

Les États-Unis face à la Chine, de Henry Kissinger à Donald Trump



Laurence NARDON

Novembre 2017

L’Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d’information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l’Ifri est une association reconnue d’utilité publique (loi de 1901). Il n’est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux. L’Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l’échelle internationale. Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l’Ifri s’impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

OCP Policy Center est un *think tank* « policy oriented » qui a pour objectif, à travers des productions analytiques indépendantes, un réseau de partenaires et de chercheurs associés de premier plan et l’organisation de débats, de contribuer à fonder la connaissance et à éclairer la réflexion sur des questions économiques et de relations internationales centrales pour le futur du Maroc et plus largement pour le continent Africain. OCP Policy Center se veut être une plateforme ouverte de discussion et d’échange, un incubateur d’idées et une source proactive de propositions d’actions pour les décideurs politiques et économiques, et plus largement pour l’ensemble des parties prenantes au processus de croissance et de développement.

Les opinions exprimées dans ce texte n’engagent que la responsabilité de l’auteur.

Cette note a été réalisée dans le cadre du partenariat entre l’Institut français des relations internationales (Ifri) et l’OCP Policy Center.

ISBN : 978-2-36567-786-8

© Tous droits réservés, Ifri, 2017

Comment citer cette publication :

Laurence Nardon, « Les États-Unis face à la Chine, de Henry Kissinger à Donald Trump », *Potomac Paper*, n° 31, Ifri, novembre 2017.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

Potomac Papers

Le programme Amérique du Nord de l’Ifri publie une collection de notes en ligne sur les États-Unis nommées *Potomac Papers*. Revues par des experts avant publication, ces notes présentent des analyses de la politique intérieure, étrangère et économique, ainsi que des évolutions sociales et des grands débats en cours aux États-Unis. Ces *policy papers* sont publiés soit en français soit en anglais avec un résumé d’une page dans les deux langues. La collection est éditée par Laurence Nardon, responsable du Programme Amérique du Nord de l’Ifri.

Auteur

Laurence Nardon dirige le programme Amérique du Nord de l’Ifri ainsi que la collection *Potomac Papers*, qui porte sur les États-Unis. Elle est membre du comité de rédaction des revues *Politique étrangère*, *Questions internationales* et *The Washington Quarterly*. Elle est également chroniqueuse pour l’hebdomadaire *Réforme*.

Avant de rejoindre l’Ifri, Laurence Nardon a été chargée de recherches à l’École des hautes études en sciences sociales (EHESS), puis, de 2001 à 2003, *Visiting Fellow* au Center for Strategic and International Studies (CSIS) à Washington.

Laurence Nardon est docteur en science politique de l’université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Elle a étudié à l’Université du Kent à Canterbury après avoir reçu son diplôme de Sciences-Po Paris. À l’automne 2000, elle a été *Fulbright Scholar* à George Washington University à Washington.

Résumé

Déjà illustré par le retournement diplomatique des années 1970, le débat stratégique américain sur la Chine est ancien. C'est dans les années 1990 qu'il prend toute son ampleur cependant : au lendemain de la chute de l'URSS et à la veille des bouleversements du 11 septembre 2001, alors que la puissance chinoise commence à s'envoler sur les terrains économiques et militaires, la communauté de politique étrangère américaine multiplie les analyses sur ce nouveau grand acteur des relations internationales.

La puissance chinoise va-t-elle dépasser voire remplacer une puissance américaine en déclin ? Ses ambitions sont-elles régionales ou mondiales ? La Chine a-t-elle développé un projet libéral pour le monde ou souhaite-t-elle devenir une puissance simplement commerciale ?

Le gouvernement communiste de Pékin, peu respectueux des droits de l'homme, peut-il évoluer vers plus de démocratie ? L'intégration du pays dans le commerce international peut-elle favoriser une telle évolution ? L'Amérique doit-elle jouer un rôle dans ce domaine ?

Faut-il se préparer à un affrontement armé entre les États-Unis et la Chine, qui aurait à l'ère nucléaire des répercussions effroyables ? Comment éviter une telle issue ?

Depuis le rapprochement de Kissinger (école réaliste) jusqu'aux rodomontades de Donald Trump (courants jacksonien et hamiltonien), en passant par le « pivot » vers l'Asie de Barack Obama (projet de *containement*), les différentes écoles de pensée de la politique étrangère américaine trouvent ici un terrain de réflexion crucial pour le XXI^e siècle.

Abstract

As shown by the diplomatic turnaround of the 1970's, the existence of a debate on China in the United States is not new. This debate – of strategic relevance – took center stage in the 1990's, however: in the aftermath of the fall of the USSR and on the eve of the 9/11 attacks, as China's economic and military might was beginning to soar, the U.S. foreign policy community started to devote a lot of attention to this new, major actor of international relations.

Will China's leadership overcome and even replace a declining American power? Are China's ambitions regional or global? Has China developed a political project for the world, or is it focusing on economic and commercial power exclusively?

Can the government in Beijing – and its poor record on human rights – evolve towards more democracy? Does the integration of China in international trade facilitate this evolution? Should the United States play a more active role?

Should we expect a nuclear-age military confrontation between the United States and China? How can such a terrible outcome be averted?

From the Kissinger-inspired rapprochement (the realist school), to Trump's chest-beating (Jacksonian and Hamiltonian traditions) by way of Obama's "Pivot to Asia" policy (akin to containment), the different schools of thoughts of U.S. foreign policy find in the China issue an area of debate that is key to the 21st century.

Sommaire

INTRODUCTION : L'OMBRE PORTÉE DU DÉCLIN AMÉRICAIN	6
LA DÉCENNIE 1970 : LES RÉALISTES AMÉRICAINS POUSSENT AU RAPPROCHEMENT	8
La première économie du monde ?	9
Des frictions régulières	10
AUTOUR DE L'AN 2000 : LA CHINE, « PEER COMPETITOR » DES ÉTATS-UNIS ?	12
LE DÉBAT DE FOND SUR LA CHINE	15
La Chine va-t-elle dépasser les États-Unis en termes de puissance ? ..	15
Le régime autoritaire chinois va-t-il se transformer en démocratie libérale ?	17
L'affrontement armé entre les deux pays est-il inéluctable ?	18
APRÈS 2001 : LA CHINE COMMERÇANTE, ENTRE OMC ET MAED	20
Les échanges sino-américains	21
2011 : LE « PIVOT » VERS L'ASIE, UNE TENTATIVE DE <i>CONTAINMENT</i> ?	23
2016 : DONALD TRUMP CONTRE LA CHINE DU LIBRE-ÉCHANGE	26
Le TPP en péril	27
Les initiatives commerciales chinoises	29
EN 2017, MALGRÉ PYONGYANG, RETOUR À LA QUESTION DES ÉCHANGES COMMERCIAUX	31

Introduction : l'ombre portée du déclin américain

La puissance chinoise continue à se développer sur les plans aussi bien militaire qu'économique : ses avancées territoriales contestées en mer de Chine du Sud sont complétées par sa vaste initiative d'investissements sur les Nouvelles routes de la soie à travers le continent eurasiatique¹. Bien que les États-Unis demeurent à ce jour devant la Chine en termes de puissance globale, qu'il s'agisse de leurs forces armées, de leur PIB par habitant, ou de leur influence culturelle dans le monde, ils sont aussi en proie à la « fatigue de l'Empire » et à la peur du déclin. Ils regardent dès lors les évolutions et les progrès de la Chine avec anxiété.

Depuis les années 1970 et plus encore depuis la chute de l'URSS, le débat politique et stratégique américain voit s'affronter réalistes et idéalistes, pessimistes et optimistes, sur l'attitude à adopter vis-à-vis de cet acteur majeur du XXI^e siècle. Le gouvernement fédéral oscille pour sa part entre fermeté et dialogue avec Pékin, tout en s'efforçant de rassurer les alliés de l'Amérique dans la région.

Pendant sa campagne, Donald Trump a tenu des propos agressifs envers la Chine, accusée de manipuler sa monnaie et de désindustrialiser l'Amérique à coup de *dumping* social. Le candidat n'a jamais mentionné les atteintes aux droits de l'homme dont la Chine est accusée, révélant en cela sa vision réaliste de la politique étrangère américaine. Depuis son arrivée à la Maison-Blanche, le président Trump a oscillé entre une grande amabilité, lors de sa rencontre avec son homologue Xi Jinping à Mar-a-Lago en avril 2017, et un retour à des tweets agressifs durant l'été, accusant la Chine de ne pas gérer correctement son allié nord-coréen. Lors de sa grande tournée en Asie, en novembre, il a remis l'accent sur la nécessité de rééquilibrer les relations commerciales entre les deux pays. Succédant à la politique de « pivot » vers l'Asie de son prédécesseur, cette exigence semble résumer aujourd'hui la stratégie de la nouvelle administration.

1. Projet « Une ceinture, une route », en anglais « *One Belt, One Road* » (OBOR). Le nom officiel du projet est aujourd'hui « Belt and Road Initiative » (BRI).

Il est donc nécessaire de retracer les différentes approches politiques et stratégies développées jusqu'aujourd'hui aux États-Unis, aussi bien pour analyser la nature de la puissance chinoise que pour définir ce que doit être l'attitude des États-Unis vis-à-vis d'elle.

La décennie 1970 : les réalistes américains poussent au rapprochement

Les États-Unis ont longtemps refusé de reconnaître le gouvernement de la Chine communiste proclamé en 1949, réservant leur faveur au gouvernement en exil de Taïwan. Initiées par la diplomatie du ping-pong de l'administration Nixon, les relations diplomatiques se sont établies graduellement dans les années 1970, aboutissant à la reconnaissance du principe d'une seule Chine par le président Carter et l'établissement de relations diplomatiques en 1979. C'est à cette date, et alors que la Chine de Deng Xiaoping se lance dans des réformes économiques, que les échanges économiques démarrent véritablement entre les deux pays. En parallèle, la Chine obtient une plus vaste reconnaissance internationale. En octobre 1971, avec la résolution 2758, le gouvernement de Pékin remplace le gouvernement de Taïwan dans toutes les instances de l'Organisation des Nations unies (ONU) et notamment au Conseil de sécurité².

La pensée et l'influence de Henry Kissinger ont été décisives dans cette évolution diplomatique. Conseiller pour la sécurité nationale puis secrétaire d'État sous les présidents Richard Nixon et Gerald Ford, Kissinger est un ferme partisan de l'école réaliste des relations internationales. Il estime dès les années 1960 que la Chine est une puissance en devenir. Il faut non pas lutter contre cette évolution inexorable, mais au contraire s'en servir : les États-Unis doivent se rapprocher de la Chine pour contrer ensemble la menace soviétique et se désengager de la guerre du Vietnam. C'est ainsi qu'il accomplit un premier voyage, secret, en juillet 1971, puis organise le voyage du président Nixon en février 1972.

La préférence de Kissinger pour une relation pragmatique, ouverte au dialogue et au compromis, et faisant passer au second plan, s'il le faut, les

2. Le président Roosevelt avait insisté pour que la Chine se voie attribuer un siège permanent au Conseil de sécurité en 1945. Lorsque le Parti communiste prit le pouvoir en 1949, c'est le gouvernement en exil à Taïwan qui continua à occuper le siège, jusqu'en 1971.

exigences en matière de valeurs démocratiques, est restée la même depuis cette époque, comme le montrent ses écrits ultérieurs³.

Deux éléments très importants se mettent en place à cette époque, qui vont constituer un arrière-plan durable du débat américain sur la Chine jusqu'à aujourd'hui : d'une part la formidable transformation économique de la Chine, d'autre part la permanence des frictions dues aux violations des droits de l'homme par le gouvernement de Pékin et à la perception par ce dernier d'une présence militaire américaine trop active en Asie-Pacifique.

La première économie du monde ?

Le rapprochement entre les États-Unis et la Chine dans les années 1970 s'accompagne d'un développement économique foudroyant dans le pays. D'après la Banque mondiale, qui collecte les données sur la Chine depuis 1961, le PIB du pays connaît une croissance exponentielle. Il double tous les dix ans entre 1965 et 1995 (70,5 milliards de dollars en 1965 ; 163,5 milliards de dollars en 1975 ; 309,5 milliards de dollars en 1985 et 734,5 milliards de dollars en 1995), puis triple entre 1995 et 2005 (2 286 milliards de dollars en 2005) et quintuple entre 2005 et 2015 (11 060 milliards de dollars en 2015).

Le PIB par habitant passe de moins de 100 dollars en 1965 à plus de 8 000 dollars en 2015, entraînant l'émergence d'une vaste classe moyenne, consumériste et urbanisée. Les conséquences désastreuses en termes écologiques poussent aujourd'hui la Chine à une implication dans les politiques de protection de l'environnement – elle a confirmé en juin 2017 qu'elle tiendrait les engagements pris lors de la signature de l'accord de Paris sur le climat. Le ralentissement économique que connaît la Chine depuis 2014 en termes de production industrielle, d'investissement en capital fixe et de consommation des ménages, sur fond d'endettement massif, constitue la seconde ombre au tableau de ce succès économique⁴.

Selon les données du Fonds monétaire international (FMI), la Chine est aujourd'hui la deuxième puissance économique du monde, avec un PIB de 12 362 milliards de dollars, derrière les États-Unis (19 377 milliards de dollars) et devant le Japon (5 106 milliards de dollars). Mais si l'on compare les PIB exprimés en parité de pouvoir d'achat (PPA), la Chine est

3. Voir par exemple H. Kissinger, *On China*, Londres, Penguin Press, 2011, et H. Kissinger, « The Future of U.S.-Chinese Relations: Conflict is a Choice, not a Necessity », *Foreign Affairs*, mars-avril 2012, disponible sur : www.foreignaffairs.com.

4. « Le ralentissement de l'économie chinoise se confirme », *Les Échos*, 14 septembre 2017, disponible sur : www.lesechos.fr.

devenue la première puissance économique du monde en 2014. Son PIB-PPA est de 23 066 milliards de dollars en 2017 contre 19 377 milliards de dollars pour les États-Unis⁵.

Des frictions régulières

Les atteintes aux droits de l'homme

Les dissensions entre les États-Unis et la Chine ne se sont jamais durablement interrompues cependant, notamment sur les questions du respect de l'État de droit et des droits de l'homme.

Ainsi, au lendemain de la répression par le régime communiste du soulèvement de la place Tiananmen en juin 1989, le président George W. Bush suspendit les relations entre militaires américains et chinois ainsi que certains transferts de technologie. Ces mesures furent confirmées dès juillet 1989 par le Congrès. Un contrôle des exportations de matériel de défense ou à double usage (civil et militaire) est encore en place aujourd'hui.

De même, les officiels américains soulèvent régulièrement la question des opposants au régime de Pékin et n'hésitent pas à accueillir ces derniers aux États-Unis. Leader du mouvement étudiant de 1989, la dissidente Chai Ling réussit à s'échapper en avril 1990 et s'installe à Paris. Elle accepte par la suite une bourse d'études à l'université de Princeton et obtient en 1998 un MBA de la Harvard Business School. De même, son condisciple Li Lu quitte la Chine après Tiananmen et part étudier à l'université de Columbia. Les activistes Wei Jingsheng et Wang Dan sont également transférés aux États-Unis en 1997, et le militant Chen Guangcheng en mai 2012.

Les relations américano-chinoises fournissent ainsi, au passage, un test toujours fiable de l'attitude des gouvernements américains sur la question du respect de l'État de droit et des droits humains. Certains présidents sont sourcilleux sur ces questions, d'autres se montrent plus pragmatiques.

Le complexe obsidional chinois

Côté chinois, la présence militaire américaine en Asie est perçue comme une menace sur tous les fronts. Tout au long de ses frontières maritimes, la Chine est confrontée à des alliés ou partenaires des États-Unis : la Corée

5. Chiffres disponibles sur : www.imf.org.

du sud, le Japon, Taïwan, les Philippines, Singapour et le Vietnam accueillent environ 60 000 soldats américains. Dirigée depuis la base de Yokosuka, au Japon, avec la base de Guam parmi ses ports d'attache, la 7^e flotte américaine patrouille juste au-delà des eaux territoriales chinoises. La présence est la même le long de ses frontières terrestres : Afghanistan, Pakistan, Mongolie et Inde sont amis voire alliés des États-Unis.

Cette présence peut être invasive. Ainsi, le 1^{er} avril 2001, un avion américain de renseignement électronique (SIGINT) entre en collision avec un avion d'interception chinois, à 110 kilomètres de l'île de Hainan, soit dans l'espace aérien chinois. Le pilote chinois trouve la mort dans l'accident et l'avion américain est contraint d'atterrir sur l'île, où son équipage est détenu pendant dix jours. Deux ans auparavant, en mai 1999, l'ambassade chinoise à Belgrade a été visée par erreur par l'aviation américaine engagée dans les opérations de l'OTAN en ex-Yougoslavie, ce qui a causé la mort de trois journalistes chinois. Ces deux épisodes ont mis le comble aux tensions entre les deux pays.

Autour de l'an 2000 : la Chine, « peer competitor » des États-Unis ?

Même si les relations entre les deux pays sont en réalité très anciennes⁶ et que le débat américain sur l'attitude à avoir vis-à-vis de la Chine l'est tout autant, la fin des années 1990 et le début des années 2000 marquent un moment de forte préoccupation sur ce sujet. C'est en effet une période charnière où, la Russie n'étant pas encore revenue sur la scène internationale et les attaques du 11 septembre 2001 n'ayant pas encore eu lieu, l'administration américaine voit en la Chine un nouvel adversaire, face auquel elle va pouvoir mobiliser ses forces et justifier son rôle de leader sur la scène internationale. C'est donc à ce moment qu'émerge, parallèlement aux débats sur l'insertion de la Chine dans le commerce international, la notion d'une Chine devenue un « adversaire de niveau comparable » (« peer competitor ») en termes militaires pour les États-Unis.

En 1998, la Chambre des représentants établit une commission chargée d'établir la vérité sur de possibles vols de technologie américaine réalisés par des intérêts chinois dans les domaines militaires. Le rapport Cox, dont une version publique est publiée en mai 1999, détaille un système d'espionnage méthodique des laboratoires militaires américains (particulièrement celui de Los Alamos au Nouveau-Mexique) sur plusieurs décennies. Ces activités auraient grandement accéléré les progrès chinois en termes de d'armes nucléaires et de technique de mirage⁷.

Le Congrès demande alors au Pentagone de lui remettre chaque année un rapport officiel sur l'état de la menace militaire chinoise. En 2002, le Pentagone remet son premier rapport sur les évolutions des arsenaux militaires chinois, présentant la Chine comme une puissance belliqueuse

6. Voir J. Pomfret, *The Beautiful Country and the Middle Kingdom: America and China, 1776 to the Present*, New York, Henry Hold and Company, 2016.

7. Rapport de la commission spéciale sur la sécurité nationale américaine et les préoccupations militaires et/ou commerciales sur la République populaire de Chine (*Report of the Select Committee on U.S. National Security and Military/Commercial Concerns with the People's Republic of China*), communément appelé « rapport Cox » selon le nom du président de la commission, 25 mai 1999.

avec un budget militaire excessif et des desseins agressifs en Asie⁸. Dans le même temps, une commission spécialisée du Congrès, dans laquelle siègent des Républicains et des Démocrates, publie son propre rapport, tout aussi méfiant à l'égard de la Chine⁹.

Ces rapports officiels s'inspirent d'une littérature stratégique fournie, qui, dès les années 1998-1999, présente la Chine comme un *peer competitor*. Dans une étude de l'Air War College parue en juillet 1999, le lieutenant-colonel Kathryn Gauthier détaille de façon alarmiste les avancées technologiques de la Chine en matière nucléaire, balistique, spatiale et informationnelle, et souligne les intentions hostiles du pays¹⁰. Dans sa conclusion, elle exhorte néanmoins le gouvernement américain à tenter des manœuvres diplomatiques avec la Chine pour éviter l'escalade vers un affrontement armé. Cette étude présente la première utilisation du terme de *peer competitor*, qui sera repris et défini par la Rand Corporation dans une étude de 2001¹¹.

Dans un ouvrage de 2001, Bill Gertz interroge l'ancien ambassadeur en Chine James Lilley, qui exprime pour sa part toute son inquiétude face à l'effort nucléaire entrepris par la Chine – et que l'administration Clinton a selon lui ignorée pendant les années 1990¹² : « Ce que l'administration [Clinton] a le plus de mal à expliquer, c'est le développement régulier et résolu d'armes de destruction massive par la Chine, l'extension de son influence en Asie, la modernisation de ses forces armées et les objectifs spécifiques qu'elle détaille elle-même dans ses publications. » Les oppositions politiques entre Républicains et Démocrates aux États-Unis jouent donc un rôle non négligeable dans le débat.

Et en effet, entre la propagande chinoise, qui amplifie les réalisations de l'Armée populaire de libération (APL), et les interprétations exagérées qu'en font certains sonneurs d'alarme américains, c'est une image sans doute exagérée de la puissance militaire chinoise qui se dessine à cette époque. Néanmoins, selon le Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), le budget de défense de la Chine augmente en moyenne

8. *Annual Report on the Military Power of the People's Republic of China*, Report to Congress Pursuant to the FY2000 National Defense Authorization Act.

9. *The National Security Implication of the Economic Relationship between the US and China*, Report of the U.S.-China Economic and Security Review Commission, Pursuant to Public Law 106-398, 30 octobre 2000/juillet 2002.

10. Kathryn L. Gauthier, « China as a Peer Competitor? Trends in Nuclear Weapons, Space, and Information Warfare », *Maxwell Paper*, n° 18, Air War College, juillet 1999.

11. T. S. Szayna, D. Byman, S. C. Bankes *et al.*, *The Emergence of Peer Competitors: A Framework for Analysis*, Rand Corporation, 2001.

12. B. Gertz, *Betrayal: How the Clinton Administration Undermined American Security*, Washington D.C., Regnery Publishing, 2001.

de 15 % par an entre 1990 et 2010, pour atteindre 144 milliards de dollars à cette date. En 2016, ce budget est de 215 milliards de dollars. C'est le second budget de défense du monde derrière les États-Unis (611 milliards de dollars en 2016), loin devant le quatuor suivant, Russie, Arabie Saoudite, Inde et France (entre 50 et 70 milliards de dollars par an chacune).

Le débat de fond sur la Chine

Dans les années 1990 et 2000, les penseurs de la politique étrangère américaine mènent un débat particulièrement structurant sur la nature de la puissance chinoise, ses évolutions possibles, et le type de relations que les États-Unis doivent mettre en place avec elle pour éviter une escalade menant au conflit. Dans un long article de 2005, Aaron Friedberg, professeur de relations internationales à Princeton, établit même une typologie de ces chercheurs, universitaires, journalistes et responsables de l'administration¹³. Comme sur d'autres grands sujets de politique étrangère, on voit ainsi se dégager des penseurs progressistes (*liberals*), qui s'intéressent surtout au processus de démocratisation du pays ; des réalistes, qui basent leur appréciation avant tout sur les intentions et les capacités militaires de la Chine ; et des « constructivistes », qui fondent leur analyse des relations américano-chinoises sur les systèmes de croyance (« socialement construits ») à l'œuvre dans les deux pays et susceptibles de favoriser ou non un rapprochement. Chaque catégorie se déclinant en optimistes et pessimistes, cela donne six catégories au total !

À la lecture de leurs articles et ouvrages, on constate que leurs opinions s'articulent finalement autour de trois questions principales, qui sont toujours aussi importantes aujourd'hui.

La Chine va-t-elle dépasser les États-Unis en termes de puissance ?

Un certain nombre de grands penseurs américains des relations internationales diffusent depuis longtemps l'idée que la Chine va prendre le relais des États-Unis comme première puissance mondiale. Ainsi, le professeur à l'université de Chicago John Mearsheimer, dans son ouvrage de 2001, *The Tragedy of Great Power Politics* (W. W. Norton & Company, 2001), explique que le potentiel de développement économique de la Chine en fait naturellement une puissance concurrente des États-Unis : « Mais si la Chine devait devenir un Hong Kong géant, elle aurait probablement de

13. A. Friedberg, « The Future of U.S.-China Relations: Is Conflict Inevitable? », *International Security*, vol. 30, n° 2, automne 2005.

l'ordre de quatre fois la puissance latente des États-Unis, lui permettant d'obtenir un avantage militaire décisif sur les États-Unis¹⁴. »

Pour les tenants de la puissance américaine, il faut évidemment lutter contre une telle évolution. En 1992, la doctrine Wolfowitz avait déjà exprimé l'idée qu'au lendemain de la disparition de l'URSS, les États-Unis ne devaient surtout pas laisser émerger une nouvelle superpuissance face à eux, afin de préserver leur hégémonie mondiale¹⁵. À l'origine du texte, le secrétaire adjoint à la Défense pour les questions politiques Paul Wolfowitz était considéré comme un néo-conservateur, ou tout au moins un « faucon » de la politique étrangère américaine.

Pour John Ikenberry, professeur à l'université de Princeton, la puissance chinoise va bel et bien se renforcer dans le siècle qui commence, tandis que le « moment unipolaire » américain va s'achever¹⁶. À la différence de Wolfowitz, il ne prétend pas lutter contre cette évolution, si naturelle pour un historien de la longue période. En revanche, il cherche à savoir si cette nouvelle Chine hégémonique saura respecter l'ordre international libéral établi par les États-Unis et ses alliés après 1945, ou si elle le détruira. Pour Ikenberry, ce système doit être conservé pour des raisons avant tout morales. En effet, il implique le respect de normes de droit et de principes d'ouverture propices à la stabilité du monde et au bonheur de tous. La Chine en bénéficie déjà, puisqu'elle se coule dans les règles du libre-échange. Ikenberry rêve donc d'un XXI^e siècle dans lequel la Chine aurait pris la place des États-Unis à la tête de l'ordre international libéral de 1945.

Il faut alors réfléchir à la nature de la puissance chinoise telle qu'elle se dessine. Si sa force de frappe économique et militaire ne fait aucun doute, le déploiement de son *soft power* est moins assuré. La Chine porte-t-elle un projet libéral pour le monde ? Non seulement l'influence culturelle de la Chine dans le monde n'est en aucune mesure comparable à celle des États-Unis, mais il faut noter l'absence jusqu'à présent d'un projet universaliste chinois. La Chine n'a pas fait connaître sa volonté d'imposer son modèle politique à d'autres États, par exemple. Elle se conçoit plutôt

14. J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York, W. W. Norton & Company, 2001.

15. La doctrine Wolfowitz est le surnom donné à la première version d'un texte de réflexion stratégique : *Defense Planning Guidance for the 1994–99 Fiscal Years*, datée du 18 février 1992. Cette version avait fuité dans la presse et son ton belliqueux et unilatéraliste avait fait scandale (P. E. Tyler, « U.S. Strategy Plan Calls For Insuring No Rivals Develop », *The New York Times*, 8 mars 1992). Une seconde version, adoucie avait été présentée officiellement en avril 1992. À noter que Wolfowitz ne désignait pas explicitement la Chine dans ce texte.

16. J. Ikenberry, « The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive? », *Foreign Affairs*, janvier-février 2008.

comme la plus grande puissance économique et commerciale dans le monde, sur le modèle de la Grande-Bretagne du XIX^e siècle. Son projet pour le monde se limite donc à contrôler les routes maritimes et terrestres et à mieux adapter la gouvernance mondiale à ses propres intérêts.

Une autre manière d'envisager cette question de la puissance chinoise est de penser que la Chine se développe comme une concurrente plutôt régionale que globale des États-Unis. Sur le terrain militaire, elle développe des moyens militaires dits « anti-accès et déni d'accès » (*Anti-Access/Access Denial, A2/AD*) capables de maintenir les États-Unis sur leurs gardes en Asie, voire de les repousser. Ainsi, les États-Unis joueraient sur un théâtre mondial tandis que la Chine se limiterait à la zone Asie-Pacifique¹⁷. Cependant, cette approche ne rend pas compte de la présence massive d'intérêts commerciaux et économiques chinois en Afrique et en Amérique latine.

Le régime autoritaire chinois va-t-il se transformer en démocratie libérale ?

Ce deuxième débat part de l'idée, très répandue chez les observateurs occidentaux les plus idéalistes, selon laquelle la prospérité économique (souvent amenée par les politiques libérales dites du « consensus de Washington ») favorise naturellement la démocratisation. Ainsi, à mesure que le niveau de vie de la population augmente, son exigence de liberté politique augmente également. L'existence d'une opposition politique en Chine, durement réprimée par le régime, montre en effet que la possibilité d'une révolution démocratique n'est pas totalement exclue.

Dans son dernier ouvrage, *The End of the Asian Century*, le chercheur à la Hoover Institution Michael Auslin explique au contraire que le régime chinois ne peut se réformer de l'intérieur. À l'instar de l'Union soviétique, tout début d'évolution entraînerait selon lui un effondrement du régime. Ce dernier va donc s'arc-bouter contre toute tentative de démocratisation. Cette attitude, parce qu'elle freine le dynamisme et la créativité de la société chinoise, va entraver le développement de la puissance chinoise et le « siècle asiatique » va s'achever avant même d'avoir commencé¹⁸. Aaron

17. Voir J.-L. Samaan, *La menace chinoise : une invention du Pentagone ?*, Paris, Vendémiaire, 2012 ; C. Pajon (dir.), J. Seaman, F. Nicolas et A. Ekman, « L'alliance nippo-américaine à l'horizon 2030. Structure, dynamique, évolution », *Études de l'Ifri*, février 2016, disponible sur : www.ifri.org.

18. M. Auslin, *The End of the Asian Century: War, Stagnation, and the Risks to the World's Most Dynamic Region*, New Haven, Yale University Press, 2017. Une recension critique de cet ouvrage a été publiée dans le numéro d'hiver 2017-2018 de *Politique étrangère* (vol. 82, n° 4/2017, Ifri, décembre 2017).

Friedberg va plus loin. Pour lui, tout engagement coopératif avec la Chine ne ferait que prolonger l'existence du régime actuel. Or, l'objectif des États-Unis doit être d'aboutir le plus rapidement possible à une transformation du régime de Pékin pour assurer la paix car – article de foi du chercheur – « les démocraties ne font pas la guerre¹⁹ ». Dès lors, plutôt que d'accepter des compromis, les États-Unis doivent adopter un ton ferme et déployer résolument leur présence militaire autour de la Chine.

Kissinger émet des recommandations absolument contraires. Selon lui, il faut dialoguer et coopérer avec la Chine, en acceptant des compromis s'il le faut. L'objectif de cet « engagement » ne doit pas être d'encourager une libéralisation du régime de Pékin : Kissinger pense qu'une telle démarche de la part des États-Unis ne ferait que se retourner contre eux et contre les opposants démocrates chinois²⁰. C'est plutôt pour garantir la stabilité dans la région que les États-Unis doivent chercher un *modus vivendi* avec le régime autoritaire de Pékin tel qu'il est. Le tenant du réalisme admet que le régime chinois ne va pas nécessairement évoluer vers la démocratie dans les années qui viennent. Mais cela n'est pas du ressort de la responsabilité morale de l'Amérique.

L'affrontement armé entre les deux pays est-il inéluctable ?

La thèse récente de Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydide's Trap?*²¹ (Houghton Mifflin Harcourt, 2017), est inspirée par l'exemple de la guerre du Péloponnèse entre Sparte, puissance déclinante, et Athènes, puissance montante, pour la domination du monde grec au V^e siècle avant J.-C. Il est habituel que les nations déclinantes et les nations montantes s'opposent pour la domination du monde par la guerre. Il serait donc normal que la Chine et les États-Unis se trouvent tôt ou tard en état de conflit. Cette thèse pessimiste est partagée par nombre de penseurs réputés, tels Samuel Huntington²², John Mearsheimer²³ et le professeur à Princeton Robert Gilpin²⁴.

19. A. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America and the Struggle for Mastery in Asia*, New York, W. W. Norton & Company, 2012.

20. H. Kissinger, « The Future of U.S.-Chinese Relations: Conflict Is a Choice, not a Necessity », *Foreign Affairs*, mars-avril 2012.

21. Une recension critique de cet ouvrage a été publiée dans le numéro d'hiver 2017-2018 de *Politique étrangère* (vol. 82, n° 4/2017, Ifri, décembre 2017).

22. S. P. Huntington, « America's Changing Strategic Interests », *Survival*, vol. 33, n° 1, janvier-février 1991, p. 12.

23. J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, op. cit., p. 29-54.

24. R. Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, p. 22-23.

Pour Kissinger, ainsi que pour d'autres penseurs réalistes comme Michael D. Swaine et Charles L. Glaser²⁵, une telle issue à l'ère nucléaire doit à tout prix être empêchée. Or, il est possible d'éviter un affrontement en établissant de solides habitudes de dialogue avec la Chine. Le département d'État s'est engagé résolument dans cette voie, puisqu'il existe aujourd'hui quatre « dialogues annuels » bilatéraux entre les États-Unis et la Chine : le dialogue diplomatique et de sécurité, le dialogue économique global, le dialogue sur l'application de la loi et la cybersécurité, et le dialogue sur les questions sociales et culturelles²⁶. On peut également citer le *Shangri-La Dialogue on Asian Security*, un forum de discussions multilatérales sur les questions de sécurité régionale, organisé tous les ans depuis 2002 par l'International Institute for Strategic Studies (IISS) et auquel une cinquantaine de pays participent, dont la Chine. Les diplomates sont des « constructivistes optimistes », pour reprendre les catégories de Friedberg, puisqu'ils pensent que plus on connaît un partenaire étranger, plus on l'apprécie. Le courant pessimiste des relations internationales, représenté notamment par Reinhold Nieburg aux États-Unis, part d'une conception plus sombre de la nature humaine et dénonce l'angélisme de cette conviction.

Enfin, une école de pensée tout à fait différente s'exprime sur l'inévitabilité d'un affrontement entre les États-Unis et la Chine. Robert Ross, professeur au Boston College, estime ainsi que la Chine confucéenne est une puissance fondamentalement conservatrice. Elle ne souhaitera pas défier l'ordre établi et ne s'engagera qu'avec beaucoup de réticence dans la voie du conflit²⁷. La forte insertion de la Chine dans le commerce mondial depuis 2001 renforce cette hypothèse.

25. M. D. Swaine, *America's Challenge: Engaging a Rising China in the Twenty-First Century*, Washington D. C., Carnegie Endowment for International Peace, 2011 ; C. L. Glaser, « Will China's Rise Lead to War? Why Realism Does Not Mean Pessimism », *Foreign Affairs*, mars-avril 2011.

26. Bureau of East Asian and Pacific Affairs, factsheet, 13 septembre 2017.

27. R. S. Ross et Z. Feng, « The Rise of China: Theoretical and Policy Perspectives », in R. S. Ross et Z. Feng, *China's Ascent: Power, Security, and the Future of International Politics*, Ithaca (NY), Cornell University Press, 2008.

Après 2001 : la Chine commerçante, entre OMC et MAED

Rompant avec le mercantilisme – cette théorie économique qui recommande un certain protectionnisme –, la Grande-Bretagne du XIX^e siècle avait établi sa domination du monde sur le principe du libre-échange. La Chine communiste a adopté la même démarche au lendemain de la disparition de Mao Zedong en 1976. Son successeur, Deng Xiaoping, connu pour avoir dit « qu’importe qu’un chat soit noir ou blanc pourvu qu’il attrape les souris²⁸ » décide de libéraliser graduellement l’économie du pays à partir de 1978. Des « zones économiques spéciales » sont créées et le commerce avec l’extérieur est encouragé sous le principe du libre-échange. Le 11 décembre 2001, la Chine fait son entrée dans l’Organisation mondiale du commerce (OMC), avec l’approbation du gouvernement américain de George W. Bush.

Le débat sur l’extension à la Chine de la clause de la nation la plus favorisée et son entrée à l’OMC avait pourtant été vif aux États-Unis. Les partisans de l’économie libérale l’avaient emporté, arguant que l’ouverture de la Chine allait entraîner son intégration au système international et bénéficier à l’économie mondiale. Ils faisaient également partie des optimistes pour qui l’augmentation du niveau de vie des Chinois allait faciliter une transition de Pékin vers la démocratie²⁹. Deng Xiaoping fournit néanmoins un argument à ceux qui estiment que démocratie et économie de marché ne vont pas nécessairement de pair. Il est en effet le principal responsable de la répression qui s’est abattue sur les manifestants de Tiananmen en 1989...

28. Cette phrase est devenue un dicton si populaire qu’on en oublie l’auteur (Emmanuel Macron l’a attribuée à Mao Zedong dans une interview à la *Dépêche du Midi* en octobre 2015). Deng Xiaoping l’aurait prononcée lors d’une réunion du Secrétariat du Bureau politique du Parti communiste chinois en 1962.

29. Voir par exemple N. Lardy, *Integrating China into the Global Economy*, Washington D. C., Brookings Institution Press, 2002.

Les échanges sino-américains

Les importations chinoises aux États-Unis ont été multipliées par cinq entre 2000 et 2016, passant de 100 milliards de dollars à 467 milliards, et faisant des États-Unis le premier marché d'exportation de la Chine. Pour sa part, la Chine est le troisième marché d'exportation des États-Unis, représentant 124 milliards de dollars de biens en 2016³⁰. Dès lors, le déficit commercial américain vis-à-vis de la Chine est élevé.

Les investissements américains en Chine ont longtemps été plus élevés que les investissements chinois aux États-Unis, mais la situation s'est inversée depuis 2014. Les estimations sont difficiles à réaliser du fait de l'opacité des flux financiers en provenance de Chine (statut public ou privé des investisseurs chinois, transit par des paradis fiscaux...). Néanmoins, le stock d'investissement direct étranger (IDE) chinois aux États-Unis serait de 100 milliards en 2016³¹.

La Chine était devenue le premier détenteur étranger de dette publique américaine en septembre 2008. À partir d'août 2016, les autorités chinoises ont vendu une partie de cette dette pour faire remonter le cours de leur monnaie (contrairement à ce dont Donald Trump l'accusait pendant sa campagne³²). Depuis la fin 2016, la Chine est passée derrière le Japon, détenant 1 120 milliards de dollars de bons du Trésor américains contre 1 130 pour le Japon³³.

En 2011, les analystes de la Rand Corporation ont avancé l'idée que l'interdépendance économique entre la Chine et les États-Unis était tellement forte que ces deux États se trouvaient dans une situation de « destruction mutuelle économique assurée » (MAED). L'expression est reprise du concept de « destruction mutuelle assurée » (MAD), inventé à l'ère du duopole nucléaire entre États-Unis et URSS pour désigner l'équilibre de la terreur qui garantissait la paix entre les deux grandes puissances³⁴. En effet, si par exemple les États-Unis de Trump lançaient une guerre commerciale en augmentant fortement les droits de douane sur les importations chinoises, l'économie chinoise serait affectée. Mais la Chine pourrait alors vendre massivement des bons du Trésor américains, provoquant une hausse des taux d'intérêt pour les investisseurs américains.

30. Chiffres du U.S. Census Bureau.

31. *Research Report on China-US Economic and Trade Relations*, Ministère du Commerce de la République Populaire de Chine, 25 mai 2017.

32. E. Porter, « Trump Isn't Wrong on China Currency Manipulation, Just Late », *The New York Times*, 11 avril 2017.

33. J.-R. Chaponnière, « La Chine achète-t-elle les États-Unis ? », *Asialyst*, 16 janvier 2017.

34. J. Dobbins, D. Gompert, D. Shlapak et A. Scobell, « Conflict with China: Prospects, Consequences, and Strategies for Deterrence », RAND, 2011, p. 8.

Les conséquences seraient extrêmement dangereuses pour la stabilité économique des deux pays. Les auteurs de l'étude de la Rand, proches des milieux militaires américains, mettent donc en doute les perspectives d'un affrontement sérieux entre les deux pays.

2011 : le « pivot » vers l'Asie, une tentative de *containment* ?

C'est à l'occasion d'un discours devant le Parlement australien en novembre 2011 que le président Obama annonce l'initiative connue sous le nom de « pivot » vers l'Asie³⁵. Il s'agit officiellement de prendre acte, en ce début de XXI^e siècle, du déplacement du centre de gravité du monde vers le théâtre Asie-Pacifique. Préparé par les responsables de l'administration et notamment Kurt Campbell, secrétaire d'État-adjoint pour l'Asie de l'Est et le Pacifique, cette nouvelle politique veut renforcer les relations des États-Unis avec les pays de cette vaste région dans les domaines diplomatiques, économiques et militaires.

La politique du « pivot » apparaît bel et bien comme une réaction stratégique réfléchie des États-Unis face à l'affirmation de la puissance chinoise en termes commerciaux, financiers et militaires. Il s'agit d'une véritable inflexion de la politique américaine, dix ans après l'entrée de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et le décuplement de sa puissance qui en a résulté. Concrètement, le « pivot » va chercher à dynamiser les alliés des États-Unis dans la région, à encadrer les pratiques commerciales chinoises et à assurer une présence militaire américaine plus visible. Ainsi le « pivot » a-t-il été largement perçu à Pékin, malgré les dénégations de Washington³⁶, comme une tentative de *containment*.

Les États-Unis souhaitent tout d'abord améliorer le dialogue multilatéral entre l'ensemble des acteurs de la région, notamment ceux de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN). Ils vont par exemple créer des relations diplomatiques plus solides avec les pays d'Asie du Sud-Est jusqu'ici peu pratiqués par le département d'État, comme l'Indonésie et le Vietnam, mais aussi l'Inde et Singapour, qui rejoignent les alliés plus anciens que sont le Japon ou la Corée du Sud dans la liste des pays visités par les responsables américains. Le premier voyage à l'étranger du second mandat du président Obama, en novembre 2012, est ainsi consacré au Cambodge, à la Thaïlande, et au Myanmar, devenu

35. Le terme de « pivot » fut ensuite remplacé par celui de « rééquilibrage » (*rebalancing*) vers l'Asie, afin de prendre en compte la susceptibilité des Européens.

36. Voir les propos de Ely Ratner, du Center for a New American Security, lors de la conférence annuelle sur les États-Unis de l'Ifr du 7 décembre 2012, disponible sur : www.dailymotion.com.

officiellement démocratique avec les élections de 2010. L'ancienne Birmanie voit le lancement d'un « Partenariat pour la démocratie, la paix et la prospérité » doté de 170 millions de dollars sur deux ans.

Au moment où certains de ces pays sont en plein démarrage économique, les liens commerciaux doivent également être accrus. Les États-Unis ont déjà conclu en mars 2012 un accord de libre-échange avec la Corée du Sud. Ils commencent aussi à négocier un accord de libre-échange extrêmement ambitieux, réunissant une quinzaine d'États du pourtour du Pacifique sauf la Chine. C'est le Partenariat Trans-Pacifique (*TransPacific Partnership*, TPP).

Le « pivot » contient enfin un volet militaire, qui projette de stationner à terme 60 % des forces navales américaines dans la région Asie-Pacifique, contre 40 % aujourd'hui. Ces forces seront redistribuées au sein de la zone, avec une présence militaire américaine réduite au Japon et en Corée du Sud, et renforcée aux Philippines et en Australie. Elles s'appuieront sur la nouvelle doctrine dite « Air Sea Battle » qui a été dévoilée dans la revue quadriennale de défense de 2010.

L'élan du « pivot » vers l'Asie s'est cependant étioilé dès le début du second mandat d'Obama. Les équipes ne sont plus les mêmes : le successeur de Kurt Campbell au département d'État, Danny Russel, n'a pas le même poids. Le secrétaire d'État John Kerry s'implique plus dans les crises du Moyen-Orient que dans la politique asiatique. Le budget militaire américain est trop serré par les procédures de séquestre alors engagées par le Congrès pour permettre de concrétiser les redéploiements prévus. Le projet de TPP, quant à lui, va se trouver contesté par les nouveaux ennemis du libre-échange.

Par ailleurs, les États-Unis ont beaucoup à demander à la Chine : un rôle constructif pour amener la Corée du Nord à la table des négociations ; une dévaluation de sa monnaie pour contribuer à la relance de l'économie mondiale ; la négociation de meilleures pratiques commerciales et l'arrêt des attaques informatiques... Dans les années 2012-2016, on voit donc les diplomates favorables à un dialogue avec la Chine reprendre le dessus sur les « faucons » à Washington.

Kurt Campbell, qu'Hillary Clinton aurait pressenti pendant la campagne de 2016 pour être son futur secrétaire d'État, reste néanmoins convaincu du bien-fondé d'un rapprochement prioritaire avec les autres pays asiatiques, voisins de la Chine. Il publie en juin 2016 un livre intitulé *The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia*. Il s'agit d'une véritable feuille de route pour un redémarrage de la politique du « pivot ».

Campbell n'aura pas l'occasion de le mettre en application : en novembre 2016, les électeurs américains portent Donald Trump au pouvoir.

2016 : Donald Trump contre la Chine du libre-échange

Le candidat Trump a fait des attaques sur la Chine l'un des *leitmotiv* de sa campagne de 2016. Il accusait cette dernière de faire baisser le taux de sa monnaie afin de renforcer ses exportations (ce qui était vrai de 2000 à 2014, mais a cessé de l'être ensuite³⁷) et annonçait qu'il porterait la Chine sur la liste des « manipulateurs de monnaie » dès son premier jour à la Maison-Blanche, une action qui rend possible les mesures de rétorsion. Il souhaitait également imposer des droits de douane nouveaux et exorbitants sur les produits chinois – jusqu'à 45 % selon certains de ses discours –, pour en finir avec le *dumping* social chinois qui attire les usines manufacturières américaines. Cette priorité donnée aux questions économiques et commerciales, ouvrant la possibilité d'un retour au protectionnisme, a amené des comparaisons avec les choix politiques d'Alexander Hamilton dans les premières années de la république des États-Unis³⁸.

Qui plus est, ce candidat atypique remettait en cause les alliances de sécurité bilatérales américaines avec le Japon et la Corée du Sud, et annonçait vouloir suspendre les patrouilles maritimes américaines en mer de Chine du Sud³⁹. La politique chinoise de Trump prenait donc clairement place dans sa vision jacksonienne des États-Unis, voyant le monde comme le lieu de l'affrontement des puissances, mais réticent à y intervenir, n'ayant par ailleurs aucun intérêt pour la promotion de la démocratie.

L'hostilité de Donald Trump s'est cependant fortement réduite à son arrivée à la Maison-Blanche. Lors du sommet bilatéral de Mar-a-Lago en avril 2017, il se montra cordial avec le président Xi Jinping. Il annonça à cette occasion ce qui allait être un voyage de 12 jours au Japon, en Corée du Sud, en Chine, au Vietnam (pour le sommet de la Coopération économique

37. E. Porter, « Trump Isn't Wrong on China Currency Manipulation, Just Late », *op. cit.*

38. Walter Russel Mead a théorisé l'existence de quatre écoles de pensée de la politique étrangère américaine, incarnées respectivement par les présidents Thomas Jefferson, Andrew Jackson et Woodrow Wilson, et par le Secrétaire au Trésor Alexander Hamilton. Voir par exemple W. Russell Mead, « Hamilton's Way », *World Policy Journal*, automne 1996.

39. Les « opérations de liberté de navigation » (*Freedom of Navigation Operations*, FONOP) menées par les États-Unis ont repris en mai 2017. Voir A. Panda, « The US Navy's First Trump-Era South China Sea FONOP Just Happened: First Takeaways and Analysis », *The Diplomat*, 25 mai 2017, disponible sur : <https://thediplomat.com>.

pour l'Asie-Pacifique – APEC⁴⁰) et aux Philippines (pour le sommet de l'ASEAN⁴¹ et le sommet de l'Asie orientale⁴²) en novembre 2017. La vente des marques déposées « Ivanka » et « Trump » en Chine et la recherche d'investisseurs chinois pour les projets immobiliers du gendre du président Jared Kushner ont été mentionnées comme des facteurs non négligeables dans l'amabilité de Trump vis-à-vis de Xi Jinping⁴³.

Depuis l'été 2017, cependant, les relations avec Pékin se sont de nouveau détériorées. Il semblerait qu'après avoir nourri l'espoir que la Chine parviendrait à régler le problème que pose le programme nucléaire et balistique nord-coréen, Donald Trump soit déçu. Du coup, le président américain a fait procéder en juillet à des manœuvres navales qualifiées de provocatrices par Pékin, autorisé une vente d'armes à Taïwan, annoncé des sanctions contre une banque chinoise accusée d'avoir facilité indirectement le programme balistique de Pyongyang⁴⁴ – sans compter ses tweets incendiaires contre Xi Jinping...

Le TPP en péril

Le projet de Partenariat Trans-Pacifique (TPP) s'est trouvé pris dans le vaste retournement de l'opinion publique occidentale vis-à-vis du principe de libre-échange – un retournement qui a abouti à l'interruption des négociations menées par les États-Unis et l'Union européenne (UE) sur le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP) ; a créé des difficultés pour la ratification de l'Accord économique et commercial global (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*, AECG ou CETA) entre l'UE et le Canada ; et conduit à une renégociation de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et bientôt, de l'accord de libre-échange avec la Corée du Sud.

40. La Coopération économique pour l'Asie-Pacifique (*Asia-Pacific Economic Cooperation*, APEC) est un forum économique créé en 1989 qui regroupe 21 pays d'Amérique du Nord et du Sud, d'Océanie et d'Asie. La Russie, la Chine et les États-Unis sont membres.

41. L'Association des Nations du Sud-Est asiatique (*Association of South-East Asian Nations*, ASEAN), créée en 1967, regroupe la Birmanie, Brunei, le Cambodge, l'Indonésie, le Laos, la Malaisie, les Philippines, Singapour, la Thaïlande et le Vietnam.

42. Les sommets de l'Asie orientale regroupent les pays de l'ASEAN, la Chine, le Japon, la Corée du Sud, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Inde. La Russie et les États-Unis sont membres depuis 2011.

43. A. J. Nathan, « The Chinese World Order », *The New York Review of Books*, 12 octobre 2017.

44. C. Puyette, « Pékin, ulcéré par les 'provocations' de Washington », *Le Figaro*, 3 juillet 2017.

L'une des critiques principales faites au libre-échange par les opinions et les politiciens populistes en Occident est d'avoir entraîné la délocalisation des usines de production dans les pays en développement, où les salaires sont nettement inférieurs, mettant ainsi au chômage les travailleurs du secteur secondaire des pays développés. Cette critique est rejetée par les théories économiques traditionnelles, comme celle de la « destruction créatrice » que Joseph Schumpeter présenta dans son ouvrage *Capitalisme, socialisme et démocratie*⁴⁵. Il y explique que les emplois détruits seront remplacés par des emplois plus qualifiés et mieux payés. D'autres observateurs soulignent qu'une bonne partie des emplois détruits dans l'industrie l'a été par l'automatisation et la robotisation des fonctions de production.

Cependant, une étude récente de chercheurs affiliés au Massachusetts Institute of Technology (MIT) conclut à la destruction d'un million d'emplois directs et de 2,4 millions d'emplois indirects aux États-Unis du fait de délocalisations vers la Chine⁴⁶. Cette étude signée par des économistes sérieux vient confirmer ce que les classes populaires américaines – partisans à la fois de Donald Trump et du populiste de gauche Bernie Sanders lors de la campagne présidentielle américaine de 2016 – ont voulu exprimer. Elle vient en partie justifier le retournement de l'opinion américaine sur la question du libre-échange et du protectionnisme.

Déjà affaibli par cette évolution des esprits, le TPP a vu les États-Unis sortir de son cadre par un décret du président Trump du 23 janvier 2017. Les autres parties au traité, c'est-à-dire le Canada, le Mexique, le Chili, le Pérou, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et pour l'Asie, Brunei, le Vietnam, la Malaisie, Singapour et le Japon, affirment vouloir continuer à mettre l'accord en œuvre, dans l'espoir que les États-Unis pourraient le rejoindre dans le futur. Le retrait américain affaiblit néanmoins fortement l'architecture générale du partenariat.

Le TPP avait pour objectif d'imposer à la Chine, de l'extérieur et sans qu'elle ait son mot à dire, un cadre de commerce régulé, obéissant à des valeurs et à des normes communes inspirées par le droit anglo-saxon. De manière totalement contre-productive pour les États-Unis, le retrait américain redonne une marge de manœuvre aux ambitions commerciales chinoises dans toute la région, et notamment à ses manières de commercer peu respectueuses des normes en vigueur.

45. J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York, Harper & Row, 1942.

46. D. H. Autor, D. Dorn et G. H. Hanson, «The China Shock: Learning from Labor Market Adjustment to Large Changes in Trade», *NBER Working Paper*, n° 21906, janvier 2016.

Les initiatives commerciales chinoises

Comme le président Xi Jinping l'a martelé lors de son discours au forum de Davos de janvier 2017, la Chine s'affirme désormais comme la véritable championne du libre-échange. Elle a mis en place des accords bilatéraux avec de nombreux pays et blocs, tels que l'ASEAN (2010), la Nouvelle-Zélande (2008), l'Australie et la Corée du Sud (2015), Taïwan (2010), et conclu deux « accords de partenariat économique renforcé » (« *closer economic partnership agreements* », CEPA) avec Hong Kong et Macao en 2015.

La Chine est également partie prenante de négociations avec ses voisins de la zone Asie-Pacifique⁴⁷ pour la conclusion d'un Partenariat économique régional global (*Regional Comprehensive Economic Partnership*, RCEP). Le RCEP, discuté depuis 2012 et dont la signature est annoncée pour la fin 2017, apparaît comme une sorte d'alternative au TPP. Il en diffère fortement car il vise principalement à une réduction des droits de douane, proposant très peu d'ouverture des marchés publics, aucune harmonisation des normes ni de convention sur le droit du travail, de l'environnement et de la propriété intellectuelle. La présence autour de la table de négociation des démocraties que sont l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Japon, la Corée du Sud et l'Inde, attachées au respect des normes de droit international, va compliquer la tâche pour Pékin.

Selon Valérie Niquet, maître de recherches à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS), la Chine agit en effet de façon cynique. Elle cherche à mettre en place des accords de libre-échange avec très peu de régulation, afin de tirer un maximum de profit de ses échanges avec le monde extérieur⁴⁸. Le chercheur Marc Lanteigne est moins négatif sur les motivations chinoises, puisqu'il explique dans un ouvrage récent⁴⁹ que la Chine de Xi Jinping souhaite cesser d'être un acteur qui bouscule ou accepte les règles (« *norm-shaker* » ou « *norm-taker* ») pour devenir un acteur responsable, qui formule des règles (« *norm-shaper* »). Les slogans des dirigeants chinois confirment cette évolution, puisque là où Deng Xiaoping faisait profil bas (« fuir la lumière et rechercher

47. Les pays négociateurs du RCEP sont la Chine, les dix membres de l'ASEAN, ainsi que l'Inde, le Japon, la Corée du Sud, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

48. Entretien avec Valérie Niquet, maître de recherches à la Fondation pour la recherche stratégique, 26 septembre 2017.

49. M. Lanteigne, *Chinese Foreign Policy, an Introduction*, Londres, Routledge, 3^e édition, 2015.

l'obscurité »), Xi Jinping souhaite aujourd'hui « apporter sa contribution avec enthousiasme⁵⁰ ».

Symbole de cette nouvelle affirmation de la puissance chinoise dans le monde, il faut donc surtout évoquer la très vaste initiative chinoise de développement des Nouvelles routes de la soie⁵¹. Ce projet, évoqué puis mis en route en 2013, vise à développer une voie maritime et une voie terrestre, c'est-à-dire « une ceinture, une route » (« *One Belt, One Road* » – OBOR), pour insérer la Chine dans des relations de commerce fructueuses avec le reste de l'Asie et jusqu'à l'Europe en passant par l'Afrique. Il faut pour cela construire des routes et des ports, ainsi que toutes les infrastructures qui s'y rapportent. L'initiative OBOR a entraîné la création en 2014 de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (*Asian Infrastructure Investment Bank*, AIIB), qui vise à doubler l'action de la Banque mondiale, du FMI et de la Banque asiatique de développement dans la région. L'AIIB a dégagé une capacité de financement de 100 milliards de dollars pour l'ensemble des projets OBOR.

L'avancée réelle de ces Nouvelles routes de la soie est difficile à évaluer⁵². Certains des investissements prévus dans des États pauvres où les perspectives de rentabilité sont faibles tardent à venir. D'autres projets sont accusés de ne bénéficier qu'aux entreprises chinoises dépêchées dans les pays d'accueil où les infrastructures sont construites. Signe de l'importance que lui accordent néanmoins les pays étrangers, pas moins de 29 chefs d'État étaient présents aux côtés de Xi Jinping lors du premier forum officiel de l'« Initiative Ceinture et Route » qui s'est tenu à Pékin les 14 et 15 mai derniers, dont Vladimir Poutine et Recep Tayyip Erdogan⁵³.

50. J.-P. Cabestan, *La politique internationale de la Chine. Entre intégration et volonté de puissance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 109-110.

51. Les États-Unis avaient développé leur propre projet de Nouvelles routes de la soie en 2011, pour accompagner leur départ d'Afghanistan, alors prévu. La « New Silk Road Initiative » prévoyait de favoriser le développement économique afghan en insérant le pays dans un réseau de routes et de systèmes de transport d'énergie le reliant aux autres pays d'Asie centrale. La connectivité en était le maître-mot. Le projet CASA-1000, par exemple, devait transférer l'électricité produite par les barrages hydroélectriques du Kirghizstan et du Tadjikistan vers le Pakistan et l'Afghanistan. Les travaux n'avancent pas aussi bien que prévu, cependant. Voir M. Boulègue, « U.S. Engagement towards Central Asia: No Great Game after All? », *Chronique américaine*, Ifri, 7 octobre 2015, disponible sur : www.ifri.org.

52. Voir sur ce sujet : A. Ekman, F. Nicolas, J. Seaman, *et al.*, « Three Years of China's New Silk Roads: From Words to (Re)action ? », *Études de l'Ifri*, février 2017, disponible sur : www.ifri.org.

53. Les États-Unis ont envoyé le responsable des questions asiatiques au sein du National Security Council, Mark Pottinger.

En 2017, malgré Pyongyang, retour à la question des échanges commerciaux

À partir du printemps 2017, tous les sujets de débat entre les États-Unis et la Chine, dont les sujets très épineux de la relation de Washington avec Taïwan et des revendications territoriales chinoises en mer de Chine du Sud, sont passés au second plan. En effet, les relations entre les États-Unis et la Corée du Nord ont connu une forte dégradation, entraînée par la série d'essais nucléaires et balistiques qu'a menée le régime de Pyongyang.

Depuis les années 1960, la Corée du Nord a mené un vaste effort d'armement, afin de se protéger dans un environnement qu'elle perçoit comme très hostile. Ses ambitions nucléaires l'ont conduite à se retirer du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) en 2003. Les pourparlers à six (États-Unis, Russie, Chine, Japon, Corée du Sud et Corée du Nord), entre 2003 et 2009, n'ont pas mis un terme à ses programmes nucléaire et balistique. Pas moins de cinq essais de missiles balistiques ont eu lieu entre mars et juillet 2017, suivis par un essai nucléaire le 3 septembre dernier. La situation est évidemment très inquiétante pour la Corée du Sud et le Japon, ainsi que pour les États-Unis, qui pourraient désormais être atteints par un missile balistique intercontinental nord-coréen.

Pour Washington, la Chine apparaît naturellement comme un médiateur sur le sujet nord-coréen, aussi bien par sa proximité géographique et idéologique, facteurs d'influence, que par l'exercice de sanctions économiques. La Corée du Nord réalise en effet 92 % de ses exportations vers la Chine (fruits de mer, charbons et minerais, vêtements) pendant que la Chine approvisionne la Corée du Nord en produits pétroliers. Mais les annonces de sanctions venues de Pékin ne sont pas forcément suivies d'effet. Si la marge de manœuvre des États-Unis sur la Chine est faible, celle de la Chine sur la Corée du Nord, impossible à évaluer depuis l'extérieur, l'est peut-être tout autant.

Trump en est donc revenu à blâmer la Chine pour son inefficacité, voire son inaction. Lors de son voyage officiel de novembre 2017, il semble pourtant que le président américain ait de nouveau axé l'essentiel de son message sur la question du déficit de la balance commerciale américaine

vis-à-vis de nombreux pays asiatiques, principalement la Chine, et sur la nécessité de rééquilibrer les échanges commerciaux dans un sens favorable aux États-Unis. En ce qui le concerne, le débat stratégique sur la Chine est clos : la Chine reste avant tout un adversaire commercial dans un monde de rapports de force économiques. Les relations internationales fonctionnent à ses yeux comme des vases communicants, où l'affaiblissement de l'un se traduit par le renforcement de l'autre. La montée en puissance de la Chine ne peut se faire qu'au détriment des États-Unis.

Mais là où la politique du « pivot » vers l'Asie du président Obama cherchait à encadrer activement les ambitions chinoises dans la zone Asie-Pacifique, le retrait engagé par Trump semble contre-productif.

La collection *Potomac Papers*

- Corentin Sellin, « Trump : candidat des pauvres, président des riches ? », n° 30, juin 2017.
- Corentin Sellin, « Trump et l'électorat populaire blanc », n° 29, septembre 2016.
- Maya Kandel, « Obama face au terrorisme : chronique d'un échec ? », n° 28, septembre 2016.
- Anne Deysine, « Les nominations à la Cour suprême, enjeu des élections de 2016 », n° 27, juin 2016.
- Éric Rouby et Adrien Schu, « Présidentielles 2016 : le Parti républicain et la politique étrangère », n° 26, avril 2016.
- Renaud Beauchard, « Entre citoyenneté et classe moyenne : les défis du futur président », n° 25, février 2016.
- Marie-Cécile Naves, « Le programme économique des Républicains, quelles idées pour 2016 ? », n° 24, janvier 2016.
- Laurence Nardon, « Comment votent les Américaines ? », n° 23, septembre 2015.
- Jeffrey Mankoff, « U.S.-Russia Relations: the Path Ahead After the Crisis », n° 22, décembre 2014.
- Éric Gatefin, « *Homeland*, une série de l'ère Obama », n° 21, septembre 2014.
- Olivier Sichel, « L'échiquier numérique américain. Quelle place pour l'Europe ? », n° 20, septembre 2014.
- Laurence Nardon, « Réduire la taille des portions, les guerres alimentaires aux États-Unis », n° 19, juillet 2014.
- Guy Hervier, « Ohio : la renaissance ? », n° 18, octobre 2013.
- Aurélie Godet, « La crise idéologique du Parti républicain », n° 17, juin 2013.
- Gabrielle Durana, « États-Unis : le rôle de l'État dans le soutien à l'innovation », n° 16, avril 2013.
- Herman Schwartz, « Don't Bank on Change: Finance and Regulatory Reform in the U.S. », n° 15, septembre 2012.
- Anne-Lorraine Bujon, « L'irrésistible ascension des mormons américains », n° 14, juin 2012.
- Anne Deysine, « Argent et élections aux États-Unis : la campagne de 2012 », n° 13, juin 2012.
- Nicol C. Rae, « The Democratic Party under Obama and Beyond », n° 12, mars 2012.
- Gilbert N. Kahn, « Jewish Activism in the United States: Is J Street a Passing Phenomenon? », n° 11, février 2012.
- Laurence Nardon, « Le conservatisme texan », n° 10, janvier 2012.
- Navtej S. Dhaliwal, « U.S. Demographics: the Hispanic Boom », n° 9, septembre 2011.
- Yves-Marie Péréon, « L'anti-environnementalisme, nouveau thème des conservateurs américains », n° 8, septembre 2011.
- Gabrielle Durana, « La Californie en 2011, entre dynamisme et entraves », n° 7, juin 2011.
- Larry J. Sabato, « Where Now for Obama? », n° 6, janvier 2011.
- Sylvie Laurent, « Où va l'école américaine ? », n° 5, octobre 2010.
- Page Somerville Robinson, « I'm not a Feminist, but... : a Comparative Analysis of the Women's Movement in the US and France », n° 4, septembre 2010.

Suivez l'actualité du programme États-Unis sur Twitter : [@LaurenceNardon](https://twitter.com/LaurenceNardon)



ifri

institut français
des relations
internationales