

Quatrième dialogue sino-taiwanais

Kuala Lumpur, 24-26 mars 2017

note
OBSERVATOIRE CHINE 2017/2018

Rapport du Pr. Jean-Pierre Cabestan
Hong Kong Baptist University / Asia Centre

Note d'actualité n°18/24 de l'Observatoire de la Chine, cycle 2017-2018
Avril 2017



Asia Centre a tenu du 24 au 26 mars 2017 à Kuala Lumpur son quatrième dialogue sino-taiwanais sur les relations entre Pékin et Taipei. Organisé avec le soutien du Jeffrey Cheah Institute on Southeast Asia de la Sunway University, dirigé par le professeur Woo Wing Thye, un économiste reconnu de la Chine qui enseigne également depuis longtemps à l'Université de California à Davis, cette rencontre a aussi réuni quatre spécialistes chinois (Guo Yongjun, chercheur au CICIR, Richard Hu Weixin, professeur à l'Université de Hong Kong, Wu Weixu, jeune chercheur à l'Université Tsinghua et Yin Chunyi, professeur à l'Université Tsinghua), quatre experts taiwanais (Liu Da-nien, chercheur au Chung-hua Institution for Economic Research, Wu Se-chih, chercheur au Commerce Development Research Institute, Arthur Wang Zhin-sheng, professeur à l'Université centrale de Police de Taiwan et Yan Jiann-fa, ancien responsable des affaires continentales au Parti démocrate progressiste, DPP) et quatre Français (Jean-Pierre Cabestan, professeur à la Hong Kong Baptist University et chercheur associé à Asia Centre, Jean-François Di Meglio, président d'Asia Centre, Vincent Grillon, chercheur à AESMA et chercheur associé à Asia Centre et Pierre Goulange, conseiller politique à l'Ambassade de France en Chine). Un certain nombre de chercheurs et d'universitaires malaisiens ont également pris part à ce séminaire, dont Ngeow Chow Bing (University of Malaya), Chong Kok Boon (Sunway University), Madame Hoo Chiew Ping (National University of Malaysia) et Wong Chin Huat (Penang Institute).

Comme son agenda l'indique (cf. annexe), ce dialogue a porté à la fois sur les réformes politiques, militaires et économiques en cours dans la Chine de Xi Jinping, l'évolution de l'environnement géopolitique régional et international de l'Asie de l'Est, les changements intervenus à Taiwan depuis l'élection de Mme Tsai Ing-wen à la présidence de la République en janvier 2016 et l'état actuel des relations entre les deux rives du détroit de Taiwan. L'idée principale était de mieux apprécier l'impact de l'ensemble de ces facteurs sur les relations présentes et futures entre Pékin et Taipei.

Nous présentons ci-dessous les conclusions de ce séminaire.



La montée en puissance de la Chine et les incertitudes de l'Administration Trump

Le premier constat est celui d'une accélération de la montée en puissance de la Chine à un moment où l'Administration américaine, sous la présidence de Donald Trump hésite à adopter une politique

véritablement offensive à l'égard de la République populaire.

La consolidation du pouvoir politique de Xi Jinping n'a guère fait de doute pour l'ensemble des participants à cette rencontre, de même que l'ambition de la réforme et la réorganisation de l'Armée populaire de libération (APL) qu'il a lancée fin 2015. Xi constitue désormais le « cœur » de la direction chinoise et se trouve dans une bien meilleure position pour promouvoir ses alliés et les imposer aux autres factions du Parti communiste chinois (PCC), notamment celles de Jiang Zemin et Hu Jintao. Plus important sans doute, Xi cherche à pérenniser son pouvoir et, évitant d'identifier un successeur lors du prochain congrès, le XIXème, à l'automne 2017, semble tenté de réviser la constitution de l'Etat afin de pouvoir rester président de la République au delà de la limite de deux mandats de cinq ans, c'est à dire après 2023.

Par ailleurs, l'évidence, pour Xi et la direction du PCC, le modèle que doit suivre l'APL est celui des forces armées américaines, tant en matière d'organisation, de stratégies que de matériels (Richard Hu). Comme l'a montré Vincent Grillon, l'APL doit en particulier renforcer ses capacités opérationnelles interarmes et chercher à maîtriser l'ensemble des technologies avancées, notamment la fabrication des moteurs d'avions (avions de transport et de combat) et la production de porte-avions. La Force de Soutien Stratégique (FSS), créée en décembre 2015, est ouvertement destinée à accroître les capacités de l'APL en matière de défense spatiale, de guerre cybernétique et de renseignement technique. L'annonce d'une augmentation sans précédent des troupes de marine (100 000 contre 20 000 aujourd'hui) met également au jour la volonté chinoise de développer d'importants moyens de projection de force : bateaux, avions, drones et missiles à longue portée, tels que les missiles balistiques antinavires DF-21D qui seraient capables d'atteindre les porte-avions américains (*hangmu shashou*). Cette montée en puissance de l'APL affecte directement la situation dans le détroit de Taiwan, rendant chaque jour plus périlleuse toute intervention américaine, sans pour autant la rendre improbable. Ces évolutions s'inscrivent aussi dans une plus nette ambition de la Chine de projeter son pouvoir économique et politique en dehors de ses frontières et en particulier le long des nouvelles routes de la soie définies par Xi Jinping en 2013.

Les problèmes économiques qu'affronte la Chine n'ont pas été minimisés. Woo Wing Thye a rappelé les risques de blocage de la croissance (*middle income trap*) ainsi que les défis écologiques, sociaux et politiques (notamment en matière de gouvernance) qui pèsent sur le modèle présent de développement économique. Le ralentissement économique a nourri une augmentation du chômage et une montée de la pression financière sur le gouvernement et les banques. Les tensions entre l'économie traditionnelle, principalement étatique, et la nouvelle économie, dominée par le secteur privé et innovante, ont aussi été évoquées. Mais il y a eu consensus autour du constat suivant : les entreprises d'Etat vont continuer de jouer un rôle important dans l'économie, la réforme financière

ira cependant de l'avant, sans doute après le XIX^{ème} congrès du PCC, et la direction chinoise continuera de soutenir l'émergence de « champions nationaux », publics comme privés destinés à dominer les principaux secteurs de l'économie et, partant, à affaiblir, sinon à marginaliser les grands groupes transnationaux sur le marché chinois.

Pour autant, l'économie chinoise continue de se développer à un rythme plus soutenu que prévu et d'opérer sans transition vers un modèle tiré par la consommation intérieure et les services, contribuant à renforcer plutôt qu'à affaiblir les liens économiques et commerciaux entre les deux rives du détroit et donc à maintenir un haut niveau de dépendance de Taiwan à l'égard du continent (38% des échanges extérieurs de l'île en 2016 contre 40 % en 2014).

Les débuts de l'Administration Trump ont jeté une certaine incertitude sur les relations sino-américaines. La conversation téléphonique entre Mme Tsai et le président élu en décembre 2016, puis les doutes exprimés peu après par ce dernier sur le bienfondé de la politique de la Chine unique de ses prédécesseurs, soumettant son maintien à l'issue des négociations bilatérales sur d'autres sujets, y compris commerciaux, ont évidemment inquiété la direction du PCC qui a exercé de fortes pressions sur la nouvelle administration pour que celle-ci la rassure. Le coup de téléphone de Trump à Xi, au début février 2017, puis la visite du secrétaire d'Etat Rex Tillerson à Pékin en mars ont contribué à rajuster le curseur de la relation, quitte à le faire pencher dans un sens favorable à la Chine, tant les Etats-Unis ont besoin du soutien de celle-ci pour juguler la question nucléaire nord-coréenne. Par exemple Tillerson a pour la première fois endossé les formules chinoises lourdement codées comme le « respect mutuel », principe qui suggère une acceptation américaine de la souveraineté de la République populaire sur Taiwan et sur l'ensemble du domaine maritime qu'elle revendique, et la « coopération gagnant-gagnant », expression qui légitimise le *modus operandi* économique de Pékin dans le monde développé comme en développement, notamment en Afrique.

Certes, Washington a indiqué que des Marines garderaient désormais l'American Institute in Taiwan, sa représentation officielle sur l'île, et que ses ventes de matériel militaire à Mme Tsai se poursuivraient et sans doute augmenteraient. Et le fait qu'un certain nombre de responsables de la diplomatie et de la sécurité américaine chargés de l'Asie orientale n'ont pas encore été nommés risque de prolonger ces incertitudes et la période d'apprentissage de l'Administration Trump. Néanmoins, les développements récents dans la relation sino-américaine, comme l'annonce de la rencontre Xi-Trump à Mar-a-Lago (Floride) les 5-6 avril, tempèrent le soutien supposé de la nouvelle Administration américaine à Taiwan, mettant au jour ses principales préoccupations : la Corée du Nord et l'économie américaine, donc le commerce avec la Chine.

De son côté, le gouvernement chinois et tout particulièrement Xi Jinping ont besoin, à l'évidence, d'une relation relativement stable avec les Etats-Unis :

la préparation du 19^{ème} congrès et du sommet « routes de la soie » (*One Belt One Road*) qui doit se tenir en mai 2017 à Pékin, mais aussi le ralentissement de l'économie et les difficultés rencontrées dans l'introduction des réformes structurelles, tous ces facteurs militent en faveur de cet objectif et donc d'une rencontre le plus tôt possible entre Xi et Trump, quels qu'en soit les résultats tangibles.



Un environnement géopolitique régional et international plus tendu

La première source de tension, on l'a vu, c'est la Corée du Nord de Kim Jung-un. Les autres sources de tensions évoquées sont la mer de Chine du Sud, la question des Senkaku-Diaoyu, la montée du terrorisme et évidemment la situation dans le détroit de Taiwan. Enfin, en dépit des incertitudes qui entourent les débuts de la présidence Trump, l'ensemble des participants estime que la concurrence stratégique et la compétition économique à long terme entre les Etats-Unis et la Chine contribuent aussi à tendre la situation.

Cette augmentation des tensions a contraint le Président Trump à faire preuve d'une certaine continuité et donc ne pas trop s'éloigner de la politique des administrations américaines précédentes. Certes, il a remis en cause l'accord TPP (*Trans-Pacific Partnership*) et entend mettre en place des relations commerciales avec l'Asie-Pacifique et le reste du monde plus favorables aux intérêts américains au risque de prendre ses distances avec l'OMC. Il désire accorder la priorité à l'ensemble des accords bilatéraux de libre-échange existants et au besoin de les réviser. Mais, certains des participants (Richard Hu) ont montré que sur ces questions, Trump et son équipe semblent avoir une position évolutive, les plus acharnés opposants à la Chine, comme Peter Navarro, le président du National Trade Council, étant en passe de voir leur rôle marginalisé. Et en matière de sécurité, Trump a réaffirmé l'importance des systèmes d'alliance entre les Etats-Unis et ses partenaires en Asie, en particulier avec le Japon et la Corée du Sud, tout en demandant à ces derniers d'accroître leur contribution financière à leur défense. Il a aussi décidé de poursuivre les opérations de liberté de navigation en mer de Chine méridionale et de continuer de contester la zone d'identification de défense aérienne créée par Pékin en mer de Chine orientale en 2013. Il a aussi augmenté de manière substantielle le budget américain de la défense, se préparant sans doute à amplifier la stratégie de rééquilibrage introduite par Obama. Enfin, avec la Russie, le redémarrage des relations tarde à venir, tant les Républicains semblent divisés à la fois sur les objectifs et sur la méthode, hésitations de nature à stabiliser les rapports entre l'administration Trump, d'une part, et l'OTAN comme l'Union européenne, d'autre part, et ceci en dépit du Brexit.

Certains des participants, comme Yan Jiann-fa, ont insisté sur les défis internationaux auxquels la Chine fait aujourd'hui face, en particulier la montée des autres puissances asiatiques comme l'Inde, la Corée, le Japon et même la Russie.

Plus largement, la région Asie-Pacifique connaît une montée des nationalismes et, grâce à un important développement économique, une forme de course aux armements. De fait, la plupart des pays de la zone investissent bien plus nettement qu'auparavant dans la modernisation de leurs forces armées. Cela n'est pas seulement vrai de la Chine et, dans une moindre mesure du Japon mais aussi de l'ensemble des pays d'Asie du Sud-Est et d'Asie du Sud. Comme l'a montré Vincent Grillon, les pays de l'ASEAN achètent leurs matériels militaires à un ensemble très varié de fournisseurs (Etats-Unis, Russie, France, Chine, Royaume Uni, etc.), stratégie qui non seulement augmente les coûts de maintenance et réduit les possibilités de compatibilité des équipements entre eux, vulnérabilité avérée en cas de crise ou de conflit armé, mais aussi contribue à affaiblir les liens de sécurité privilégiés (alliances) qu'ils ont établis (Thaïlande, Malaisie, Indonésie).

Au total, la Chine continue d'affirmer sa puissance dans un environnement plus multipolaire et plus volatile. Bien qu'elle ait réussi à calmer les tensions survenues en mer de Chine méridionale avec certains de ses voisins, et ceci en dépit de la décision d'arbitrage de La Haye prise le 12 juillet 2016, rien ne semble véritablement acquis, que ce soit avec le Vietnam ou les Philippines et même la Malaisie, par principe plus discrète. A cet égard, les participants malaisiens demeurent circonspects au sujet de la négociation avec la Chine d'un code de conduite contraignant pour l'ensemble de parties ayant un intérêt dans la zone.



Implications pour les relations Chine-Taiwan

Tant côté chinois que taiwanais, l'on perçoit une certaine prudence et un notable attendisme au sujet de la politique de Trump à l'égard de Taipei. Ses préoccupations premières ne sont pas le détroit de Taiwan, mais comme on l'a vu, la Corée du Nord et les relations commerciales avec la Chine et le reste de l'Asie, principale source du déficit américain.

Il est clair aux yeux de tous les participants que Xi veut accroître la pression sur Mme Tsai, tenter de favoriser un retour du KMT au pouvoir et, plus généralement, accélérer le règlement du différend qui oppose Pékin à Taipei et si possible le processus de réunification, objectif étroitement lié à son discours autour du « rêve chinois ». Il est aussi évident que Mme Tsai a fait preuve d'une grande prudence, sans comparaison avec la stratégie plus offensive de Chen Shui-bian, son prédécesseur indirect. Pour autant, les relations entre les deux rives restent gelées car l'Administration DPP a refusé et reste dans l'incapacité politique de reconnaître le soi-disant « consensus de 92 » selon

lequel il n'y a qu'une seule Chine mais que l'on ne cherche pas à définir celle-ci. Due à Su Chi, un politicien du KMT, et créée en 2000 pour qualifier le compromis trouvé par les négociateurs chinois et taiwanais en novembre 1992, cette expression fut peu après reprise et adoptée par Pékin.

De même, les experts chinois et taiwanais n'ont pas accordé une importance excessive aux propos tenus en novembre 2016 par Zhou Zhihui, le directeur de l'Institut de recherche sur Taiwan de l'Académie des sciences sociales de Chine. Celui-ci a alors affirmé que Pékin et Taipei pouvaient rechercher une autre formule, distincte du « consensus de 92 », tant que le principe de la Chine unique était respecté.

Là où des désaccords sont apparus, c'est sur la possibilité pour les deux rives du détroit de trouver une formule acceptable tant par le PCC que le DPP. Une majorité des participants a estimé que l'Administration Tsai attendrait l'issue du 19^{ème} congrès du PCC avant de bouger. En effet, d'après les experts continentaux, c'est à ce congrès que Xi pourrait omettre de faire référence au « consensus de 92 », inscrit par Hu Jintao dans le rapport du congrès précédent, et proposer une autre expression. Mais si le principe de la Chine unique doit être explicitement endossé par Taipei, il y a peu de chances que les deux côtés trouvent un accord qui permettrait aux contacts à un haut niveau d'être débloqués (Guo Yongjun, Yin Cunyi). Sur cette question, les Taiwanais sont plus optimistes tout en restant prudents (Wang Zhin-sheng, Yan Jiann-fa).

Pour l'heure, les relations entre la Chine et Taiwan restent médiocres, conduisant à l'instauration d'une sorte de « paix froide » plutôt qu'un retour à la « guerre froide » (Richard Hu). La conversation téléphonique entre Mme Tsai et Trump, perçue par Pékin comme « provocatrice » a alimenté cette « paix froide » (Guo Yongjun). Pour autant, les contacts n'ont pas été complètement suspendus. Ils se poursuivent à un niveau de travail entre l'ARATS et la SEF, les deux structures officieuses qui représentent Pékin et Taipei, et s'appuient désormais pour une large part sur les organisations professionnelles spécialisées, dont les réunions comprennent souvent des représentants de l'ARATS et de la SEF en qualité d'« observateurs ». Par ailleurs, le gouvernement chinois a continué de développer des relations directes avec les collectivités territoriales contrôlées par le KMT ou dont les responsables ont endossé le « consensus de 92 », accroissant la pression sur le gouvernement Tsai.

Malgré la poursuite de ces contacts comme des échanges quotidiens entre les deux rives du détroit, c'est plutôt sur l'avenir de Taiwan que les experts chinois se sont montrés le plus pessimiste : en effet, d'un côté, pour les Chinois, Taiwan poursuit sa de-sinisation et consolide sa propre identité nationale, réduisant toute capacité de Pékin d'y influencer l'issue des élections (Wu Weixu) ; d'un autre, l'on assiste à une marginalisation progressive de l'île dont l'Administration américaine ne pourra que tôt ou tard prendre acte (Guo Yongjun). Les capacités taiwanaises de défense (asymétrique) deviennent de moins en moins crédibles, en dépit des efforts déployés par Mme Tsai (lancement du programme de sous-marins diesels-électriques,

volonté réitérée, mais non encore réalisée, de la mise en place d'un budget de la défense à 3% du PIB). Et sur le plan économique, la croissance reste modeste et décevante, contribuant à l'effritement rapide de la popularité de la nouvelle présidente. De même, la politique en faveur d'un développement des relations avec le Sud (*nanxiang zhengce*) n'a remporté que des succès limités, tant en matière commerciale que d'investissements, contraignant l'île à maintenir un haut niveau de dépendance à l'égard du continent (Yan Jiann-fa). Bref, le rapport des forces évolue en défaveur de Taiwan (Liu Da-nien).

prenante à l'une des questions stratégiques les plus importantes et les plus complexes de l'Asie-Pacifique.

Il est loin d'être certain que le KMT revienne au pouvoir en 2020. Et le Parti nationaliste qui pourrait gagner les élections présidentielles de 2024 sera à coup sûr très différent de celui que préside Mme Hung Hsiu-chu, dont les bonnes relations avec Xi nuit à sa crédibilité comme celle de son parti. Mais Mme Tsai n'est pas pour autant assurée de réussir là où ses prédécesseurs ont échoué : relancer l'économie taiwanaise et stabiliser la relation incontournable avec la Chine tout en préservant l'indépendance de fait de l'île.



Conclusions

Ce quatrième dialogue sino-taiwanais organisé par Asia Centre s'est révélé particulièrement bien venu et fertile pour plusieurs raisons. La première est que du fait des restrictions imposées par Pékin, les experts chinois ont peu d'occasions de rencontrer leurs collègues taiwanais. Ils nous ont en conséquence exprimé à plusieurs reprises leur gratitude pour l'occasion qui leur était offerte. La seconde est que les Taiwanais ont plus tendance à parler aux Américains qu'aux Chinois. De ce fait, ce dialogue s'est aussi avéré utile pour eux, leur permettant d'aborder des sujets qu'ils maîtrisent mal mais qui les préoccupent, comme par exemple l'évolution de la situation politique à Hong Kong et des relations entre l'ancienne colonie britannique et le gouvernement central. La troisième est la situation de cette rencontre en Asie du Sud-Est et plus particulièrement à Kuala Lumpur, en terrain neutre s'il en est du fait de la grande prudence de la Malaisie à l'endroit de la Chine (la présence sur son territoire d'une importante communauté chinoise encore souvent liées à Taiwan y contribue). En effet, les débats en ont été plus libres et détendus ; en outre, ils ont bénéficié de la présence de spécialistes malaisiens de la Chine (malheureusement tous d'ethnie chinoise, reflet de la complexe réalité politique du pays) qui étaient très heureux de leur côté de pouvoir écouter les protagonistes et apporter leurs analyses à la discussion.

Enfin, organisé par des Français avec l'aide d'un universitaire chinois malaysien résident de longue date aux Etats-Unis, ce dialogue a permis à l'Union Européenne et à la France en particulier de rester partie