

Deepening Cross-Strait Relation in a More Difficult Regional Context – 2

Jean-Pierre Cabestan et Jean-François Di Meglio, Asia Centre

Note d'actualité n°1/8 de l'Observatoire de la Chine, cycle 2015-2016

Mai 2015

Asia Centre a organisé les 4 et 5 février 2015 à Casas Filipinas, aux Philippines un colloque international mais fermé sur les relations entre la Chine et Taiwan. Cette rencontre rassemblait des universitaires et des chercheurs de l'Université Fudan à Shanghai, de l'Institut chinois de relations internationales contemporaines à Pékin, de l'Institut de relations internationales de l'Université nationale Chengchi et de Taiwan Brain Trust à Taipei, du Centre on Asia and Globalisation de l'Université nationale de Singapour, de l'Université baptiste de Hong-Kong et enfin d'Asia Centre (cf. la liste des participants en annexe). Les quelques participants invités qui avaient été empêchés (Ding Shu-fan, Liu Fu-kuo) ont pu faire leur présentation et participer à la discussion par skype.

Comme son intitulé l'indique, ce colloque a principalement porté sur l'état actuel et d'avenir à court et à moyen termes des relations entre les deux rives du détroit de Taiwan. Néanmoins, il a inclus des séances sur l'évolution politique et économique intérieure de la Chine, de Taiwan et de Hong-Kong, tant les événements récents qui touchent à ces trois sociétés se sont mutuellement influencés.

Il faut rappeler que cet exercice est le second du genre, succédant à celui de mars 2014, à Jakarta, et qui s'était situé peu de temps après la « rencontre de Nankin » (cf. consultation DAS de juillet 2014, des mêmes signataires pour le compte d'Asia Centre). La composition du groupe taiwanais participant en 2015 a été totalement revue, et constituée principalement de représentants de nuances diverses de la couleur politique « verte » associée à Taiwan au courant dit « indépendantiste » dont le PDP (*Minjindang* en pinyin, DPP en anglais) est l'incarnation sur l'échiquier politique, sous des bannières effectivement de la même couleur.

Le principal enseignement de cette rencontre est que les autorités de Pékin font face à de plus sérieux défis sur leur périphérie, à Taiwan mais aussi à Hong-Kong. Bien que Xi Jinping continue de consolider son pouvoir et d'encourager l'affirmation de puissance de la République populaire de Chine dans le monde et en particulier sur sa périphérie (mers de Chine méridionale et orientale, Senkaku-Diaoyu), il gère avec une certaine prudence les dossiers taiwanais et hongkongais. Sans rien céder sur le fond, il envisage avec une relative sérénité le retour

au pouvoir du Parti démocrate progressiste (PDP), la principale formation d'opposition à Taiwan. Quoique l'on perçoive depuis la victoire du PDP aux élections locales de novembre 2014 un accroissement des mises en garde et des pressions chinoises sur les élites insulaires, les experts des deux côtés du détroit estiment que si Mme Tsai Ying-wen, la candidate du PDP, est élue présidente de Taiwan (officiellement de la République de Chine), les relations entre les deux rives du détroit ne connaîtront probablement pas la détérioration à laquelle l'on assista sous la présidence du PDP Chen Shui-bian, entre 2000 et 2008.



La consolidation du pouvoir de Xi Jinping

Les participants s'accordent sur l'idée que la consolidation du pouvoir de Xi Jinping est la conséquence à la fois de la fragmentation des compétences sous Hu Jintao, son prédécesseur, et de la montée d'un sentiment de « crise » au lendemain de l'affaire Bo Xilai et des multiples scandales politico-financiers que la campagne contre la corruption a mis au jour. La véritable question aujourd'hui est de savoir si cette concentration des pouvoirs entre les mains du secrétaire général (et chef) du Parti communiste et la campagne sans précédent contre les indécrottables et l'enrichissement sans cause des responsables civils et militaires du régime sont de nature à favoriser la mise en œuvre des réformes décidées lors des 3^{ème} et 4^{ème} plénums du PC (novembre 2013 et octobre 2014). Le pouvoir à Pékin répond évidemment de manière positive à cette question. Mais les experts présents sont plus réservés et notent la plus grande prudence, voire l'immobilisme des dirigeants locaux ou sectoriels du pays à l'égard des multiples changements économiques et institutionnels que ces deux plénums ont approuvés.

De fait, ces nouvelles priorités ont provoqué de nouvelles formes de tensions entre, d'une part, le besoin de décentralisation (y compris fiscale) et de privatisation de l'économie et, d'autre part, les tendances centralisatrices de l'équipe en place. D'où, par exemple, les difficultés rencontrées dans le lancement de la nouvelle zone de libre-échange de Shanghai ; d'où aussi les hésitations entre l'introduction d'une nouvelle normalité – c'est-à-dire un taux de croissance plus faible, autour de 6-7% – et le besoin de réintroduire des stimulants dans l'économie pour éviter tout *hard landing*. Le tout sur fond d'affaiblissement du rôle du Premier ministre Li Keqiang, par rapport à Xi mais aussi Wang Qishan, le grand patron de la lutte anti-corruption, qui reste influent en matière économique.

Les réformes juridiques et institutionnelles adoptées en 2014 butent sur des contradictions encore plus vives : le renforcement de l'État de droit et le plus grand respect de la Constitution doivent s'opérer sous la direction du Parti, organisation opaque dont les pouvoirs discrétionnaires se sont accrus à la faveur de la lutte contre la corruption.



Les priorités internationales de la Chine

Les priorités internationales de la Chine restent organisées autour du maintien d'une relation apparemment stable avec les États-Unis, d'une part, et d'une attention renouvelée accordée à son environnement régional, d'autre part.

Le sommet de l'APEC tenu à Pékin en novembre 2014 a été la plus nette illustration de cette nouvelle relation entre grandes puissances que Xi Jinping entend mettre en place avec l'Amérique d'Obama (accord sur le réchauffement climatique). D'une certaine manière, le début de détente entre la Chine et le Japon intervenu en marge de ce sommet également. Mais que l'on ne s'y trompe pas. Pour certains des participants taiwanais dont Liu Shih-chung, l'objectif de la République populaire est de « désaméricaniser » le Pacifique occidental et d'y accroître son influence, puis d'y imposer son hégémonie. Les participants chinois n'ont que mollement pris leurs distances de ce point de vue.

En ce sens, la nouvelle politique de Pékin à l'égard de Washington apparaît comme un voile de fumée derrière lequel la première capitale fait tout ce qui est en son pouvoir pour gagner une position dominante sur sa périphérie, et ceci en dépit – ou plutôt à cause – des tensions survenues ces dernières années en mers de Chine méridionale et orientale.

Lancés en 2013, les projets attribués à Xi Jinping de routes de la soie terrestre et maritime (*yidai yilu*) sont non seulement destinés à réduire les inquiétudes suscitées par l'agressivité et l'activisme de la République populaire dans le domaine maritime qu'elle revendique mais aussi à s'imposer, par le « doux commerce », comme le premier partenaire diplomatique, économique et à terme stratégique de l'ensemble du continent asiatique (Guo Yongjun).

Pour Pékin, il s'agit donc à la fois de tenter de distendre les liens entre les États-Unis et ses alliés ou amis dans la région (Corée, Thaïlande, Australie, Philippines, Vietnam) et de renforcer ses positions en Asie occidentale (Pakistan, Afghanistan, Asie centrale) ainsi que sa connectivité avec le continent européen (Liu Shih-chung).



Les relations Chine - Taiwan

Dans ce contexte, les relations Chine – Taiwan ne semblent pas occuper une place privilégiée. Cependant, les limites du rapprochement encouragé par Ma Ying-jeou, le président taiwanais depuis 2008 et son parti le Kuomintang (KMT) et les prochaines échéances électorales pourraient modifier les choses.

Tout d'abord, tous les participants se sont accordés sur le fait que depuis le Mouvement des Tournesols de mars-avril 2014, les relations entre la Chine et Taiwan

ont atteint un plateau ou un « plafond de verre » que ni Xi ni Ma Ying-jeou, ne pourra ou même ne cherchera à percer d'ici janvier 2016, date des prochaines élections présidentielles et législatives taiwanaises. L'on se souvient que ce mouvement de protestation et de désobéissance civile s'est constitué en réaction à la tentative précipitée de ratification par les députés du KMT, majoritaires au Yuan législatif, le parlement taiwanais, de l'accord sur le commerce de service à travers le détroit signé par Taipei et Pékin en juin 2013.

Conscient de l'impopularité croissante de Ma et du KMT, et par conséquent de l'impossibilité dans le contexte actuel de progresser – la ratification de cet accord sur le commerce de services est bloquée tant qu'une loi élargissant les pouvoirs de supervision du parlement sur la politique continentale du gouvernement n'est pas adoptée –, la Chine fait le dos rond et concentre son attention, comme on l'a vu, sur d'autres dossiers relatifs à sa périphérie. De même, dans l'incapacité de reprendre l'initiative, Ma s'interdit aujourd'hui d'envisager le démarrage d'une quelconque négociation politique avec Pékin et a abandonné tout espoir d'organiser un sommet avec le président Xi. En outre, son retrait de la présidence du KMT en janvier 2015 et l'élection à cette fonction d'Eric Chu Li-luan, un Sino-taiwanais représentant de la nouvelle génération de politiciens bleus (son père, Chu Chang-hsing, était un officier du KMT d'origine continentale mais sa mère et sa belle-famille sont taiwanais de souche) sont de nature à introduire une plus grande dose de réalisme, et probablement une plus grande distance entre les deux régimes chinois.

Le Mouvement des Tournesols et les élections locales de novembre 2014 ont aussi montré combien, conscients de leur identité et attachés à leur démocratie, les Taiwanais désiraient mettre un frein, voire inverser, la politique de rapprochement promue par l'administration Ma depuis 2008. Aux yeux de la plupart d'entre eux, cette politique n'a pas produit les résultats espérés ; la croissance économique reste médiocre ; les inégalités sociales se sont creusées ; et la République populaire, à travers notamment les nouvelles alliances commerciales qui se nouent, les médias qu'elle influence par l'achat de pages de publicités ou la présence d'un nombre chaque jour plus important de touristes (près de 4 millions en 2014), continue d'accroître son influence sur l'île. Et ceci, même si les investissements chinois à Taiwan, très encadrés et contrôlés, restent à ce jour modestes, sauf peut-être dans l'immobilier (1 milliard de dollars américains d'investissements cumulés).

Bref, une plus nette anxiété face à l'avenir du pays et de ses relations avec le continent s'est fait jour à Taiwan au cours de l'année écoulée. La montée en puissance de la République populaire ainsi que la politique plus agressive qu'elle développe sur sa périphérie, notamment en mer de Chine du Sud ou face au Japon, un proche partenaire de Taiwan, y ont contribué. De telle sorte que la priorité est désormais de tenter de réduire la dépendance de l'économie taiwanaise à l'égard de la chinoise et de renforcer la sécurité extérieure de l'île, en particulier avec le concours des États-Unis en tirant parti du rééquilibrage stratégique que ce pays a entamé en Asie depuis la fin 2011. Tant les participants chinois que taiwanais au colloque s'accordent sur ce constat.



Les conséquences du possible retour du PDP au pouvoir à Taiwan

Pour autant, les experts réunis estiment que le PDP, s'il revient au pouvoir, éprouvera des difficultés à remettre en cause le rapprochement réalisé par l'administration Ma depuis 2008. Difficultés d'autant plus grandes que sur le plan politique, il est peu probable que le PDP parvienne à conquérir la majorité des sièges au Yuan législatif. Sur de nombreux dossiers, y compris relatifs aux relations avec le continent, il lui faudra forger un consensus et trouver un accord avec le KMT.

Certes, les relations Taiwan – Chine ont de fortes chances de connaître une certaine détérioration si Mme Tsai est élue : en effet, comme l'a indiqué Tung Chen-yuan, il est très peu probable qu'elle fasse sien le « consensus de 1992 » selon lequel il n'y a qu'une seule Chine mais chaque côté conserve sa propre définition de la Chine unique. Pour le PDP, comme l'a confirmé la plateforme qu'il a adoptée en janvier 2015, Taiwan a pour nom officiel, faute de mieux, la République de Chine, État souverain, indépendant et distinct de la République populaire de Chine.

De même, Mme Tsai, si elle est élue, sera tentée de réviser les accords inter-détroit les plus controversés, par exemple l'ECFA (*Economic Cooperation Framework Agreement*) adopté en 2010 ou celui sur les services, non encore ratifié. Mais l'on peut penser que ces gestes seront avant tout politiques et ne remettront pas en question l'essentiel des multiples (plus d'une vingtaine) accords signés depuis 2008 et dont tant de Taiwanais profitent d'une manière ou d'une autre (en particulier les liaisons aériennes directes). En conséquence, l'on voit mal comment l'administration PDP pourra réduire la dépendance économique et les interactions humaines croissantes entre les deux rives du détroit. En outre, elle aura sans doute intérêt à maintenir un haut niveau de communications avec Pékin, même si le ralentissement économique en Chine pourrait favoriser un plus grand développement des liens commerciaux entre Taiwan et l'Asie du Sud-est et l'Asie du Sud.

La multiplication des contacts informels entre le PDP et Pékin depuis 2012, contacts auquel ce colloque a contribué, a permis de « dédramatiser » tout retour de ce parti au pouvoir et d'y mieux préparer les autorités chinoises. Toute normalisation des relations entre le PDP et le PCC semble improbable car ce dernier y met comme condition la reconnaissance par le premier du principe de la Chine unique ou au moins du « consensus de 1992 ». Cependant, les relations informelles continueront probablement de s'approfondir même si le PDP ne souhaite ni ne peut d'ailleurs leur donner la même importance que le KMT. En effet, rappelons que le PDP a beaucoup critiqué la place privilégiée et illégitime à ses yeux prise par les rencontres entre les dirigeants du KMT et du PCC.

Par ailleurs, comme l'a rappelé Li Tiangang, les relations entre les deux sociétés vont continuer de s'approfondir et de se diversifier, donnant plus de place aux ONG, aux organisations religieuses (pas uniquement

protestantes et catholiques mais aussi bouddhiques et plus spécifiquement chinoises comme *Yiguandao*) et caritatives. En favorisant l'augmentation de l'influence des organisations taiwanaises en Chine, ces liens contribuent à réduire en partie l'asymétrie structurelle des relations à travers le détroit.

Cela étant plusieurs interrogations demeurent.

La première a trait à la stratégie que Xi Jinping adoptera face à un gouvernement « vert » à Taiwan. Depuis les élections de novembre 2014, l'on a observé un durcissement du discours et une tentative d'en revenir aux mises en garde, voire aux menaces proférées à la fin de l'ère de Lee Teng-hui et au début de la présidence de Chen Shui-bian. En outre, Pékin est dans une position autrement plus forte qu'en 2000 pour réduire la marge de manœuvre de toute administration PDP.

Une autre interrogation porte sur la manière dont les autorités chinoises envisagent d'intégrer Taiwan aux accords commerciaux régionaux qu'elles souhaitent mettre en place pour contrebalancer les projets américains (TPP ou *Trans-Pacific Partnership*, TIFA ou *Trade and Investment Framework Agreement* avec Taiwan). Or les négociations taiwano-américaines sur l'adoption d'un accord commercial de libre-échange spécifique – le TIFA – peinent à avancer depuis leur reprise en 2013, Washington concentrant son attention sur le Partenariat trans-Pacifique (TPP) et ses pourparlers avec Tokyo.

Du côté du KMT, la situation est plus confuse car officiellement, Eric Chu, le nouveau président du parti et le favori des sondages n'envisage pas de se présenter en 2016. L'on ne peut totalement exclure de sa part un changement d'humeur tant les autres candidatures envisagées, celles du vice-président Wu Den-yih ou du président du Yuan législatif Wang Jin-pyng, ou plus récemment de Mme Hung Hsiu-chu, la vice-présidente du parlement, apparaissent comme peu crédibles (Tung Chen-yuan).

Enfin, avec l'élection de Ko Wen-je à la mairie de Taipei, une troisième force, distincte du KMT et du PDP, s'est fait jour à Taiwan. Prolongeant d'une certaine manière les critiques du Mouvement des Tournesols à l'encontre de l'establishment politique de l'île et la confrontation trop souvent stérile entre les « Bleus » et les « Verts », cette troisième force ne se transformera sans doute pas en parti politique organisé. Toutefois, pour la plupart des experts présents, elle pourrait exercer une influence nouvelle et dans l'ensemble modératrice et de bon sens, sur les relations entre Taiwan et la Chine.

Le rôle des États-Unis dans les relations Chine-Taiwan

De l'aveu de tous les participants, ce rôle est appelé à rester crucial. Contrairement à 2012, l'Administration Obama évitera probablement de disqualifier la candidature de Mme Tsai. Les pressions intérieures, notamment du

Congrès, mais aussi la meilleure préparation de la candidate et du PDP à assumer des responsabilités nationales convaincront Washington de rester officiellement neutre. Et même, l'on peut se demander si aujourd'hui, du fait de leur stratégie de rééquilibrage en faveur de l'Asie, les États-Unis n'ont pas intérêt à soutenir une candidature qui a de fortes chances de mettre un frein, sinon un terme à la politique de rapprochement engagée par Ma depuis 2008. Evidemment, comme l'a rappelé Cheng Hongliang, mobilisée sur bien d'autres fronts, l'Administration Obama souhaite plus que tout le maintien de la stabilité dans le détroit. Et inversement, Xi veut démontrer la crédibilité du « nouveau type de relations entre grandes puissances » qu'il s'efforce de mettre en place avec Washington. Mais l'on doit se préparer à plus de frictions sino-américaines autour de Taiwan.

Tout dépendra finalement de la capacité de Mme Tsai, lors de sa visite aux États-Unis prévue pour juin 2015, à convaincre l'Administration Obama qu'elle sera, si elle est élue, une présidente responsable qui ne compliquera pas une position américaine déjà suffisamment difficile face à la montée de la Chine et aux nouveaux défis qu'elle pose pour la région et le monde.



Taiwan et Hong-Kong

Hong-Kong n'a pas été un thème majeur de la discussion. Mais à travers les échanges entre participants chinois et taiwanais, l'on a pu percevoir combien le Mouvement des Tournesols a influencé, tant en matière de stratégies que d'objectifs, celui des parapluies survenus dans l'ancienne colonie britannique à l'automne 2014. Parmi les points communs, certains, comme Chen Huaiyuan, ont noté la montée des inégalités économiques et sociales dans les deux sociétés, ainsi que leur utilisation à grande échelle des nouveaux médias sociaux et techniques de communication et surtout de mobilisation. Le fossé générationnel a aussi joué un rôle similaire, les jeunes étant plus enclins à de nouvelles formes d'action, inspirées par les méthodes de désobéissance civile. Dans une certaine mesure, le rôle des organisations religieuses principalement protestantes peut être aussi rapproché.

Toutefois, les différences entre la situation de Hong-Kong et celle de Taiwan restent évidentes aux yeux de tous les participants. Bien que le succès initial du Mouvement des Parapluies, pour Liu Shih-chung et d'autres, ait contribué à la défaite du KMT aux élections locales de novembre 2014, l'issue des deux crises s'est avérée pratiquement inverse : tandis que les protestataires de Hong-Kong ont dû capituler sans obtenir la moindre concession, ceux de Taipei ont obtenu gain de cause et contraint le gouvernement de Ma à reculer. C'est toute la distance entre une métropole relativement libre et semi-démocratique mais sous tutelle et une île démocratique et de fait indépendante qui ne veut pas entendre parler de la formule chère à Deng Xiaoping « un pays, deux systèmes ». Les événements de 2014, de l'avis de tous, ont encore un peu plus éloigné cette dernière non seulement de cette vieille recette qui ne fait plus des émules que dans la nasse de Macao mais aussi

de la Chine populaire dans son ensemble, dont chacun a constaté ou déploré le renforcement de l'autoritarisme depuis l'arrivée au pouvoir de Xi Jinping fin 2012.



Liste des participants

Jean-Pierre Cabestan, Asia Centre, Paris, et Université baptiste de Hong-Kong.

Cheng Hongliang, Institut chinois de relations internationales contemporaines (CICIR), Pékin.

Chen Huaiyuan, Centre on Asia and Globalisation, Université nationale de Singapour.

Jean-François Di Meglio, Asia Centre, Paris.

Ding Shu-fan, Institut de relations internationales de l'Université nationale Chengchi, Taipei.

Guo Yongjun, Institut chinois de relations internationales contemporaines (CICIR), Pékin.

Li Tiangang, Université Fudan, Shanghai.

Liu Fu-kuo, Institut de relations internationales de l'Université nationale Chengchi, Taipei.

Liu Shih-chung, Taiwan Brain Trust, Taipei.

Tung Chen-yuan, Institut de relations internationales de l'Université nationale Chengchi, Taipei, ex-vice-président du Conseil aux Affaires continentales (administration Chen Shui-bian)

Ying Pei, Centre on Asia and Globalisation, Université nationale de Singapour