terme³¹ ».

Le veto de la Chine apparaît clairement comme une mesure de rétorsion contre le Guatemala. La Chine dénonce l'intrusion du Guatemala dans ses affaires internes et plaide pour la protection de sa souveraineté, mais il n'est pas difficile de déduire qu'elle cherche à affaiblir Taïwan³². Lorsque la Chine retire son veto et vote pour la proposition, elle énonce cette fois le principe de la promotion de la paix. En réalité, elle semble avoir obtenu la rupture des relations entre le Guatemala et Taïwan, ou tout au moins l'arrêt du soutien actif du gouvernement du Guatemala à Taïwan. L'attitude du gouvernement dans cette affaire correspond au nouvel axe politique de la Chine concernant Taïwan³³.

L'exemple précédent³⁴ montre que la Chine utilise le cs comme un instrument d'appui à sa politique extérieure. La réforme du cs devrait donc s'insérer dans la même logique. La question est donc de comprendre pourquoi, nonobstant toutes les justifications officielles des représentants chinois, la position de la Chine à propos de la réforme du cs est passée du silence à un appui plus ou moins tacite du Groupe des 77 à une défense du *statu quo*.

On voit mal quels avantages réels la Chine pourrait retirer d'une réforme du cs qui élargirait le nombre de membres permanents ou briserait le monopole chinois de la représentation des pays en voie de développement au Conseil. Un plus grand nombre de membres permanents complexifierait les

29. *Communiqué de presse*, cs/767, 10 décembre 1997, <http://www.un.org/french/docs/sc/spress.htm>, (les communiqués de presse subséquents proviennent du même site).

30. *Communiqué de presse*, cs/769, 20 décembre 1997.

31. *Ibid.*

32. Le représentant chinois lie cette question à celle d'un siège pour Taïwan à l'ONU; Su Xiangxin, *op. cit.*

33. Après le retour de Hong-Kong et de Macao; voir par exemple JIANG Zemin, « Portons haut levé le grand étendard de la théorie de Deng Xiaoping pour l'avancement de la cause de l'édification du socialisme à la Chinoise au XXI^e siècle », in *Beijing Information*, n° 40, 6 novembre 1997, pp. 32-34.

34. On pourrait évoquer d'autres exemples comme ceux des votes de la Chine concernant les résolutions sur Haïti ou sur l'Afrique des Grands Lacs.

relations entre la Chine et les pays qui auraient ce privilège et augmenterait les occasions de veto chinois³⁵, tandis que l'arrivée de pays du « tiers-monde » pourrait favoriser parmi eux des divisions internationales qui affaibliraient la Chine.

Pékin qui s'est engagée dans les réformes en suivant les lignes de son ancienne politique des années '70, c'est-à-dire en porte-étendard des pays en voie de développement, pourrait avoir poursuivi au départ deux objectifs divergents. Lorsqu'en 1992 la Chine décide de participer officiellement à la réforme, elle y voit sans doute une occasion parmi d'autres de briser son isolement international. D'autre part, les exigences pro-tiermondistes qu'elle pose rompent avec sa politique de rapprochement avec les pays occidentaux. La contradiction entre ces deux objectifs pourrait s'expliquer par la lutte interne qui oppose alors dans le Parti les factions favorables à l'ouverture à d'autres factions anti-occidentales. Quoi qu'il en soit, bien que les factions favorables à l'ouverture prendront le dessus, la Chine demeurera liée *pro forma* par cette ambiguïté initiale quant aux objectifs des réformes.

Par la suite, le peu de loquacité des représentants chinois sur le sujet laisse supposer qu'en réalité la Chine était heureuse de l'évolution difficile de la réforme. Officiellement en tout cas, et en comparaison avec d'autres pays, la Chine s'est très peu manifestée dans le dossier. Par conséquent, lorsqu'en 1997 la Chine déclare que les conditions pour une réforme ne sont pas mûres, elle opère un simple constat, mais du coup abandonne officiellement la défense des enjeux liés au veto et se libère ainsi des attentes créées par sa position de 1992.

Le rôle de défense des pays du « tiers-monde » n'est cependant pas complètement délaissé et se transporte sur la scène économique où les pays de ce groupe peuvent servir d'alliés à la Chine. La dimension financière des interventions du CS intéresse en effet Pékin au plus haut point dans la mesure où la Chine bénéficie elle-même d'une proportion de plus en plus forte de l'aide au développement et dans la mesure où les leviers de cette aide risquent de lui échapper s'ils se concentrent dans des organisations internationales dominées par quelques pays industrialisés. Il n'est donc pas étonnant que le discours des dirigeants chinois non seulement n'ait pas changé là-dessus, mais même se soit raffermi. En effet, la Chine réclame maintenant sa part des achats effectués à l'ONU et dénonce les retards de paiements des grandes puissances qui réduiraient la portée des missions de paix et leur seraient nuisibles³⁶.

35. Voir à cet effet les précautions que la Chine utilise dans la déclaration commune sino-américaine publiée à l'occasion de la visite de Jiang Zemin aux États-Unis en 1997 et qui spécifie que les deux pays « appuient les efforts pour rendre le Conseil de sécurité plus représentatif, *tout en maintenant et en améliorant son efficacité* », ce qui peut facilement devenir contradictoire ; « Déclaration commune sino-américaine », in *Beijing Information*, n° 46, 17 novembre 1997, p. 8 (les italiques sont de nous).

36. Su Xiangxin, « China : UN Envoy on Peacekeeping Administration Work », *Beijing Zhongguo Xinwen She*, 3 avril 1998, FBIS-CHI-98-093.

Mieux, le gouvernement chinois semble de plus en plus souvent utiliser l'argument du développement économique pour justifier ses positions et la réforme du CS ne fait pas exception à la règle.

L'évolution de la position chinoise sur le groupe d'enjeux rattachés aux missions de paix est la plus troublante puisque Pékin, qui voulait leur diminution avant 1997, demande à présent leur renforcement et même plaide pour leur financement. La Chine manifeste ainsi une volonté de se rapprocher des grandes puissances, ce qui était implicite dans les nouvelles orientations de sa politique extérieure, mais augmente aussi les possibilités de désaccords entre elle et les pays du « tiers-monde ». Cette nouvelle position de la Chine sur les opérations de maintien de la paix pourrait refléter l'amélioration des capacités militaires du pays, la consolidation au pouvoir des factions favorables à l'ouverture, ou encore être le résultat de tractations diplomatiques qui impliquent des enjeux extérieurs au CS comme tel. Ainsi que nous l'avons montré pour l'affaire du Guatemala et comme d'autres l'ont expliqué à propos des votes de la Chine au CS³⁷, cette dernière possibilité devrait être examinée avec attention.

La Chine semble en somme tenter de réconcilier trois positions potentiellement divergentes sur la réforme du CS. Elle est proche des positions occidentales sur la question des opérations de maintien de la paix, tente de s'allier les PVD sur les questions financières et soutient implicitement les pays qui ne veulent pas de changement dans la composition du CS. La présence de plus en plus marquée des préoccupations économiques dans le discours des diplomates chinois pour justifier leurs positions, pourrait cependant indiquer que Pékin considère plus important le rôle économique du CS. Ceci pourrait même présager d'un rapprochement de la Chine avec les PVD si les flux d'aide et d'investissement vers elle diminuaient ou si elle ne parvenait pas à occuper au sein des organisations économiques internationales la place qu'elle estime lui revenir.

II – Le traité d'interdiction totale des essais nucléaires

En 1963 l'URSS, la Grande-Bretagne et les États-Unis signaient un traité d'interdiction partielle des essais atomiques dans l'eau, l'atmosphère et l'espace. Ce traité ne limitait pas les essais nucléaires souterrains et les puissances nucléaires continuèrent à moderniser leur arsenal. Le TITEN, comme son parent de 1963, renferme des clauses qui limitent les expérimentations nucléaires, mais en partie seulement. Les simulations par ordinateurs demeurent permises et l'absence de définition claire sur la notion d'explosion nucléaire, autorise des expérimentations avec des techniques apparentées aux essais nucléaires classiques³⁸. Ces techniques qui sont extrêmement avancées et qui donc

37. THALAKADA, *op. cit.*

38. Il s'agit par exemple de test hydronucléaire ou de la fusion par confinement inertiel; voir Annette SCHAPER, *The Comprehensive Ban Treaty from a Global Perspective*, Peace Research Institute Frankfurt, 1997, pp. 5-6.

supposent un niveau de développement scientifique très élevé, constituent pour le moment le seul passage possible vers la création d'armes nucléaires de seconde et troisième générations sans expérimentation sur le terrain³⁹. La diffusion des informations scientifiques est cependant assez largement répandue pour que des pays non nucléaires puissent fabriquer une bombe de première génération sans expérimentation préalable⁴⁰.

Pendant près de deux décennies, la Chine refusa de signer l'Accord sur la non-prolifération de l'armement atomique, au nom de la sauvegarde des intérêts des pays non nucléaires et de la réduction insuffisante des arsenaux de l'URSS et des États-Unis⁴¹. Ce n'est qu'à partir d'août 1991, dans la foulée de la période de rapprochement avec les pays occidentaux de l'après Tiananmen, et sans doute aussi en raison de la décision de la France de joindre le traité, que le Premier ministre d'alors, Li Peng, annonça lors d'une tournée au Japon que son pays signerait le traité de non-prolifération nucléaire, ce qui fut fait en mars 1992⁴². La signature de ce traité marque non seulement un revirement dans la stratégie nucléaire chinoise, mais également une nouvelle étape dans l'utilisation de la diplomatie multilatérale en matière de sécurité⁴³.

La Chine a joint la table de négociation du TITEN à l'hiver 1994, en déclarant que pareil traité devait obligatoirement être lié au désarmement nucléaire total⁴⁴. Rapidement, la position des négociateurs chinois se cristallise autour de deux points centraux. D'une part, l'interdiction des tests nucléaires n'est acceptable pour la Chine et les puissances non nucléaires que si les puissances nucléaires renoncent à leur pouvoir de première frappe nucléaire entre elles et à leur frappe nucléaire vis-à-vis des autres pays. Et la Chine de rappeler que la signature de ce traité de toute manière ne doit pas engager à restreindre les ventes d'armes conventionnelles, ce qui porterait atteinte à la souveraineté et à l'intégrité des pays⁴⁵. D'autre part, la Chine propose un certain nombre de restrictions au traité, en particulier une clause qui permettrait de réaliser des explosions nucléaires pour des fins civiles⁴⁶. Les positions chinoises vont s'assouplir en cours de négociation. Ainsi en mai 1996, au nom de la paix mondiale, de la sécurité et du progrès dans la destruction des arsenaux, la Chine abandonnera-t-elle sa demande d'usage

39. Bien que les avis des experts divergent sur la faisabilité d'un tel passage; chez ceux qui doutent de cette possibilité, voir SCHAPER, art. cit.; pour l'opinion inverse, voir Dr. Kathleen C. BAILEY, *Statement By Dr. Kathleen C. Bailey Before the United States Senate Committee on Governmental Affairs Subcommittee on International Security, Proliferation, and Federal Services*, 18 mars 1998, <http://www.orgfas/spp/strawars/congress/1998h/31898testbanbailey.html>.

40. BAILEY, *op. cit.*, p. 3.

41. Banning N. GARRETT et Bonnie S. GLASTER, « Chinese Perspectives on Nuclear Arms Control », in Michael E. BROWN, Sean M. LYNN-JONES et Steven E. MILLER (dir.), *East Asian Security*, The MIT Press, Cambridge, 1996, *Ibid.*, p. 233.

42. Art. cit.

43. *Ibid.*, pp. 232-233.

44. Voir par exemple GAO Jian, « UN Envoy Comment on Nuclear Test Ban Treaty », *Xinhua*, 12 novembre 1995, FBIS-95-223.

45. *UN Envoy Notes Nation's Stand on Disarmement*, Beijing, *Xinhua*, 16 mai 1995, FBIS-CHI-95-096.

46. *Idem*.

des explosions nucléaires à des fins civiles⁴⁷. Puis, dans les mois qui suivent la signature du TITEN, la Chine défendra activement des mesures de surveillance imposées par le traité.

Que s'est-il produit pour que la position de la Chine, de réservée qu'elle était au début, devienne si volontaire? C'est que, tout comme les États-Unis qui imposent un moratoire sur les essais nucléaires en 1993, parce qu'ils ont développé une méthode de simulations par ordinateurs, tout comme la France qui en janvier 1996 parvient à mettre au point son propre logiciel, la Chine possédera enfin son logiciel. Avec une différence notable cependant : ce n'est pas elle-même qui l'a développé, mais les États-Unis qui le lui ont procuré⁴⁸. Pour la Chine, le cœur des négociations du TITEN se rattachait à la possibilité du pays de développer ou non les armes de la troisième génération et à sa préoccupation d'amoindrir les risques de prolifération nucléaire⁴⁹, en particulier chez ses voisins. Une fois ses revendications acceptées, la Chine ne pouvait que retirer des bénéfices de la signature du traité, notamment face à l'opinion publique internationale et en raison des transferts de technologies liés à son statut au sein du traité.

Le TITEN lui-même a suivi une procédure d'adoption que la Chine a dénoncée. Étant donné que la Conférence sur le désarmement et le contrôle des armements de Genève avait échoué, le 20 août 1996, de faire adopter le projet de traité parmi ses membres, l'Australie décida de le porter devant l'Assemblée générale de l'ONU, court-circuitant ainsi les canaux habituels de négociation⁵⁰. On connaît la suite : le traité fut adopté le 10 septembre 1996 par l'assemblée avec 158 voix de majorité, 5 abstentions (Cuba, Turquie, Mauritanie, Syrie et Liban) et 3 contre (Inde, Bhoutan, Libye). Plus spécifiquement, le traité doit devenir effectif 180 jours après sa ratification par les cinq membres permanents du Conseil de sécurité et 44 puissances nucléaires potentielles qui y sont désignées. À la fin 1998, 150 États l'avaient signé, et

47. *Disarmement Envoy Elaborates on Nuclear Test Ban Stand*, Beijing, *Xinhua*, 8/5/1996, FBIS-CHI-96-082 ; le gouvernement japonais l'exprime plus clairement : « Tokyo Welcomes China's Shift to « Flexible Stance » on CTBT », *Tokyo Kyodo*, 14 mai 1996, FBIS-EAS-96-094.

48. Les États-Unis nient l'avoir procuré aux Chinois en mai 1996. Sous le couvert de l'anonymat, un fonctionnaire des É.-U. déclarait en 1996 qu'un accord secret avait été signé avec la France dans le domaine et que des conversations avec la Russie étaient en cours mais pas avec les Chinois ; voir Dimitry ANTONOV, « U.S.-Russia Discuss Exchange of Nuclear Security Data », *Moscow ISTAR-TASS*, 19 juin 1996, FBIS-SOV-96-119 ; cette opinion est minoritaire. Pour l'opinion inverse et majoritaire voir Nigel HOLLOWAY, « Bargaining Counter, U.S. Offers China a Nuclear Carrot », *Far Eastern Economic Review*, (dorénavant FEER), 28 mars 1996 ou Tariq RAUF, *Test-Ban Treaty : Asian Concerns*, Center for Nonproliferation Studies, Monterey Institute for International Studies, 1997, p. 3. Les Chinois auraient échoué à développer les nouvelles têtes nucléaires en 1995 et les militaires auraient exercé des pressions pour la poursuite des tests en 1996 ; voir « News Nuclear Weapons Said Goal of Current Tests », *Hong-Kong Lien Ho Pao*, 12 novembre 1995, FBIS-CHI-95-218.

49. GAO Jian, « China : Disarmement Envoy Sha Zhukang on Disarmement Talks », *Beijing Liaowang*, 16 décembre 1996, FBIS-TAC-97-003.

50. BAILEY, *op. cit.*

vingt l'avaient ratifié⁵¹. De plus, après septembre 1999, à la requête de la moitié des membres signataires, des mesures punitives peuvent être décidées contre les pays non signataires.

La Chine a cependant dû accepter plusieurs concessions durant les négociations. D'abord, elle a abandonné le droit de procéder à des explosions nucléaires pour des fins civiles⁵². Pour la première fois, elle a accepté d'autoriser des vols transfrontaliers de surveillance de la Commission de surveillance prévus par le traité⁵³. La signature du traité a aussi été liée à celle d'un calendrier pour un désarmement total⁵⁴. Mais elle a également réussi à faire augmenter de 26 à 30 (sur 51) le nombre de votes requis au sein de cette commission pour autoriser l'inspection de sites litigieux. Cette dernière mesure aurait eu pour effet, selon la Chine, de neutraliser l'embargo des pays occidentaux sur les termes du traité, ce qui aurait permis la sauvegarde de la souveraineté des petits et moyens États⁵⁵.

Les critiques de la Chine à l'égard du traité sont nombreuses, même si elles ont cessé d'être exprimées officiellement. La Chine reproche d'abord au traité de ne pas avoir été voté à l'unanimité, grâce à des consultations, à l'intérieur de la Conférence de Genève. Pékin reproche également au traité de ne pas inclure de dispositions sur l'usage de la frappe nucléaire contre des pays non nucléaires ou en cas de première attaque. Ensuite, les missions de surveillance du TITEN ne seraient effectuées que par un petit nombre de pays qui disposent de la technologie adéquate, ce qui pourrait devenir dangereux, discriminatoire et conduire à des abus d'inspections. Troisièmement, les procédures d'examen ne seraient pas complètement rationnelles. Quatrièmement la capacité financière des pays a été retenue comme critère d'élection des membres du Conseil du TITEN, ce qui fait redouter à la Chine la création d'un précédent pour ce genre de traité. Enfin le traité inclut la surveillance des gaz inertes dont la présence ne prouverait pas hors de tout doute scientifique des activités interdites par le traité⁵⁶.

La Chine justifie son adhésion au traité au nom du maintien de la paix et de la défense des PVD et des circonstances exceptionnelles, c'est-à-dire que le

51. Preparatory Commission for Comprehensive Nuclear-Test Ban Treaty Organisation (CTBTO PrepCom), Vienna Comprehensive Test Ban Treaty Signatories and Ratifiers, 28 octobre 1998, http://www.ctbto.org/ctbto/sig_rat.shtml.

52. Pour ménager la susceptibilité de la Chine, il fut décidé que la conférence de révision du traité qui se réunit tous les dix ans peut autoriser ce type d'explosion, s'il y a unanimité entre les membres, ce qui *de facto* revient à une interdiction totale, mais permet le maintien d'instituts de recherches en ce domaine ; voir Annette SCHAPER, *op. cit.*, p. 6.

53. Li Daozhong, « PRC : « International Commentary » on Test Ban Treaty », *Beijing Liaowang*, 30 septembre 1996, FBIS-CHI-96-206.

54. « PRC Official : China Makes « Great Concessions », Wants Early CTBT », *Hong-Kong, Ming Pao*, 14 juillet 1996, FBIS-CHI-96-136.

55. Li Daozhong, *op. cit.*, p. 3.

56. Pour la liste plus détaillée de ces reproches, voir GAO Jian *et al.*, « PRC : Beijing Envoy List Flaws in Nuclear Test-Ban Treaty », *Beijing Xinhua Domestic Service*, 11 septembre 1996, FBIS-CHI-96-179.

traité ne serait qu'une étape vers l'interdiction totale de l'armement. À cet égard, la Chine qui prétend soutenir les pays du « tiers monde », plaide pour le désarmement nucléaire, pour l'interdiction de la production de matériel de fission pouvant servir à l'armement et enfin pour l'établissement de garanties de sécurité pour les États non nucléaires⁵⁷.

Il existe cependant un profond décalage entre le discours chinois et ses actions régionales, en particulier face à l'Inde et au Pakistan. Ces dernières années, Pékin a en effet fortement poussé les deux pays à l'escalade nucléaire, alors qu'en théorie, le TITEN aurait dû inciter la Chine à désamorcer le conflit. Ainsi la Chine développe-t-elle de nouveaux vecteurs nucléaires à têtes multiples dont le rayon d'action atteint 8 000 à 10 000 km⁵⁸, ce qui augmente la menace pour l'Inde (et d'autres pays). Elle aurait également vendu au Pakistan de la technologie liée aux missiles chinois M-11, capables de recevoir des ogives nucléaires et dont le rayon d'action atteindrait 1000 km, ainsi que diverses composantes servant à la fabrication d'armement nucléaire⁵⁹. Enfin, la Chine aiderait le Pakistan à moderniser sa marine de guerre⁶⁰. Pourtant à la fin 1996, la Chine et l'Inde signaient des accords de limitation et de réduction de leurs forces armées frontalières et convenaient de la poursuite de l'augmentation de leurs échanges commerciaux⁶¹.

Jusqu'à l'accession de l'Inde⁶² et du Pakistan au statut de puissance nucléaire, il était possible de penser que le TITEN aurait pu maintenir un *statu quo* régional. Depuis, deux hypothèses peuvent expliquer le rôle de la Chine. Ou bien l'armée chinoise a outrepassé ses pouvoirs et vendu des armements au Pakistan et amélioré ses vecteurs sans le consentement des dirigeants politiques, ou bien Pékin croyait que la nucléarisation de l'Inde était inévitable et a donc choisi d'armer le Pakistan⁶³. La première hypothèse paraît improbable étant donné les déclarations des dirigeants chinois sur les intérêts fondamentaux de la Chine de s'assurer de la sécurité, la fiabilité et l'efficacité

57. GAO Jian, *ibid.*,

58. Yuliya ZHEGLOVA, « Summary Overview of Ongoing World Nuclear Weapons Programs », *Moscow Nezavisimoye Voyennoye Obozreniye*, 18 janvier 1997, FBIS-UMA-025-S.

59. Nigel HOLLOWAY, « Touchy Issue, China Gets Defensive on Missile Reduction », *FEER*, 23 juin 1997, p. 29. Pour une chronologie de l'aide chinoise au Pakistan voir Nayan CHANDA *et al.*, « The Race Is On », *FEER*, 11 juin 1998, p. 22.

60. Rai SINGH, « Pakistan, China Military Cooperation Viewed », *Delhi Hindustan*, 26 novembre 1996, FBIS-TAC-97-0022.

61. Rai SINGH, « India: Article Views Recent Indian-Chinese Talks », *Delhi Hindustan*, 5 décembre 1996, FBIS-TAC-97-002.

62. On notera au passage que suite à ses essais, l'Inde prétend avoir suffisamment de données pour désormais procéder à des simulations par ordinateurs; voir Salamand DHUME, « Realisticaly Moral » (entrevue avec Jasmant Singh, envoyé spécial du PM indien), *FEER*, 6 août 1998, p. 23.

63. La Chine considère que l'Inde a provoqué une course aux armes nucléaires en Asie et que le Pakistan n'a fait que neutraliser l'action de l'Inde; voir « La défense nationale de la Chine », Office d'Information du Conseil des affaires d'État de la République populaire de Chine, juillet 1998, Beijing, in *Beijing Information*, n° 32, 10 août 1998, p. 17.

de son armement⁶⁴ et étant donné les récentes restrictions commerciales imposées à l'armée⁶⁵. Suivant la seconde hypothèse, il faut donc conclure que la Chine ne considère pas que tous les pays sont liés au même titre par le TITEN et que sa propre signature au traité comporte des limitations lorsque la sécurité de son territoire se trouve directement menacée. En ce sens, le TITEN apparaît pour la Chine plus comme une mesure prophylactique pour ralentir la course aux armements des puissances non nucléaires que comme une étape vers le désarmement nucléaire.

L'acquisition du logiciel de simulation des essais nucléaires et l'augmentation de l'influence régionale de la Chine pourraient constituer en soi des raisons suffisantes pour expliquer son adhésion du pays au traité. En effet, la Chine se procurera avant d'autres pays une technologie très avancée, à coûts peu élevés, tandis que les coûts liés au développement d'un programme d'armement nucléaire pour les pays non nucléaires augmenteront, étant donné les restrictions d'exportation de technologies. Par ailleurs, le succès éventuel des diverses démarches visant l'abolition des armements chimiques, biologiques et nucléaires, implique à terme pour les pays asiatiques la nécessité de repenser leurs alliances militaires, ce qui rehausse le rôle de la Chine dans la région.

D'autres raisons peuvent aussi expliquer en partie la signature du traité par Pékin. Le Japon qui en août 1995 avait retenu un prêt de 1,7 milliard de yens à la Chine pour protester contre les essais nucléaires chinois, appuie depuis mars 1997 l'entrée de la Chine à l'OMC⁶⁶. Il est probable que cette question de l'entrée de la Chine à l'OMC ait resurgi pendant les négociations du traité. La Chine ne manque pas non plus lors de la publication de communiqués conjoints avec des pays comme les États-Unis, la Russie ou la France de rappeler son engagement au traité, ce qui laisse penser qu'elle y attache un certain prestige.

Une nouvelle coopération entre les grandes puissances et la Chine ressort de l'attitude de cette dernière face au TITEN puisque Pékin tente de restreindre l'accès des pays de la région aux techniques nucléaires. Le renforcement de l'arsenal nucléaire de l'Inde posait le problème du renforcement de celui du Pakistan et risquait de provoquer une réaction en dominos parmi les autres pays de la région. Or, l'Inde refusait de signer le TITEN et Pékin ne pouvait pas ignorer que son propre renforcement militaire poussait l'Inde et le Pakistan à déclencher de nouveaux essais nucléaires. Cependant, étant donné que le Pakistan a procédé à ses essais après l'Inde, l'impact de la réaction internationale sur le Pakistan a été minimisé et la Chine s'est assurée d'un contrepoids réel à la menace indienne, tout en contrôlant un pays nucléaire dans la région. Quant aux autres pays, le TITEN les retient pour un certain temps.

64. « PRC: Qian Qichen Signs Comprehensive Test Ban Treaty », *Beijing Central Television Program One Network*, (entrevue à la télévision), 25 septembre 1996, *FBI-CHI-96-188*.

65. Susan V. LAURENCE, « Out of Business, Jiang Order Halt to PLA Inc », *FEER*, 6 août 1998.

66. TETSUO Ashitani, « Japan: Foreign Minister Ikeda Holds Talks With PRC Wu Yi », *Tokyo Kyodo*, 30 mars 1998, *FBI-EAS-97-061*.

III – Les îles Spratleys

Les îles Spratleys, contrairement au deux cas précédents, constituent un exemple qui illustre la volonté de la Chine de ne pas s'engager dans un processus institutionnel de sécurité sur certaines questions. En ce sens, le cas des Spratleys délimite *a contrario* l'engagement institutionnel de la Chine.

L'archipel des Spratleys, qui forme avec les hauts-fonds de Luconia et de James la partie la plus au sud du territoire maritime revendiqué par la Chine, est situé à plus de mille kilomètres des côtes chinoises. L'archipel compte une quinzaine d'îles et autant d'îlots rocheux, émergés en permanence, dont la surface totale ne dépasse pas 170 ha⁶⁷. Le problème des Spratleys soulève plusieurs enjeux.

Le premier de ces enjeux est d'ordre propagandiste et plonge au cœur de la perception géographique chinoise du territoire national. Dès leur troisième année scolaire, les Chinois apprennent que les îles Spratleys font partie intégrante du territoire de la Chine et cette « vérité » n'est jamais contestée. Les ressources et la toponymie de la région sont mal connues et les pays riverains n'échangent pas leurs données⁶⁸. Les eaux y sont poissonneuses, mais ce sont les ressources pétrolières supposées de l'archipel et les nodules sous-marins qui en tapissent les fonds qui susciteraient le plus de convoitises⁶⁹. Les Spratleys sont de plus situées au milieu d'une des principales voies maritimes qui s'étend de Hong-Kong à Singapour. Enfin, de par leur position avancée, ces îles représentent un intérêt militaire stratégique important. Pour compliquer le problème, la situation géographique de ces îles excite les convoitises de plusieurs pays. Elles sont donc revendiquées par la Chine, les Philippines, la Malaisie, l'Indochine, le Brunei, Taiwan et le Viêt-nam⁷⁰.

L'archipel des Spratleys, ainsi que d'autres îles, récifs et hauts-fonds, ont d'abord été revendiqués par la Chine de Tchang Kai-Chek, dès le début des années 1930. La Chine y occupera la plus grande des îles, celle d'Itu-Aba, entre 1946 et 1950, puis à partir de juillet 1956, une garnison de Taiwan s'y installera⁷¹. À partir de la même date le Viêt-nam du Sud y occupera quatre îles, dont celle de Spratley, puis prendra progressivement possession de quelques autres jusqu'en 1992. Les Philippines occupent certains îlots et récifs à partir de 1970 et poursuivent leurs conquêtes jusqu'en 1983. L'action des Philippines déclenchera d'ailleurs de violentes protestations de la Chine, de Taiwan et du Viêt-nam du Sud. La Malaisie quant à elle occupe des récifs en 1983 et 1986. L'irruption de la Chine dans la région en 1987, sur le récif de

67. Frédéric LASSERRE, *Le dragon et la mer*, Montréal, L'Harmattan, 1996, pp. 15-16.

68. *Report of the First Group of Experts Meeting on Hydrographic Data and Information Exchange in the South China Sea*, Kuching, 12-15 juin 1997.

69. La richesse minérale réelle de ces eaux reste très incertaine.

70. Shaws DAVIES *et al.*, *Proposals For Cooperation in the South China Sea* (compilation), Université de Colombie-Britannique, Vancouver, 1993, pp. 34 et 38.

71. François JOYAUX, *La tentation impériale, la politique extérieure de la Chine depuis 1949*, Paris, Fayard, 1994, p. 143.

Fiery Cross, accélère le mouvement d'occupation et augmente les tensions. En 1988, la Chine occupe six autres récifs, puis en 1992, le récif Eldad. Jusque-là, les positions chinoises semblaient surtout menacer les territoires revendiqués par le Viêt-nam. La situation change complètement lorsqu'à l'automne 1994 la Chine occupe les récifs de Mischief, proche des côtes philippinises⁷² : désormais la Chine menace aussi les Philippines et à travers elles, tous les autres pays de la région.

Les Philippines se rendent compte le 8 février 1995 que la Chine occupe depuis de nombreuses semaines les récifs de Mischief avec de véritables installations militaires qui pour les Chinois ne sont officiellement que des structures destinées à assurer la sécurité des pêcheurs. En fait, la Chine avait également installé des bornes de souveraineté chinoises sur cinq récifs et des navires de guerre chinois croisaient dans les parages⁷³. À l'instigation de Singapour, qui proposait de régler le conflit sur la base de la libre circulation dans le chenal international où ces récifs seraient situés, des négociations multilatérales s'engagèrent⁷⁴. Le geste semblait marquer une importante concession de la Chine qui pour la première fois acceptait qu'une question sur des eaux territoriales qu'elle revendique soit traitée de façon multilatérale. Mais en mars 1995, les négociations échouèrent et d'avril à juin, les Philippines dynamitèrent les bornes posées par les Chinois et annoncèrent la construction de phares. Une accalmie survient alors et au début de 1997 le secrétaire de la Défense des Philippines annonce que la tension dans les Spratleys a considérablement diminué, qu'il ne prévoit aucune agression de la Chine et que les deux pays ont accepté « un code de conduite informel » qui préviendra « toute incursion, mouvements ultérieurs, ou provocation ou annexion⁷⁵ ». Un mois plus tard des bâtiments de guerre chinois auraient été aperçus dans les parages, ce qui provoquera le renforcement des forces militaires philippinises dans la région, tandis que la Chine poursuit son affirmation territoriale en autorisant des radioamateurs à se rendre sur les récifs⁷⁶.

La Chine s'appuie sur le droit international pour légitimer sa position. Du point de vue juridique, l'occupation de l'archipel par divers pays se justifie par l'absence de traité sur la propriété de ces eaux⁷⁷. En revanche, la Chine a adhéré à une trentaine de conventions élaborées par l'organisation maritime internationale et a ratifié la Convention des Nations Unies sur le droit de la

72. Les informations précédentes sont tirées de LASSERRE, *op. cit.* p. 17.

73. Frédéric LASSERRE, « De la stratégie diplomatique au concept de région : représentation historique et conflit en mer de Chine du sud », *Relations internationales et stratégiques*, Paris, IRIS, septembre 1997, p. 105.

74. Information recueillie par l'auteur auprès de diplomates en poste à Pékin en 1995.

75. G. de BELEN *et al.*, « Philippines : De Villa : Spratleys Tension Considerably Defused », *Quezon City Malaya*, 18 avril 1997, *FBIS-EAS-97-113*.

76. LASSERRE, « De la stratégie... », *op. cit.*, p. 107.

77. *Idem* ; le traité de paix par lequel le Japon renonçait à ses droits sur ces îles ne contient aucune disposition à cet égard et la Chine en a été tenu écartée. Pour elle, le traité est donc inégal et sans valeur.

mer⁷⁸. Pékin a toujours soutenu que l'archipel des Spratleys faisait partie de ses eaux territoriales, ce qui ne l'empêche pas de proposer aux divers pays qui revendiquent ces eaux de les exploiter en commun, quitte à laisser de côté les questions litigieuses⁷⁹.

Cette position correspond bien à celle de l'ASEAN. En 1990, les pays de cette organisation appellent à une désescalade militaire dans la région afin de renforcer la confiance entre les pays et ils expriment le souhait que la Chine, les États-Unis et le Japon, notamment, se joignent à leurs discussions⁸⁰. Ainsi, proposent-ils de geler les disputes territoriales, de développer les ressources de la région par des programmes communs⁸¹. L'année suivante, les pays de l'ASEAN appellent à une résolution pacifique des conflits, à une institutionnalisation des rencontres et à l'exploration informelle des possibilités de coopération, dans les domaines des pêches, de la navigation, des ressources non renouvelables et de l'environnement⁸². En 1992, trois mécanismes de coopération sont suggérés : le premier, basé sur la convention du droit de la mer, doit gérer les questions de protection de l'environnement, de recherche scientifique, d'exploitation des ressources halieutiques et de liaison avec les OI ou les États intéressés à coopérer⁸³. Le second, doit encourager la solidarité entre les pays de l'ASEAN et contribuer à développer une position commune. Le troisième a pour but, à travers des forums de discussions, de trouver de nouvelles solutions et d'aider à institutionnaliser le processus⁸⁴. Ces forums avancent si bien qu'à la fin de 1997 Jiang Zemin lui-même y participe⁸⁵ et en profite pour lancer un appel à un « meilleur usage du mécanisme existant de

78. « Les progrès des activités maritimes en Chine », Office d'information du Conseil des Affaires d'État de la République populaire de Chine, Beijing, mai 1998, *Beijing Information*, n° 24, 15 juin 1998, p. 17. Mais le document d'août 1998 sur la politique de défense de la Chine ne mentionne nulle part le problème des frontières maritimes ; voir « La défense nationale de la Chine », *op. cit.*

79. La position chinoise a été réaffirmée récemment ; voir « Les progrès... », *ibid.*, pp. 26-27.

80. *Bali Workshop*, 1990, in DAVIES, *op. cit.*, p. 34.

81. *Ibid.*, p. 38

82. *Bandung Workshop*, 1991, in *ibid.*, p. 45 (Le modèle institutionnel suggéré est celui de la Pacific Economic Conference on Cooperation [PECC]).

83. Plus spécifiquement pour les Spratleys, le comité de travail de Bandung avait proposé en 1991 de former des groupes de recherche conjoints pour étudier les phénomènes naturels, les conditions météorologiques et la sécurité de navigation ; *ibid.* p. 52.

84. *Yogyakarta Workshop*, in DAVIES, *op. cit.*, pp. 46-47. Le PECC correspond au premier mécanisme, son activité se concentre surtout sur les pêcheries ; le SEAPOL (South East Asia Program for Ocean Law, Policy and Management), un réseau de hauts fonctionnaires et de chercheurs mis en place au début des années '80 et qui étudie les politiques de développement répond au second ; le South China Sea Informal Working Group (SCSIWG), lancé par l'Indonésie et le Canada, répond au troisième mécanisme. Ces entités sont chapeautées par l'Asia Ocean Cooperation Project (AOC). Voir *Project Management Plan, Asian Pacific Ocean Cooperation Project (AOC), Phase II*, ACIDI, avril 1996.

85. HAN Hua, *op. cit.*, p. 3. On notera que Taïwan ne participe pas à ce groupe mais par contre fait partie des groupes de recherche scientifique.

dialogue global et de coopération entre la Chine et l'ASEAN⁸⁶ ». La Chine prend part aux trois mécanismes de coopération de l'ASEAN, mais ses actions militaires dans la région font toujours redouter un arrêt de cette coopération, en particulier au sein du SCSIWG*, bien que les déclarations de Pékin sur son adhésion au droit de la mer et au droit international rassurent les membres⁸⁷.

Pourtant la Chine, qui appelle au dialogue, au respect de règles internationales, et qui peut ainsi laisser penser qu'elle pourrait acquiescer à une institutionnalisation du problème des Spratleys, la Chine inlassablement poursuit sa conquête de l'archipel.

Une fois encore, il faut chercher la cause de cet apparent paradoxe de la politique extérieure chinoise dans les intérêts conjoncturels du pays. Pékin a gardé dans sa politique extérieure un profil bas jusqu'en 1992. Puis, après avoir proclamé une loi sur ses eaux territoriales en janvier 1992 et après avoir concédé des territoires d'exploitation pétrolière à la compagnie américaine Crestone Energy Co dans des zones revendiquées par le Viêt-nam, la Chine, en juillet, occupe un îlot supplémentaire des Spratleys⁸⁸. Plutôt que de voir dans ce geste de Pékin une nouvelle stratégie, il est plus vraisemblable d'envisager la période 1989-1991 comme une parenthèse de la conquête de la souveraineté chinoise en mer du sud. L'occupation du récif d'Eldad en 1992 réaffirme la volonté de la Chine de défendre ses intérêts dans la région.

La courte accalmie qui s'installe avant l'occupation des Mischief au début de 1995, semble s'expliquer par l'émergence d'autres conflits qui opposent la Chine à d'autres pays de la région. Ainsi en juillet 1994 la Malaisie dénonce-t-elle de nouvelles revendications territoriales de Pékin sur la nappe de gaz de Natuna, dans la zone économique malaysienne exclusive et des nouvelles tensions surgissent entre la Chine et le Viêt-nam à propos de concessions à des compagnies pétrolières en mer de Chine⁸⁹. À l'été 1996, des organisations japonaises se rendent sur les îles Diaoyu, ce qui provoque des protestations de la Chine qui accuse le gouvernement japonais de connivence avec des « droitistes » qui « violent la souveraineté territoriale chinoise⁹⁰ ».

Une fois encore, surgit une contradiction entre le discours des dirigeants chinois et la pratique. La Chine prétend chercher à développer ces îles en commun mais pose des gestes agressifs ; la Chine prétend que les Spratleys font partie de son territoire, mais insiste sur les mérites de la coopération

86. JIANG Zemin, *Vers un partenariat de bon voisinage et de confiance mutuelle orienté vers le XXI^e siècle*, discours prononcé au sommet informel Chine-ASEAN, in *Beijing Information*, 5 janvier 1998, p. 14.

* South China Sea Informal Working Group.

87. *The report of the First Group of Experts Meeting on Hydrographic Data and Information Exchange in the South China Sea*, South China Sea Informal Working Group, Kuching, 15-20 juin 1997.

88. LASSERRE, « De la stratégie... », *op. cit.*, p. 104.

89. *Ibid.*, p. 108.

90. QIAO Bao, « PRC : Qian Qichen Interview on Diaoyu, Other Issues », *Wen Wei Po*, 28 septembre 1996, FBIS-96-190.

multilatérale. Certains pensent que la cause de cette contradiction provient du manque de coordination entre l'armée et le pouvoir politique⁹¹. L'hypothèse paraît peu plausible pour les mêmes raisons que celles évoquées précédemment à propos du TITEN et du rôle de l'armée. En fait, le principal problème de la Chine face aux Spratleys est la faiblesse de ses moyens d'interventions militaires en comparaison de ceux des autres pays limitrophes⁹², en particulier ceux de Singapour et de la Malaisie⁹³. Posé brutalement, il semble que Pékin ne dispose pas encore des moyens à la hauteur de ses prétentions territoriales maritimes.

Dans les circonstances, toute la stratégie de la Chine repose sur un équilibre fragile entre l'affirmation de sa souveraineté territoriale dans les mers du sud, y compris dans les Spratleys, et le danger de provoquer un conflit armé régional qu'elle pourrait perdre si plusieurs pays se coalisaient contre elle. D'un côté, la présence militaire chinoise dans les Spratleys permet au pays d'exploiter une certaine partie des richesses des îles, y assoit sa légitimité et oblige les autres pays à augmenter leur potentiel militaire, mais d'un autre côté, trop d'agressivité chinoise resserre les liens entre ses adversaires, y compris Taiwan, et peut nuire au commerce. Étant donné l'éloignement des Spratleys, il n'est pas non plus exclu que la Chine ne veuille un jour s'en servir comme instrument de négociation pour obtenir des avantages plus marqués sur des territoires maritimes plus proches et donc plus facilement défendables. La Chine a d'ailleurs accepté, en avril 1999, d'examiner une proposition du Viêt-Nam et des Philippines qui vise à établir un code de conduite pour les pays de la région, code de conduite qui couvrirait les Spratleys ainsi que les autres territoires maritimes et qui inclurait les États-Unis, le Japon et la Corée⁹⁴.

Pour le moment, la politique chinoise des Spratleys illustre la volonté de la Chine d'échapper à toute forme de reconnaissance de souveraineté dans la région, quitte à fermer les yeux sur certaines actions des autres pays, à tenir un discours conciliant et à coopérer dans certains domaines. On ne peut pas en effet appeler au développement commun des ressources de ces eaux et en même temps en poursuivre la conquête territoriale.

91. Voir William J. DOBSON *et al.*, « Red Herring Hegemon: China in the South China Sea », *Current History*, septembre 1997, p. 259.

92. Pour une comparaison entre les forces armées chinoises et celles des autres pays de la région, voir Felix K. CHANG, « Beyond the Unipolar Moment, Beijing's Reach in the South China Sea », *Orbis*, été 1996. Le directeur de l'Institut militaire de recherche naval de Chine conclut aussi, étant donné le renforcement militaire des pays voisins, à la nécessité d'améliorer considérablement la marine; LIU Zhenhuan, « China: Military Scholar on UN Law of Sea », *Beijing Guofang*, 15 novembre 1996, FBIS-CHI-97-021.

93. L'alliance comprend aussi l'Angleterre, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Les liens entre Singapour et la Malaisie se seraient cependant récemment relâchés; voir S. JAYASANKARAN, « Under the Gun », *FEER*, 3 septembre 1998, p. 20.

94. *Manila Business World*, 19 avril 1999, FBIS-EAS-1999-0419.

Cependant, l'insistance de Pékin pour évacuer de toute discussion formelle les questions de sécurité liées aux mers du sud⁹⁵, la nature même de l'ASEAN qui a été conçu d'abord et avant tout comme un cadre de socialisation dont les membres pensent de manière multilatérale mais agissent de façon bilatérale⁹⁶, ainsi que la transformation progressive de cette institution en une communauté de sécurité implicite d'où la Chine est exclue, (certains diraient contre la Chine⁹⁷), laissent peu de chance à un processus d'institutionnalisation qui impliquerait la dimension militaire des Spratleys. En ce sens l'engagement institutionnel de Pékin dans des organisations qui pourraient traiter des problèmes de sécurité dans les Spratleys ressemble plus à une tactique de freinage qu'à autre chose.

Conclusion

Le discours de la politique extérieure de la République populaire de Chine a toujours été friand de divisions du monde en deux, trois ou quatre parties, selon les factions au pouvoir à Pékin. Et le gouvernement chinois a toujours établi des distinctions de comportement suivant chacune de ces divisions. La politique institutionnelle de la Chine s'insère elle aussi dans ce nouveau partage du monde qui suivant les dirigeants chinois évolue vers une multipolarité de plus en plus grande. Ainsi, dans ce qu'on pourrait appeler une politique des « trois mondes multipolaires », la Chine semble-t-elle distinguer entre un monde multipolaire régional, un monde multipolaire global et un monde multipolaire des PVD, les trois mondes se recoupant les uns les autres.

Très clairement, la Chine ramène constamment les questions économiques à des questions de défense des PVD ; les questions de sécurité semblent réservées aux forums internationaux qui sont contrôlés par les grandes puissances dont elle se targue de faire partie ; les questions régionales semblent quant à elles ouvertes à une coopération approfondie dans tous les domaines, sauf celui des questions militaires. La Chine opère ainsi une distinction entre les différentes parties de la réforme du CS suivant qu'elles s'adressent à l'un ou l'autre de ces mondes. Le TITEN, malgré les protestations de la Chine en faveur des PVD et en dépit de son utilité régionale, fait partie du monde multipolaire global. Les Spratleys appartiennent au monde multipolaire régional.

Pourtant, les divisions entre ces mondes ne sont pas étanches. La question de la sécurité économique, pour ne prendre qu'un exemple, est liée à la question de la sécurité militaire. Cependant, en érigeant un cloisonnement entre ces mondes, Pékin tend à devenir la seule interface entre eux et par

95. WANG, *op. cit.*, p. 119.

96. Sophie BOISSEAU Du ROCHER, *L'ASEAN et la construction régionale en Asie du Sud-Est*, Montréal, L'Harmattan, 1998, p. 288.

97. WANG, *op. cit.*, p. 117.

conséquent devient un médiateur obligé entre les différents acteurs. Le problème, c'est que d'autres pays peuvent prétendre devenir cette interface, en particulier les États-Unis. Or, le monde multipolaire régional, c'est-à-dire la région asiatique constitue le seul endroit où la Chine peut espérer exclure les États-Unis. À l'inverse, la sécurité militaire de la région pourrait représenter pour les États-Unis le meilleur moyen de contrer la tentative d'exclusion par la Chine.

Il ressort aussi des trois cas précédents que le multilatéralisme occupe une place de plus en plus considérable dans la politique extérieure chinoise, ce qui paraît logique dans une division du monde en mondes multipolaires. Cependant, une différence qualitative importante semble se dessiner dans l'esprit des diplomates chinois entre chaque type de coopération multilatérale. Le multilatéralisme « global » semble réservé au gouvernement central, le multilatéralisme régional est ouvert aux ONG, et le multilatéralisme avec les PVD pourrait inclure les gouvernements des provinces.

Pour le moment, étant donné peut-être l'esprit centralisateur des dirigeants chinois actuels, le premier type de coopération multilatérale semble plus important que les deux autres. Les changements d'orientation politique institutionnelle de la Chine surviennent d'ailleurs toujours dans le même ordre chronologique, c'est-à-dire qu'ils touchent d'abord le domaine de l'armement, puis le CS, puis les Spratleys, soit le monde multipolaire global, puis le monde des PVD, puis celui de la région. Cette prééminence du monde multipolaire global pourrait impliquer une nouvelle convergence entre la Chine et les États-Unis. Le président Clinton lors de sa visite en Chine à l'été 1998 a en effet appelé Pékin à un nouveau rapprochement⁹⁸ et les liens entre les armées des deux pays se sont renforcés⁹⁹. Ceci constitue un revirement puisque la Chine craignait d'être substituée à l'URSS dans l'opinion américaine¹⁰⁰, avec toutes les implications économiques et militaires que cela suppose, alors que la Chine a encore besoin de transferts de technologies et doit concentrer son activité économique au développement du pays.

Un tel rapprochement jetterait un nouvel éclairage¹⁰¹ sur l'attitude de la Chine dans les institutions internationales de sécurité, mais reste sujet à caution, d'autant qu'il est douteux que Pékin renonce à sa politique de démantèlement de l'influence américaine dans la région. De plus les relations

98. « China: Clinton Speech at Beijing University », *Beijing Central Television Program One Network*, 29 juin 1998, *FBIS-CHI-98-167*; WANG Jisi, « Experts on Sino-U.S. Strategic Partnership », *Renmin Ribao*, 16 juin 1998, *FBIS-CHI-98-167*.

99. Voir « China: Xinhua Report on Military Leader Zhang Wannian's US Trip », *Xinhua*, 14 septembre 1998, *FBIS-CHI-98-225*.

100. WANG Jianwei, « Chinese Perception in the Post-Cold War Era », *Asian Survey*, vol. XXXII, n° 10, act. 1992, p. 903

101. Certains comme Gerald SEGAL, « East Asia and the « containment » of China », in BROWN et al., *op. cit.*, pp. 159-187, s'interrogent sur les possibilités d'intégration réelle de la Chine à un système international de sécurité.

difficiles entre Jiang Zemin et les militaires laissent entrevoir un désaccord au sommet du leadership chinois sur l'opportunité d'un tel rapprochement, certaines factions militaires cherchant à s'opposer aux États-Unis dans toutes les sphères d'activités internationales.