

# LES RELATIONS SINO-AMÉRICAINES DEPUIS LA FIN DE LA GUERRE FROIDE

MONTAGNES RUSSES ET MAISONS HANTÉES

PAR

STÉPHANE DUSO-BAUDUIN (\*)

LA FIN DE LA GUERRE FROIDE  
ET LE CHOC DE TIANANMEN

Dans la lignée du grand rapprochement sino-américain de l'ère Nixon-Kissinger, la fin de la Guerre froide, avec la présidence Reagan, se caractérise par une image positive de la Chine. La rhétorique utilisée, dans les derniers moments de la Guerre froide, est celle de l'amitié sino-américaine. Dans la plus pure logique réaliste, la Chine populaire demeure le contre-poids à une Union soviétique qui reste l'adversaire principal. C'est sous l'Administration Reagan qu'avait été produit le communiqué du 17 août 1982. Le mot d'«ami» revient sans cesse à la bouche du Président Ronald Reagan : par exemple dans son discours du 27 avril 1984 à un banquet de bienvenue à Pékin devant le Premier ministre chinois de l'époque, Zhao Ziyang, Ronald Reagan affirmait avec force *«nous nous sommes engagés à être amis. Cette promesse est solide»*. Si l'on citait les propos du Président Reagan sans en donner l'auteur, comme par exemple les affirmations comme *«nos deux pays ont bénéficié de notre coopération. Au cours des dernières années, les liens commerciaux entre nous ont considérablement augmenté. On a assisté à une explosion des échanges d'étudiants, de scientifiques, d'industriels et de touristes. Les Joint business ventures se sont multipliées au profit de tous. [...] Ensemble, nous pouvons améliorer la paix et la sécurité. De grandes nations, si elles sont des adversaires, ne peuvent tirer des bénéfices de la force de l'autre»*, on pourrait croire entendre le Président Bill Clinton une dizaine d'années plus tard, alors que ces deux présidents étaient de deux camps politiques opposés et avaient des styles, une idéologie et des réseaux assez différents. La période Reagan allait même jusqu'à approfondir la coopération en matière de sécurité, de vente et transfert de technologies militaires : l'équipe du Président Reagan avait fortement soutenu la

(\*) Maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences-Po, France), professeur associé aux écoles militaires de Saint-Cyr-Coëtquidan et chercheur associé au Centre d'études de l'emploi des forces armées du ministère français de la Défense. Cet article n'engage que son auteur.

vente de technologies et de réacteurs nucléaires à la Chine, alors que celle-ci n'avait pas signé le Traité de non-prolifération nucléaire de 1968.

Si cette époque est si importante pour comprendre les relations sino-américaines actuelles, c'est que le Président Reagan n'est pas seulement le président qui sert de référence, de mythe fondateur à l'administration du Président G.W. Bush – de nombreux néo-conservateurs et proches de G.W. Bush étant des anciens formés sous Reagan –, mais est aussi l'incarnation fantasmagique pour toute l'Amérique d'un « Age d'Or » (ainsi, le sénateur J.F. Kerry lui-même faisait référence positivement à l'exemple du Président Reagan dans son premier débat télévisé avec le Président G.W. Bush sur la politique étrangère). Pour autant, réduire l'administration du Président G.W. Bush à une répétition de la politique et des réseaux reaganiens serait néanmoins trop simpliste : en réalité, l'Administration Bush repose sur un complexe mélange entre éléments reaganiens, éléments réalistes dans la continuité de Bush père et éléments de néo-conservatisme. La position des néo-conservateurs à l'égard de la Chine n'a jamais été très favorable et lorsqu'on prétend que la politique du Président G.W. Bush est dominée par les néo-conservateurs, il convient d'opérer une analyse plus fine car, justement, la politique envers la Chine fait exception. Ainsi, dans le grand organe d'expression de la pensée néo-conservatrice, *The New Republic*, on pouvait lire en pleine période reaganienne, le 25 novembre 1985, un éditorial intitulé « *Carrying Friendship Too Far* » (« Pousser l'amitié trop loin ») : ce texte, qui dessinait déjà la pensée de nombreux néo-conservateurs, affirmait que « *l'Ayatollah Khomeini et Muammar al-Qaddafi sont les chefs d'Etat que l'on ne voudrait pas voir le doigt posé sur le bouton nucléaire. Aucun des deux ne détient la bombe pour l'instant, mais ils font tout pour y accéder rapidement. S'ils y arrivent, ce sera peut-être grâce à la dangereuse politique d'exportation nucléaire de la République populaire de Chine et peut-être même aussi grâce à la politique d'exportation nucléaire imprudente de l'Administration Reagan. Au nom du rapprochement sino-américain, nous sommes sur le point de nous lancer dans un accord de coopération nucléaire de 30 ans avec le pays proliférateur le plus dangereux de l'histoire de l'ère atomique.* ».

L'argument anti-chinois de la prolifération s'est vu renforcé par l'argument des droits de l'homme avec les événements du 4 juin 1989. Le Président George Bush, face aux événements tragiques de Tiananmen, annonce qu'il suspend toutes les ventes et exportations d'armes vers la Chine ainsi que les visites et échanges entre dirigeants militaires américains et chinois et qu'il favorise l'extension des séjours aux États-Unis des étudiants chinois ; en revanche, il décide de vendre des avions de chasse F-16 à Taiwan en 1992. Toutefois, le Président Bush refuse de rompre tout contact et de rappeler son ambassadeur à Pékin après Tiananmen. A ce moment-là, l'influent Henry Kissinger minimise les événements : dans un article du 1<sup>er</sup> août 1989 intitulé « *The caricature of Deng as a tyrant is unfair* » (« La

caricature de Deng Xiaoping en tyran n'est pas juste») et publié par le *Washington Post*, il écrit : «aucun gouvernement au monde n'aurait toléré de voir la principale place de sa capitale occupée pendant huit semaines par des dizaines de milliers de manifestants qui empêchaient les autorités d'accéder à l'un des bâtiments gouvernementaux principaux. [...] La répression était inévitable. [...] La Chine est bien trop importante pour la sécurité nationale des Etats-Unis pour qu'on risque de saborder nos relations sur les simples émotions d'un moment». En secret, le Président Bush envoie ses émissaires pour maintenir le contact avec Pékin : il charge Brent Scowcroft, son conseiller à la Sécurité nationale, et Lawrence Eagleburger, du Département d'Etat, de renouer avec les dirigeants chinois en juillet puis en décembre 1989. Une autre question importante est celui des étudiants chinois aux Etats-Unis, les échanges universitaires étant perçus par les Américains comme une véritable arme (fleuron du *soft power*) permettant de faire avancer les réformes en Chine en exposant des Chinois au système américain. Ce fut là tout l'enjeu du débat autour de la proposition de loi de la Démocrate de Californie Nancy Pelosi, la «Pelosi Bill» protégeant les étudiants chinois aux Etats-Unis; le Président Bush a préféré, plutôt que de signer cet acte législatif, lancer une directive présidentielle, insistant, à travers ses envoyés secrets, sur la reprise des discussions avec Pékin en matière d'échanges universitaires du Fulbright Program, sur la présence en Chine de volontaires du Peace Corps et d'un correspondant accrédité de *Voice of America*. Non seulement, il n'y a pas eu de sanctions financières (comme l'opposition à des prêts de la Banque mondiale à la Chine), mais, même sur le plan militaire, le Président Bush a, en réaliste, tempéré ses mesures de façade (suspension des contacts militaires) en autorisant en réalité la poursuite de la coopération sino-américaine à la base de l'US Air Force Wright-Patterson et en permettant le transfert de technologies de satellites.

LA QUESTION DE LA CLAUSE DE LA NATION LA PLUS FAVORISÉE  
ET LE GLISSEMENT VERS UNE VISION GÉOÉCONOMIQUE  
OU ECONOMICOCENTRÉE DE LA CHINE

A la suite des événements de Tiananmen, de nombreux membres du Congrès ont demandé la suppression de l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée (*Most Favored Nation Status*) en guise de sanction. A partir de 1990, le Congrès a voté chaque année la reconduction ou non de la clause de la nation la plus favorisée pour la Chine. La Démocrate de Californie Nancy Pelosi a été la parlementaire à la tête de la fronde contre le Président, s'opposant au renouvellement quasi automatique de la clause de la nation la plus favorisée. Face à elle, Richard Solomon, adjoint du Secrétaire d'Etat chargé des affaires asiatiques entre 1989 et 1993, a répondu en affirmant, à propos des sanctions : «une telle approche ferait souffrir le peuple

*chinois, mais, selon nous, elle ne contribuerait pas à améliorer la situation des droits de l'homme en Chine et n'encouragerait pas non plus le retour à des réformes économiques et politiques [...] On ne peut pas se permettre de lâcher les gens qui comptent sur nous en détruisant les bases du commerce avec la Chine. Le commerce, en effet, ce n'est pas une simple machine froide de transactions financières entre nos deux pays, c'est le moyen privilégié de contact entre les Américains et les Chinois, canal privilégié d'échange d'idées et de valeurs qui a contribué de manière significative aux changements progressifs opérés par la Chine au cours de la dernière décennie. Le commerce est une force de changement, [...] la modernisation économique et la révolution de l'information apportent aussi nécessairement des pressions en faveur de la réforme politique. Je souligne enfin qu'accorder la clause de la nation la plus favorisée ne signifie nullement approuver les politiques menées par un pays» (1). Ces propos tenus par un membre éminent de l'administration du Président George Bush ressemblent à s'y méprendre aux arguments, à la rhétorique et à la politique des membres de l'Administration Clinton au cours des années suivantes.*

Cette croyance en la force de changement politique catalysée par l'économie, ce mythe de la société de l'information et cette opposition à toute sanction sont totalement communs à la politique de Bush père et à celle de William J. Clinton, bien que ce dernier ait qualifié, en 1992, au cours de la campagne électorale, les dirigeants chinois de «*bouchers de Pékin*» et ait fustigé la souplesse du Président Bush à leur égard. Le clivage politique dans les représentations de la Chine n'était pas réductible à un affrontement entre Démocrates et Républicains. Ainsi, par exemple, le sénateur démocrate Max Baucus, membre du Comité des finances du Sénat, a défendu, le 20 juin 1990, l'idée selon laquelle le refus d'accorder à la Chine la clause de la nation la plus favorisée n'améliorerait en rien la situation des droits de l'homme en Chine et aurait au contraire un effet contre-productif (se retournant selon lui contre les fermiers des États-Unis comme l'embargo contre les Soviétiques auparavant) : cette position complaisante est sans doute le fruit des pressions des groupes d'intérêts économiques comme le puissant United States-China Business Council, dont le président Roger G. Sullivan soulignait, au cours des mêmes audiences devant le Sénat, que le coût de sanctions contre la Chine frapperait d'abord les consommateurs américains à travers les réseaux de la grande distribution comme K-Mart et les produits du type des jeux et jouets ou habillement et autres produits manufacturés.

Parmi les farouches opposants à l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée à la Chine, on trouvait déjà sous le Président Bush les syndicalis-

(1) Témoignage de Richard Solomon devant le Congrès (*House Committee on Foreign Affairs Subcommittees on Human Rights and International Organizations, Asian and Pacific Affairs, and on International Economic Policy and Trade*) le 24 mai 1990.

tes comme Morton Bahr, un représentant d'AFL-CIO défendant la revendication de liberté syndicale en Chine et affirmant que la décision du Président Bush en 1990 «*constituait une grave erreur morale et politique. Cela montre au monde entier et aux dirigeants chinois en particulier que les Etats-Unis continueront comme si rien ne s'était passé à traiter avec un régime qui opprime ses citoyens. L'argent compte plus que la défense des droits de l'individu*». Lors de la même séance de témoignages devant le Sénat, le 20 juin 1990, Holly J. Burkhalter, directrice de l'ONG Human Rights Watch, appuyait cette ligne en demandant des positions plus fermes du Président et une conditionnalité du vote du Congrès sur la clause de la nation la plus favorisée en fonction du respect des droits de l'homme en Chine.

Dès son élection, le Président Clinton a placé la Chine au sommet des priorités stratégiques américaines. Il a commencé notamment en adoptant des positions qui prétendaient réconcilier l'exécutif et le législatif, c'est-à-dire qui intégreraient dans la politique de la Maison-Blanche les questions de droits de l'homme en Chine et de la prolifération. Dans un discours du 28 mai 1993 sur l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée à la Chine, il rendait d'ailleurs hommage à la Démocrate californienne Nancy Pelosi et il affirmait que sa reconduction de la clause de la nation la plus favorisée pour la Chine l'année suivante dépendrait des progrès enregistrés dans le domaine des droits de l'homme (respect de la déclaration universelle des droits de l'homme, libération des prisonniers politiques et question du Tibet). Le Président Clinton allait même jusqu'à menacer de sanctions en cas de prolifération avérée en provenance de la Chine (prenant l'exemple des missiles balistiques M-11 au Pakistan).

Sous l'influence de Sandy Berger et d'Anthony Lake, grands inspirateurs de la stratégie clintonienne de rapprochement avec la Chine, le Secrétaire d'Etat Warren Christopher envoie en mission à Pékin Michael Armacost, ancien sous-Secrétaire d'Etat et ambassadeur au Japon dans les années Reagan-Bush, comme représentant du Président; or, Armacost est opposé au lien entre économie et droits de l'homme. Même si le Président Clinton reconnaissait les progrès à faire en matière de droits de l'homme en Chine, il effectue un virage surprenant à partir de cette date, en 1994, dissociant complètement les questions de droits de l'homme des questions commerciales, prétendant que le lien entre les deux et la conditionnalité n'avaient pas été ou n'étaient plus utiles. Ainsi, dans un discours du 26 mai 1994, Bill Clinton affirme qu'il a décidé de renouveler l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée, meilleure façon selon lui de «*poser les fondations d'un progrès durable de long terme en matière de droits de l'homme tout en faisant avancer nos autres intérêts*». C'est ce discours fondateur qui marque le début de la stratégie clintonienne de l'*engagement*, ce qui signifie, selon les termes employés par le Président Clinton dans son discours «*nous aurons plus*

*de contacts. Nous ferons plus de commerce. Nous aurons plus de coopération internationale. Nous aurons aussi des dialogues plus intenses et constants sur les questions des droits de l'homme. Tout cela nous donnera une chance de voir la Chine devenir une puissance responsable qui grandisse non seulement économiquement mais aussi en maturité politique jusqu'au point où les droits de l'homme seront respectés».*

Après avoir critiqué l'approche trop douce du Président Bush, le sénateur républicain de Caroline du Nord Jesse Helms critique encore plus vivement le choix du Président Clinton, en soulignant les contradictions du Président démocrate et en assimilant de manière hyperbolique la stratégie de l'«*engagement*» à l'égard de la Chine à la politique de l'«*appeasement*» de Chamberlain avant la Seconde Guerre mondiale. L'aile dure du Parti républicain, les syndicalistes de l'AFL-CIO ainsi que les organisations de défense des droits de l'homme comme Asia Watch et Amnesty International semblent être les seuls à véritablement s'opposer à des concessions sur l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée. La nature des arguments et les débats à ce sujet se prolongent tout au long des années 1990 et atteignent leur climax en 2000 lorsqu'il s'agit cette fois de décider d'accorder à la Chine la clause de la nation la plus favorisée de manière permanente (*Permanent Normal Trade Relations*) et de l'entrée de la Chine à l'OMC. Parmi les opposants à un octroi permanent de la clause de la nation la plus favorisée à la Chine, le député démocrate David E. Bonior souligne au Congrès, le 24 mai 2000, que les conditions de travail et les libertés en Chine sont toujours très négatives et il fait un vibrant plaidoyer en faveur de la prééminence des valeurs démocratiques sur les exigences strictement mercantiles; se réclamant de Tocqueville, de Theodore Roosevelt, de Martin Luther King et de tous les mouvements de pensée américains ayant favorisé la liberté et la dignité humaine, il clame: «*les défenseurs de cet accord de commerce nous prétendent que la prospérité est la condition préalable à la démocratie. Ils se trompent complètement, prospérité et démocratie doivent grandir ensemble. Certes, le commerce peut enrichir une poignée d'investisseurs, mais seule la démocratie peut rendre toute une nation véritablement prospère. Le peuple américain accorde une grande valeur aux ventes commerciales mais il ne veut à aucun prix vendre ses valeurs. [...] Une telle approche purement commercialiste tourne le dos à cent ans de progrès».*

Face à cette opposition, les pressions en faveur de la vision géoéconomique ou économique-centrée sont nombreuses. Elles émanent de puissants centres de recherche comme le *think tank* Brookings Institution, où Nicholas R. Lardy donne des arguments juridiques et économiques aux partisans de l'entrée de la Chine dans l'OMC et à la clause permanente; elles viennent également des médias avec, par exemple, Thomas L. Friedman, qui, dans son article «*Complete and Utter Nonsense*» paru dans le *New York Times* du 16 mai 2000, écrit contre les syndicalistes, les accusant de ridicule et de pro-

tectionnisme déguisé et soutenant qu'accorder le statut permanent de la clause de la nation la plus favorisée ne nuirait pas aux droits de l'homme en Chine.

Toutefois, les pressions les plus fortes et les plus efficaces proviennent sans doute de la zone d'intersection entre le champ du politique et de l'économie. Cette intersection est incarnée par le puissant *lobby* d'anciens Secrétares d'Etat, avec la triade Henry Kissinger, Cyrus Vance et Lawrence Eagleburger : H. Kissinger, fondateur de la célèbre entreprise de conseil Kissinger Associates, est connu pour avoir défendu la position chinoise après Tiananmen et avoir de nombreux intérêts économiques en rapport avec la Chine; C. Vance, avocat d'affaires, s'occupe de clients en quête d'ouvertures chinoises; L. Eagleburger, qui a été président de Kissinger Associates, aide, au sein d'un grand cabinet d'avocats de Washington, les entreprises dans leurs contacts avec la Chine. H. Kissinger, qui a permis notamment à de grandes entreprises de télécommunications américaines de remporter le marché chinois (en 1995, GTE et China's United Telecommunications Corporation), aurait fait pression sur son collègue républicain Newt Gingrich, qui se montrait trop favorable à Taiwan; fondateur du *lobby* American China Society, il aurait influencé autant les Démocrates que les Républicains, persuadant l'Administration Clinton de séparer commerce et questions des droits de l'homme en Chine. Ce groupe de pression, qui a converti la géopolitique américaine envers la Chine en une pure géoéconomie, est également constitué des anciens Secrétares d'Etat Alexander Haig et George Shultz, mais aussi de Dick Cheney, ancien Secrétaire à la Défense et vice-Président de G. W. Bush, ou le proche de George Bush père et ancien conseiller à la sécurité nationale Brent Scowcroft, qui avait été président de Kissinger Associates avant d'entrer dans l'équipe Bush père. On trouve dans cette constellation aussi bien des anciens membres dirigeants de l'exécutif que des sénateurs ou des ambassadeurs, aussi bien démocrates (l'ancien Secrétaire d'Etat Warren Christopher par exemple) que républicains. Tous jouent le même rôle d'intermédiaire entre Pékin et les grands intérêts économiques de Washington, minimisant les risques lorsqu'il y a une crise grave entre les deux pays : ainsi, lorsqu'en février 1995 la marine chinoise est entrée dans les eaux des îles Spratley et a construit sur l'îlot disputé de Mischief Reef, revendiqué par les Philippines, Dick Cheney, alors membre du Conseil d'administration de la banque Morgan Stanley, a diminué la perception d'une menace chinoise et il signait peu de temps après une *joint venture* entre la People's Construction Bank of China (liée au gouvernement) et sa banque d'affaires.

Les *lobbies* économiques qui ont dominé la politique clintonienne à l'égard de la Chine sont très variés : ils vont de l'industrie des jeux/jouets (Mattel par exemple) à l'industrie des satellites (avec Loral-Hughes...), en passant par les grandes entreprises de télécommunications (Motorola...), d'électro-

nique et informatique ou les compagnies d'assurances et banques. Robert L. Suettinger, ancien membre du Conseil de sécurité nationale, de la CIA et du Département d'Etat, membre éminent du *think tank* de la Brookings Institution, écrit dans son excellent ouvrage sur les relations américano-chinoises : « *les groupes d'intérêts peuvent parfois fournir des éléments importants qui serviront à l'élaboration du processus de politique étrangère. Ils peuvent définir ou donner forme aux questions qui alimenteront le débat public, ils peuvent fournir des informations au Congrès ou au pouvoir exécutif, mais ils n'exercent qu'une influence tout à fait mineure sur les véritables délibérations et le processus de décision au sujet des questions importantes* » (2).

Contrairement à lui, nous pensons que les groupes de pression économiques ont joué un rôle considérable dans l'élaboration de la politique américaine à l'égard de la Chine. D'ailleurs, les critiques du Président Clinton ont reproché à ce dernier de céder à ces intérêts au détriment de la sécurité nationale lors de certaines crises qui ont failli complètement déstabiliser la relation. C'est ce mouvement de montagne russe, avec des plongées vertigineuses suivies de remontées en flèche qu'il nous faut décrire et tenter de comprendre.

#### LES CRISES MAJEURES AYANT MIS EN PÉRIL LA RELATION SINO-AMÉRICAINE

Les principales crises graves dans l'après-Tiananmen ont eu lieu sous le deuxième mandat du Président Clinton, en particulier en matière de sécurité nationale.

Le premier incident qui eût pu gravement porter atteinte aux relations entre les deux pays fut le cas du bateau chinois *Yin He* en 1993. Selon des rapports du renseignement américain, ce navire de la China Ocean Shipping Company devait aller de Chine vers Singapour, Jakarta puis le port de Bandar Abbas en Iran. Or, il était soupçonné de transporter une quantité de produits chimiques utilisés pour la production d'armes chimiques. Daniel Poneman, alors directeur des affaires de non-prolifération, après avoir consulté les experts du Département d'Etat et du Département de la Défense ainsi que Christopher et Aspin, a fait demander des assurances au gouvernement chinois par l'intermédiaire de l'ambassadeur Roy. L'ambassadeur américain souhaitait contrôler le navire et avait prévenu la Chine que les Etats-Unis ne laisseraient pas le bateau débarquer et vider son contenu, sans l'avoir préalablement contrôlé. Les Chinois (y compris Jiang Zemin en personne) niaient toute présence d'un tel chargement à bord du *Yin He* et protestaient contre la surveillance dont il faisait l'objet par les forces

(2) Robert L. SUETTINGER, *Beyond Tiananmen. The Politics of US-China Relations 1989-2000*, Brookings Institution Press, Washington, 2003, p. 427.



armées américaines. La bataille diplomatique entre les deux pays se prolonge pendant des semaines et le navire finit par être inspecté à Damman en Arabie Saoudite par une équipe mixte d'enquêteurs chinois et saoudiens (les Américains s'étant vus refuser l'accès au navire par les Chinois, ils ont conseillé les Saoudiens sur cette mission d'investigation). Au final, aucune trace de ces produits chimiques dangereux ne fut trouvée et la Chine demandait des excuses à Washington. Problème interne à l'appareil de renseignement américain, déchargement ou non-chargement de cargaison prévue et d'autres scénarios ont été évoqués, mais, en tout cas, la montagne russe des relations sino-américaines se trouvait là dans un creux. Malgré la visite en Chine, en 1994, du ministre de la Défense William Perry et le rétablissement, par celui-ci, des contacts de haut niveau militaire, des tensions latentes subsistaient, ainsi que l'indique l'incident qui avait eu lieu en mer de Chine entre le *Kitty Hawk* et des sous-marins chinois.

La deuxième affaire qui a plongé la relation sino-américaine au plus bas témoigne de cette persistance des soupçons et tensions : il s'agit de la visite aux Etats-Unis, en 1995, du Président taiwanais Lee Teng-Hui, à l'Université Cornell, dont il était un ancien étudiant. Encouragés par les *lobbies* taiwanais à Washington, d'influents membres du Congrès comme le sénateur républicain de l'Alaska Frank Murkowski ou le sénateur démocrate du Connecticut Joseph Lieberman et les Républicains de la Chambre des députés Dana Rohrabacher et Robert Torricelli ont tenté de pousser l'Administration Clinton à changer son attitude vis-à-vis de Taiwan. L'ancien Secrétaire d'Etat James A. Baker ainsi que le *think tank* conservateur Heritage Foundation recommandaient à ce sujet d'autoriser une visite de Lee Teng-Hui à Cornell. Newt Gingrich était même allé jusqu'à défendre le droit de Taiwan à l'autodétermination. Cette bataille symbolique menée par le Congrès a abouti à l'autorisation de la visite privée du Président de Taiwan, lequel est allé à Los Angeles puis à Syracuse avant de prononcer son discours à l'Université Cornell, dans lequel il vantait l'expérience taiwanaise, le «*miracle politique et économique*» selon ses termes qui ont, bien sûr, provoqué une réaction négative immédiate de Pékin.

Plus gravement, des tensions militaires ont eu lieu autour de Taiwan et des tirs de missiles chinois. Le 5 mars 1996, l'agence de presse chinoise Xinhua rendait public le fait que l'APL mènerait une campagne d'exercices avec tirs de missiles dans le détroit de Taiwan, vers les ports taiwanais de Chilung et Kaohsiung entre le 8 et le 15 mars, geste qui s'apparentait à un blocus virtuel des principaux ports de l'île et pouvait être perçu comme une menace ou mise en garde aux électeurs de Taiwan. Les exercices militaires chinois devaient consister d'abord en un tir de missiles, puis un exercice interarmées avec la marine et l'armée de l'air, à proximité des côtes de la province du Fujian, suivi d'une simulation d'assaut amphibie sur l'île de Pingtan du Fujian. Là encore, la réaction du Congrès fut plus virulente que

celle du Département d'Etat. La décision fut finalement prise d'adopter une solution mesurée, mais ferme, en déployant, à proximité de la zone du détroit de Taiwan, deux porte-avions accompagnés, le *USS Independence* et le *USS Nimitz*. Le 23 mars, le candidat Lee Teng-Hui fut vainqueur de l'élection à Taiwan, malgré (certains diraient peut-être aussi grâce à) la posture semi-menaçante de la Chine. Le Président taiwanais Lee Teng-Hui a ensuite été l'acteur d'une réplique (comme on le dit en termes sismologiques) de ce tremblement de terre sino-américain, lorsqu'il a parlé à des journalistes allemands le 9 juillet 1999 d'une «*relation spéciale d'Etat à Etat*» entre Taiwan et la Chine populaire, ce qui ne pouvait manquer de raviver l'ire de Pékin pour lequel Taiwan demeure une de ses «provinces».

La seconde présidence Clinton a été le cadre d'une vaste entreprise de *lobbying* chinois, qui a suscité un retour de flamme avec l'affaire des contributions illégales à la campagne de Bill Clinton de 1996 et des donations au Parti démocrate : on avait en effet relié l'équipe Clinton à un banquier sino-indonésien (dont la Lippo Bank avait un établissement à Little Rock) ainsi qu'à John Huang, ancien de Lippo et ancien assistant du Secrétaire au Commerce de 1994 à 1995, chargé de trouver des fonds pour le Parti démocrate chez les Américains d'origine asiatique, mais qui aurait amené des fonds d'origine chinoise. Les investigations se sont portées pour les mêmes raisons sur une femme d'affaires d'origine taiwanaise, Maria Hsia, sur Charlie Yah-lin Trie, restaurateur né à Taiwan et établi à Little Rock, ou encore Johnny Chien Chuen Chung (aux liens avec un officier de l'APL, Liu Chaoying, travaillant pour la China Aerospace Corporation), qui auraient tous contribué et peut-être bénéficié de faveurs. Les fonds dans cette stratégie d'influence auraient eu un rapport direct à Taiwan et à la Chine Populaire. Ces affaires restent peu claires, mais, en tout cas, elles ont affecté de manière négative les rapports sino-américains.

Le scandale des satellites Loral-Hughes a constitué le pic des tensions entre Pékin et Washington. Après Tiananmen, en dépit des restrictions, le Président gardait l'autorité de permettre aux compagnies américaines de satellites et télécommunications de faire des contrats avec la China Great Wall Industry Corporation afin de recourir à des lanceurs chinois pour leurs satellites, pour des raisons de coût : le Président Bush père avait utilisé ce système deux fois après Tiananmen, tandis que son successeur l'a pratiqué neuf fois. Cependant, cet usage de fusées chinoises s'est accompagné de transferts de technologies sensibles qui auraient permis à la Chine d'améliorer considérablement ses missiles balistiques et véhicules de lancement, selon la Defense Technology Security Administration du Département de la Défense.

En outre, au moment où le Président Clinton se montrait très souple à l'égard des exportations de satellites ou technologies sensibles à l'égard de la Chine (par exemple, en pleine enquête sur ce sujet, en février 1998, il

accordait encore son approbation aux satellites Loral), on révélait que le PDG de Loral, Bernard Schwartz, avait donné 632 000 dollars au Comité national démocrate en 1996, tout comme le PDG de Hughes Michael Armstrong, qui avait aussi été un gros donateur. Le parlementaire républicain Newt Gingrich a poussé à la création d'un comité spécial d'enquête sur ce sujet, le Select Committee on US National Security and Military/Commercial Concerns With the People's Republic of China ou «Cox Committee», formé de cinq Républicains et de trois Démocrates, présidé par le député républicain de Californie Christopher Cox. Il y eut à ce moment là un climat de maison hantée, avec le retour des spectres de la Guerre froide, fantômes des affaires d'espionnage soviétiques et du conflit idéologique et politique entre les deux grands.

La crise majeure et beaucoup plus grave a été l'affaire d'espionnage Wen Ho Lee, où ce scientifique d'origine taiwanaise a été accusé d'avoir fourni à la Chine des informations sur la tête du missile Trident III (W88) et la miniaturisation des têtes nucléaires, ainsi que des simulations par ordinateur. Cette affaire a surgi en pleines négociations pour l'entrée de la Chine dans l'OMC. En 1999, les décideurs étaient divisés à ce sujet puisque les *lobbies* industriels et commerciaux soutenaient majoritairement une telle mesure, de même que le Département au Commerce ou le Département d'Etat et le Conseil national de sécurité (pour des raisons politiques), tandis que la négociatrice Charlene Barshefsky et le Département du Trésor hésitaient face à un Congrès qui ne soutenait pas vraiment l'entrée de la Chine dans l'OMC. Notra Trulock, analyste des services de renseignement du Département de l'Energie, avait averti le Comité Cox des similitudes frappantes entre la dernière bombe nucléaire chinoise et le modèle américain. S'ajoutait à cela un rapport de la CIA s'appuyant sur de mystérieuses fuites chinoises, confirmant des soupçons liés au laboratoire de Los Alamos au Nouveau Mexique. L'Administration Clinton se trouve alors attaquée pour laxisme en matière de sécurité et les enquêteurs du FBI auraient interrogé rudement Wen Ho Lee. Le scientifique a été placé en détention solitaire pendant 9 mois dans des conditions déplorable (enchaîné lors de sa promenade quotidienne, par exemple), alors que le FBI ne disposait d'aucune preuve irréfutable de son prétendu espionnage ni de liens avec la Chine populaire.

Une autre affaire aurait pu déclencher un séisme dévastateur dans la relation sino-américaine, le bombardement de l'ambassade chinoise à Belgrade le 7 mai 1999. La Chine, particulièrement le camp militaire, était un soutien de taille à la Yougoslavie. Pékin appuyait Milosevic et s'opposait vivement aux activités de l'OTAN dans les Balkans, craignant qu'il en fût un jour de même au Tibet ou dans une autre partie de la Chine, voire en cas de conflit avec Taiwan (dont il était question au même moment au Congrès au sujet d'un éventuel bouclier antimissiles). Le bureau de l'attaché

militaire chinois à Belgrade a été détruit par la bombe américaine et trois journalistes chinois ont été tués. En dépit des excuses de l'ambassadeur américain James R. Sasser et des communiqués du directeur de la CIA George Tenet ainsi que du Secrétaire à la Défense William Cohen ou des propos du Président Clinton évoquant une « erreur », la population chinoise, dans un élan nationaliste vif, a pris d'assaut l'ambassade américaine à Pékin et a manifesté son indignation, dégradant symboliquement une effigie représentant la Statue de la Liberté (à l'inverse des étudiants de Tiananmen qui la vénéraient dix ans plus tôt). Les relations militaires et politiques (négociations sur la non-prolifération par exemple) entre les deux Titans ont été suspendues pendant quelque temps et le « partenariat stratégique » mis en veilleuse, car les dirigeants chinois n'acceptaient pas la version d'une erreur de carte, ces doutes étant accentués par le fait que cette cible avait été la seule choisie par la CIA au cours des 78 jours de bombardements. Bien que les explications officielles n'aient été guère satisfaisantes selon Robert Suettinger, les autres explications lui paraissent encore moins plausibles; cet analyste de la Brookings Institution considère d'ailleurs que « le bombardement de l'ambassade chinoise à Belgrade a constitué un tournant décisif pour les Chinois, au même titre que les événements du 4 juin 1989 pour de nombreux Américains, même si le parallèle est plus en termes de charge émotionnelle que d'ampleur de l'événement. Pour les étudiants chinois et les élites des villes, cela représentait la fin des illusions sur la bienveillance des *Etats-Unis à l'égard de la Chine* » (3).

#### LES MANDATS DE GEORGE W. BUSH

##### MARQUENT-ILS UN TOURNANT ?

Une telle question se pose d'autant plus que de nombreux analystes ont tendance à réduire la politique de G.W. Bush aux vues des néoconservateurs, lesquels ont toujours été plutôt partisans d'une ligne dure envers la Chine. Le cas de la stratégie du Président G.W. Bush à l'égard de Pékin illustre justement parfaitement le contraire : il montre bien que la politique de cette Administration n'est pas le jouet des néo-conservateurs, qui n'en constituent qu'une composante, si importante soit-elle.

Le Secrétaire adjoint à la Défense, Paul Wolfowitz, qui a été le principal artisan de la guerre en Iraq, a déclaré, pendant la campagne présidentielle de 2000 : « *la Chine est en train de devenir, même si cela se fait lentement, le plus grand concurrent stratégique des Etats-Unis et une menace possible pour l'Amérique et ses alliés au cours de la première moitié de ce siècle qui commence* ». Condoleezza Rice, qui occupait le poste-clef de Conseiller à la

(3) Robert L. SUETTINGER, *Beyond Tiananmen. The Politics of US-China Relations 1989-2000*, Brookings Institution Press, Washington, 2003, p. 377.

sécurité nationale avant de devenir, en 2004, le Secrétaire d'Etat, s'est vivement opposée à la stratégie clintonienne : en 2000, elle écrit ainsi que la Chine est un «*concurrent stratégique*» et non un partenaire stratégique comme l'Administration Clinton le prétendait (4). G.W. Bush lui-même, juste avant d'être élu Président, a fixé une ligne assez claire, ni naïve ni hostile à la Chine : «*nous devons voir la Chine clairement et non à travers le filtre de la rhétorique et des jeux partisans. La Chine monte et cela est inévitable. [...] Nous souhaitons une Chine libre et prospère. Nous ne prédisons pas de conflit. Nous n'avons pas d'intentions hostiles et il y a des domaines dans lesquels nous devons essayer de coopérer par exemple pour empêcher la prolifération d'armes de destruction massive ou pour atteindre la paix en Corée. Cependant, la conduite du gouvernement chinois peut inquiéter car Pékin a investi ses nouvelles richesses dans des armes nucléaires stratégiques, de nouveaux missiles balistiques, le développement d'une marine et d'une armée de l'air modernes et projetables. La Chine représente en outre toujours une menace d'espionnage pour les Etats-Unis*». Pour illustrer la notion de Chine comme «*concurrent stratégique*», il mentionne les problèmes de droits de l'homme, souligne l'importance des alliés dans la région (Japon, Philippines, Australie, Thaïlande), met en avant le système de défense antimissiles et insiste sur la nécessaire continuation des engagements américains à l'égard de Taiwan. Cette stratégie pourrait se résumer à sa formule prononcée dans le même discours : «*la Chine ne sera pas menacée, mais elle ne sera pas non plus laissée sans contrôle*» (5).

Après l'accession de G.W. Bush à la présidence américaine, un événement majeur vient secouer la relation entre Etats-Unis et Chine : la collision, le 1<sup>er</sup> avril 2001, entre un avion de surveillance américain EP-3 et un avion de chasse chinois, dont le pilote perdra la vie, tandis que l'équipage de l'avion américain était retenu pendant 11 jours et l'avion bloqué sur le territoire chinois (île de Hainan) avant d'être démonté puis renvoyé. Cette apparente crise s'est en fait bien terminée pour les deux pays, lesquels se sont nettement rapprochés à la suite du 11 septembre 2001, la lutte contre le terrorisme étant instrumentalisée par les deux gouvernements dans leurs intérêts. Lors de sa visite en Chine, le Secrétaire d'Etat Colin Powell loue les progrès chinois : «*nous entretenons une relation excellente avec la Chine en ce moment et je pense qu'après la visite du Président Bush, cette relation sera encore meilleure*» (6). Il insiste alors de manière très juste sur le fait qu'aucune formule ne saurait résumer la politique américaine à l'égard de la Chine (ni partenaire stratégique ni concurrent stratégique) et il reconnaît avec lucidité le primat économique dans le

(4) Condoleezza RICE, «Promoting the National Interest», *Foreign Affairs*, n° 79, fév. 2000.

(5) George W. BUSH, «A Distinctly American Internationalism», discours prononcé le 19 novembre 1999 à la Ronald Reagan Presidential Library de Simi Valley en Californie.

(6) Colin L. POWELL, discours prononcé devant des hommes d'affaires à Shanghai le 18 octobre 2001.

rapport américano-chinois : « *la base de cette relation est, je pense, de plus en plus, d'une nature économique* ».

Après le sommet entre G.W. Bush et Jiang Zemin, Susan L. Shirk, professeur de Science politique à l'Université de San Diego et ancienne adjointe du Secrétaire d'Etat chargée de la Chine entre 1997 et 2000, écrit assez justement que « *la menace commune du terrorisme ouvre de nouvelles possibilités de coopération entre la Chine et les Etats-Unis, mais le caractère mitigé du sommet entre Bush et Jiang a prouvé que les Présidents des deux pays devraient encore travailler beaucoup pour convaincre leur administration et leur opinion publique. [...] La question des droits de l'homme et celle de Taiwan continueront à diviser les deux sociétés et de nouveaux différends peuvent encore surgir* » (7). Malgré la visite du ministre de la Défense taiwanais en Floride et sa rencontre avec Paul Wolfowitz au printemps 2002, le sommet de Crawford d'octobre 2002 s'est bien passé et on a vu Pékin particulièrement modérée dans son opposition à la guerre en Iraq. Le fait que Hu Jintao soit Président et détienne aussi la Commission militaire centrale constitue un élément déterminant et positif, le dirigeant chinois se caractérisant en effet par une prudence et un pragmatisme tant au niveau national qu'international.

En réalité, la différence majeure entre l'Administration G. W. Bush et l'Administration Clinton réside selon nous dans la stratégie de communication. Alors que la présence médiatique de la Chine était permanente sous les deux mandats de Clinton, sous les mandats de G.W. Bush, elle est volontairement plus discrète : on ne parle que peu de la Chine ; tous les discours sont pointés vers la lutte contre le terrorisme et le Moyen-Orient. Pourtant, derrière les rideaux, la Chine demeure le sujet principal de réflexion du gouvernement américain : la véritable pierre de touche des relations entre les deux Titans se trouve dans le rapport du Pentagone de 2004, *Annual Report on the Military Power of the People's Republic of China*, qui souligne, comme en 2003, la modernisation de l'outil militaire et de la doctrine de l'APL qui vise à empêcher tout tiers d'intervenir en cas de conflit avec Taiwan ; un autre rapport, réalisé par l'US-China Economic and Security Review Commission, met aussi en garde contre des problèmes possibles entre les deux pays et appelle à une attention américaine durant ces dix années avant qu'il ne soit trop tard pour régler les questions qui pourraient opposer les deux pays économiquement ou militairement.

C'est justement dans l'idée de prévenir toute crise grave entre les deux grands que l'accent doit être mis, au cours des dix prochaines années, sur la « diplomatie de Défense », c'est-à-dire l'intensification des coopérations militaires avec la Chine. Ce type de coopération a été pratiqué sous les

(7) Susan L. SHIRK, *The Mixed Messages of the Bush-Jiang Meeting*, National Committee on US-China Relations, 22 oct. 2001.

Administrations Clinton et Bush, la coopération étant suspendue puis rapidement rétablie après chaque incident (comme le bombardement de Belgrade). Il consiste en des discussions politiques régulières de haut niveau, en des visites réciproques de ministres de la Défense et de civils de la Défense, en «Consultations annuelles de Défense» depuis décembre 1997, avec des *briefings* des deux forces armées; il comporte aussi des échanges militaires de haut niveau, avec des visites d'installations chinoises, ainsi que des échanges universitaires importants entre les académies militaires des deux pays. Depuis 1998, il y a également un accord de consultation entre les marines nationales, contrôlé par des groupes de travail mixtes, afin d'éviter les incidents en mer. On dénombre en outre des visites réciproques de ports par les deux marines nationales, des discussions des armées de terre sur l'aide humanitaire et contre les calamités naturelles, des accords sur l'observation mutuelle d'exercices militaires et, enfin, depuis la visite de Clinton en Chine en 1998, un déciplage des missiles nucléaires stratégiques des deux pays. Ce processus d'engagement stratégique, de diplomatie de la Défense ou de coopération fonctionnelle est symboliquement essentiel, il réduit les erreurs de perception, il crée une confiance mutuelle (même lorsque les deux pays ont des systèmes politiques différents) et il diminue les risques de conflit grave, surtout dans la configuration de deux pays dont les rapports se situent «entre les extrêmes de l'amitié et de l'hostilité» (8).

\* \*  
\*

L'ouverture de l'APL (transparence, échanges internationaux et absence d'aventurisme dangereux sur Taiwan ou d'autres questions stratégiques), ainsi que l'évolution de la Chine vers une démocratisation (ouverture graduelle du Parti et reconnaissance du pluralisme dans la société civile) sont les deux éléments qui garantiraient des relations durablement apaisées entre Pékin et Washington. En outre, une telle évolution de la Chine dans les dix années à venir serait une situation gagnant-gagnant et non un jeu à somme nulle.

Ainsi que le montre bien R.L. Suettinger, la politique intérieure des deux pays va beaucoup compter. Leur créativité va également être déterminante. La relation à la Chine au XXI<sup>e</sup> siècle nous semble être la seule relation bilatérale qui force les Etats-Unis à inventer un nouveau concept de politique étrangère, à créer une pensée sur mesure, *sui generis*, qui ne corresponde à aucune des traditions américaines de politique étrangère, ni jacksonienne (partisans d'une ligne dure à l'égard de la Chine) ni wilsonienne (défenseurs de la démocratie et de l'exportation des valeurs américaines de liberté et de

(8) Andrew COTTEY/Anthony FORSTER, «Reshaping Defence Diplomacy: New Roles For Military Cooperation and Assistance», *Adelphi Papers*, n° 365, avr. 2004, p. 28.

droits de l'homme) ni hamiltonienne (triomphe des valeurs commerciales) ni jeffersonienne (réticence envers l'impérialisme)<sup>(9)</sup> : la Chine pousse les États-Unis à dépasser les dichotomies entre Démocrates et Républicains, entre «Faucons» et «Colombes», entre néo-conservateurs, néo-réalistes et néo-idéalistes. Symétriquement, les États-Unis poussent la Chine de Hu Jintao à inventer une nouvelle Chine, plus ouverte aux débats. La rivalité entre les deux grands, comme le conflit chez le sociologue G. Simmel, loin de conduire à une destruction (c'est-à-dire à une guerre), est créatrice.

(9) Nous reprenons ici les concepts décrits par l'historien du Council on Foreign Relations Walter Russell MEAD dans son livre *Sous le signe de la providence. Comment la diplomatie américaine a changé le monde*, Odile Jacob, Paris, 2003, 396 p.