

Le nouveau rapprochement sino-russe et la fin du monde unipolaire

Chaire des Grands Enjeux Stratégiques Contemporains 2018

Université de Paris I – Panthéon – Sorbonne, Paris, 26 Février

Alexander Lukin, Director, Center for East Asian and Shanghai Cooperation Organization Studies at Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University), Russie

Il est clair que nous assistons aujourd'hui à un rapprochement entre la Russie et la Chine. Or à mesure que s'accroissait, ces dernières années, la coopération entre Moscou et Pékin, cette relation et ses perspectives ont donné lieu à des différences de perception significatives entre les commentateurs russes et chinois d'un côté, et de l'autre, les observateurs extérieurs aux deux pays.

La plupart des experts américains et européens qui se rendent à Moscou afin d'y étudier la politique russe à l'égard de la Chine sont convaincus que les Russes seraient bien avisés de se méfier d'un voisin présenté comme une menace imminente : ils évoquent le risque de dépendance économique, le danger d'expansion démographique et même la menace potentielle éveillée par la modernisation de l'armée et l'augmentation des dépenses militaires chinoises. Lorsqu'il m'arrive de souligner que ce qu'ils nomment « domination économique » dans le cas du commerce de la Chine avec la Russie, ils l'appellent « investissement et accroissement des échanges » si ces relations concernent d'autres pays, quand j'ajoute que les statistiques attestent d'une absence quasi totale de migration chinoise vers la Russie et que le Canada, par exemple, ne considère pas l'US Army comme une menace, car ces deux voisins partagent une vision du monde extérieur très similaire et n'ont nulle intention de s'affronter, mes collègues occidentaux accueillent mes paroles avec surprise, voire franche incompréhension.

Le présent article entend faire valoir que le rapprochement russo-chinois est le fruit naturel de transformations plus larges survenues dans la politique mondiale, et que la politique américaine, hostile aux deux pays, a eu pour effet d'en accélérer le processus. Nous analyserons les causes de ce rapprochement et exposerons les intérêts communs, toujours plus nombreux, entre Russie et Chine, avant d'examiner les évolutions possibles dans les relations des États-Unis avec les deux pays sous l'administration Trump.

Les causes du rapprochement russo-chinois

L'emprise du « démocratisme » a conduit l'Occident, au moins depuis la présidence de Bill Clinton, à emprunter une voie sacrilège aux yeux des « réalistes » historiques (Richard Nixon, Henry Kissinger et même Zbigniew Brzezinski), qui s'ingéniaient à exploiter les tensions entre la Chine et l'Union soviétique et à utiliser l'une contre l'autre. Le démocratisme, aujourd'hui, interdit une telle approche, car il se refuse à encourager le régime autoritaire de l'une ou de l'autre ; d'une manière générale, les partisans de cette idéologie soutiennent la politique des États-Unis et de l'Union européenne, qui consiste à presser la Chine et la Russie dans le sens d'une plus grande démocratisation tout en les forçant à abandonner les mesures préjudiciables à la réalisation de cet objectif commun aux Américains et à leurs alliés. Naturellement, Moscou et Pékin s'en trouvent d'autant plus incités à résister en s'associant pour coordonner leurs politiques étrangères. Résultat : à l'Ouest, la plupart des partisans de la démocratisation se bornent à fermer les yeux sur les conséquences négatives de cette politique de pression simultanée et prétendent que la Russie et la Chine ne se rapprochent pas tant que ça, ou que leur rapprochement n'est que temporaire et superficiel. Les observateurs occidentaux exagèrent aussi souvent les différences réelles et perçues entre Pékin et Moscou, ignorant au passage la similitude de leurs approches.

En fait, l'actuel rapprochement russo-chinois est la résultante naturelle d'une évolution plus large des relations internationales, qui date de la fin du 20^e siècle et du début du 21^e. Après l'effondrement de l'Union soviétique, l'intention dominante, aux États-Unis comme en Europe, était de parvenir à une forme d'unification mondiale fondée sur les principes et les valeurs de l'Occident. En réponse, les principaux États non occidentaux ont commencé à travailler ensemble afin de constituer un contre-poids à l'influence prépondérante de l'Occident et à son désir d'édifier un monde unipolaire¹. Plusieurs nouveaux centres de pouvoir non occidentaux sont venus se substituer à celui que formait auparavant à lui seul le pouvoir soviétique. S'ils n'étaient pas, à la différence de l'URSS, unilatéralement hostiles à l'Occident, ces centres de pouvoir de moindre puissance s'inquiétaient cependant de la façon dont Washington usait de moyens de pression dans la poursuite de ses intérêts restreints ; c'est pourquoi ils ont cherché à coordonner leurs efforts pour contrebalancer l'influence occidentale dans le monde. L'unification du globe selon les normes occidentales leur apparaissait comme une forme d'hégémonie, une sorte de restauration du système colonial qui échouerait inévitablement à prendre leurs intérêts en juste considération.

Le rapprochement russo-chinois tient au fait que les dirigeants et l'élite des deux pays partagent des points de vue similaires sur la situation géopolitique dans le monde, comme sur les principaux dangers et tendances existants ; ils observent également du même œil les perspectives favorables au développement de leur relation et de son expression alors qu'émerge un monde multipolaire. La Russie et la Chine — elles ne sont pas les seules dans ce cas — veulent fonder un nouvel ordre international qui les place sur un pied d'égalité avec les États-Unis et leurs alliés,

et ne les relègue pas à un statut de dépendance. Ce que l'Occident prend pour une volonté russe et chinoise d'établir des sphères d'influence, Moscou et Pékin le voient comme l'expression minimale de leurs droits et de leurs intérêts en tant que puissances mondiales majeures. Dans un monde multipolaire idéal où seraient reconnus les droits de chaque centre de pouvoir, la Russie et la Chine se trouveraient équidistantes, métaphoriquement parlant, non seulement l'une de l'autre, mais aussi de tous les autres centres en question, États-Unis compris. Le rapprochement russo-chinois ne pourrait aboutir qu'à une normalisation de leurs relations, sans que les deux pays n'aient besoin de se soutenir mutuellement pour faire face au monde occidental. Or la politique menée par l'Occident pour préserver sa position monopolistique a eu pour effet d'accélérer le rapprochement entre Moscou et Pékin. Les actions occidentales en Yougoslavie, en Irak, en Syrie, en Ukraine et en mer de Chine méridionale — jugées agressives par Moscou et Pékin — ont à chaque fois conduit à une consolidation de la coopération stratégique russo-chinoise. Cette tendance s'est particulièrement accélérée après le déclenchement du conflit ukrainien en 2014 et les efforts déployés par les Américains pour contrer l'influence chinoise en mer de Chine méridionale. Si l'Occident menait des politiques moins agressives, cette accélération pourrait marquer le pas. Elle est néanmoins appelée à se poursuivre, en tout état de cause, car la Russie et la Chine, centres de pouvoir de moindre force dans le monde multipolaire émergent, ont davantage besoin l'une de l'autre, stratégiquement, que l'Occident n'a besoin d'elles.

Les perspectives des relations russo-chinoises

Les perspectives à court terme des relations russo-chinoises dépendent fort peu des aléas de la situation ou des événements internationaux. Si le partenariat entre les deux pays s'est développé avec constance, c'est en raison de leurs intérêts communs et d'une tendance de fond, à un niveau global, qui va dans le sens d'un ordre mondial multipolaire, et non plus bipolaire. De fait, cela fait plus de trente ans maintenant que ces relations ont continué à progresser, en dépit des changements intervenus en matière de leadership, de modèles économiques nationaux et même de systèmes politiques.

Il est possible d'identifier plusieurs intérêts communs à la Russie et à la Chine. L'une et l'autre, en substance, désirent s'affranchir d'un système unipolaire et passer à un monde multipolaire. En leur qualité de grands pays forts d'une approche des problèmes internationaux qui leur est propre, elles seraient mieux à même de défendre leurs intérêts économiques et sécuritaires dans un monde s'en remettant non pas à un leader unique, mais à plusieurs — sans que nul ne pût imposer aux autres des conditions unilatérales. Par ailleurs la Russie et la Chine souhaitent toutes deux préserver un système de droit international fondé sur le principe de la souveraineté des États, le Conseil de sécurité des Nations unies constituant en l'espèce la plus haute autorité. Leur droit de veto au Conseil de sécurité équilibre leur influence avec celle de l'Occident, à un moment où, à tous autres égards, elles sont très loin de pouvoir contrebalancer le poids d'un Occident uni. Ainsi le principe de la souveraineté absolue des États n'autorise pas le centre de

pouvoir dominant à imposer sa volonté à d'autres pays sur des questions de politique intérieure. La Russie et la Chine, dont la structure politique interne diffère de celle des États occidentaux, appréhendent avec une grande circonspection les concepts susceptibles d'ébranler la souveraineté ou de justifier des « interventions humanitaires ».

La Russie et la Chine partagent également des intérêts économiques. Les deux pays, par exemple, cherchent à réformer le système financier international en renforçant le rôle des États non occidentaux au sein de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, et en élargissant l'usage des monnaies régionales dans le commerce international. Elles dépendent par ailleurs l'une de l'autre en tant que partenaires commerciaux et économiques. Depuis 2010, la Chine est le premier partenaire commercial de la Russie et alimente le marché non seulement en biens de consommation mais aussi de plus en plus en machines et équipements. La Chine est l'un des dix premiers investisseurs dans l'économie russe ; la Russie ne représente certes que 2 % environ de son commerce extérieur, mais la Chine reçoit ainsi des marchandises qu'elle ne peut se procurer ailleurs en raison des sanctions imposées par l'Occident — c'est le cas des armes, notamment. La Russie fournit également certains articles, telles les ressources énergétiques, que la Chine ne peut obtenir par d'autres voies en quantité suffisante à des prix acceptables et d'une façon pleinement diversifiée.

Pour ce qui est de leurs intérêts politiques, la coopération de plus en plus soutenue dans les zones frontalières joue un rôle important dans le développement de la Sibérie, de l'Extrême-Orient russe et de la Chine du Nord-Est. La Russie et la Chine collaborent en Asie centrale dans le cadre de l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS) en vue d'atteindre des objectifs communs : le développement économique de cette région, le soutien à la stabilité politique et la préservation de régimes laïques. Moscou et Pékin apprécient fort peu les recommandations extérieures portant sur leur structure politique interne, assimilées d'après eux à de l'« ingérence dans [leurs] affaires intérieures » ; ils s'appuient aussi mutuellement dans les combats à mener contre le séparatisme et l'idéologie occidentale.

Pourtant, malgré ces intérêts politiques, sécuritaires et économiques partagés, la conclusion d'une alliance officielle russo-chinoise demeure improbable. La Russie apprécie son partenariat politique et économique avec la Chine, mais préfère ne pas assujettir ses canaux de coopération à un seul interlocuteur. C'est pourquoi la Russie s'efforcera, dans la mesure du possible, de préserver également ses relations avec l'Union européenne. En même temps, dans le cadre de son ancrage asiatique, elle développera une coopération multilatérale avec d'autres acteurs en Asie, quand bien même la Chine entretiendrait avec eux des rapports compliqués : l'Inde, le Japon, le Vietnam, l'Indonésie. La Chine est un partenaire stratégique important et c'est précisément grâce à ces liens, au même titre que ceux qui rapprochent Moscou d'autres pays asiatiques, que la politique russe parvient à se faire moins unilatérale. La Chine, pour sa part, apprécie sa relation avec les États-Unis et les États de l'Union européenne, avec lesquels elle a tissé des liens

économiques étroits. Pour Pékin une Russie stable, capable de devenir un centre de pouvoir indépendant, représente un contrepoids intéressant face à la délicate relation de partenaire-concurrent nouée par la Chine avec les États-Unis et l'Europe de l'Ouest ; le voisin russe compose également un soutien à l'indépendance de la politique étrangère chinoise. Il n'en reste pas moins que Pékin considère la Russie, en comparaison des pays occidentaux, comme un partenaire plus amical, mais de moindre envergure sur le plan économique. Par ailleurs, au niveau stratégique, et en dépit des tensions entre les deux pays, les États-Unis revêtent pour la Chine une importance bien plus grande : tant de choses dépendent de Washington... Par conséquent, tout en développant son partenariat stratégique avec la Russie, la Chine s'efforcera simultanément de forger des relations mutuellement profitables avec d'autres États même s'ils sont, comme l'Ukraine par exemple, hostiles à l'étroite collaboration russo-chinoise.

L'arrivée au pouvoir de Donald Trump et l'approche nouvelle qui est la sienne des relations avec Pékin et Moscou soulèvent certaines questions quant aux perspectives de rapprochement russo-chinois. Pendant la campagne présidentielle, Trump a défini, par rapport aux deux pays, des objectifs opposés ; il a promis d'améliorer la coopération avec la Russie afin, surtout, de lutter contre le terrorisme international, tout en s'engageant à exercer de fortes pressions sur la Chine pour la contraindre à accepter des concessions dans un certain nombre de domaines. Cette approche est on ne peut plus délibérée et procède de la vision propre à Trump et aux forces politiques qu'il représente. Au cours de la première décennie qui a suivi la fin de la Guerre froide, les deux grands partis politiques américains ont embrassé l'idéologie de la « démocratisation » : la diffusion planétaire des valeurs américaines à travers des programmes diplomatiques et politiques poursuivis à l'étranger. Trump et ses partisans soutiennent désormais que l'objectif premier est exactement inverse : faire progresser le niveau de vie et l'économie des États-Unis et obliger le monde entier à servir cet objectif ou à rester à l'écart. Ce coup de frein donné à la promotion de la démocratie aurait pu entraîner des changements positifs dans les relations des États-Unis avec la Russie et, dans une moindre mesure, avec la Chine, mais le Congrès américain a limité la capacité du gouvernement à mener son projet à bien. À l'origine, l'administration Trump avait fait du terrorisme islamiste le principal péril extérieur guettant l'Amérique. À l'en croire les islamistes radicaux ne se contentaient pas de menacer les intérêts de la nation à l'étranger : ils infiltraient également le territoire américain en se faisant passer pour des réfugiés ou des migrants afin de saper le pays de l'intérieur. Vu sous cet angle, il est logique de considérer que la Russie, qui n'est pas un rival économique sérieux des États-Unis mais possède une puissance militaire considérable, peut constituer un allié utile dans la lutte contre l'islamisme. Pourquoi se disputer ? Avec Moscou, comme l'a dit Trump, il est plus judicieux de recoller les morceaux.

Les promesses de campagne de Donald Trump, pourtant, se sont heurtées à la résistance des décideurs politiques américains et de l'élite de Washington. Le président a dû assouplir sa position sur de nombreux fronts, y compris la façon dont il envisage les relations avec la Russie

et la Chine. Non seulement la coopération entre les États-Unis et la Russie ne s'est pas améliorée, mais une rupture sérieuse entre Washington et Pékin est également peu plausible et il est encore difficile de prédire si Trump sera ou non capable de modifier foncièrement cette relation américano-chinoise. Forte de sa puissance économique, la Chine représente un défi pour l'Amérique. Les interconnexions entre les économies chinoise et américaine sont si profondes que toute mesure draconienne pourrait affaiblir et léser l'une comme l'autre — un risque dont les autorités de Pékin et de Washington ne peuvent faire abstraction. Pékin, à tout le moins, ira très loin pour éviter un conflit avec les États-Unis, à l'exception peut-être des querelles de souveraineté qui persistent dans le détroit de Taïwan ou en mer de Chine méridionale. Les tabloïds contrôlés par le parti communiste chinois, tel le *Global Times*, ont publié à l'encontre de Trump quantité d'articles réprobateurs où il faut sans doute voir davantage un avertissement, l'expression d'une position de négociation initiale, que le signe d'une éventuelle évolution politique de la part du pouvoir chinois. (De même la remise en question par Trump de la politique d' « une seule Chine », longtemps défendue par les États-Unis, constituait-elle très probablement une position de négociation, et non l'expression d'une politique réelle.) Cependant, même si les rapports entre Moscou et Washington en venaient à s'améliorer nettement et si l'antagonisme entre la Chine et les États-Unis s'exacerbait, les relations russo-chinoises, dans leur ensemble, n'en souffriraient guère. Bien sûr la Russie répugnerait à se retrouver dans une position l'obligeant à choisir entre les deux pays, mais si elle y était contrainte, elle se prononcerait sans aucun doute en faveur de la Chine.

Une chose est certaine : si quelqu'un, à Washington, pense que les États-Unis peuvent utiliser la Russie comme un pion dans leur confrontation avec la Chine, il se fourvoie cruellement. L'ancrage asiatique de la Russie, qui procède à la fois de ses intérêts réels et d'une réaction à l'attitude hostile de l'Occident, est largement irréversible. La Chine a apporté son soutien à la Russie à un moment difficile en accroissant la coopération commerciale et économique entre les deux pays et en exprimant sa compréhension par rapport à la crise ukrainienne (sans pour autant approuver pleinement les actions russes). Moscou a pris conscience qu'en dépit d'un certain nombre de problèmes, Pékin représentait un partenaire plus fiable que l'Occident. La raison principale en est que Pékin, comme Moscou, a depuis longtemps abandonné tout objectif idéologique : la Chine ne cherche pas à imposer à la Russie le communisme ou le confucianisme. Quel que soit le problème que la Chine pourrait poser à la Russie, il ne s'agirait pas d'une menace existentielle, contrairement à celle que l'Occident faisait peser avant l'élection de Trump. C'est pourquoi la Russie ne s'alignera jamais aux côtés des États-Unis contre la Chine. En fait, Pékin envisagerait même favorablement un certain réchauffement des relations entre Moscou et Washington. Pour la Russie et la Chine, les « trois pays devraient travailler de concert plutôt que l'un contre l'autre » et « chercher à obtenir des résultats gagnant-gagnant plutôt qu'adopter une approche à somme nulle »². La vision qu'ont Pékin et Moscou de cette coopération « gagnant-gagnant » et du monde de demain n'a toutefois pas grand-chose en commun avec celle des États-Unis.

À cet égard, il serait plus logique de se mettre en quête, afin de les appliquer à l'ordre mondial, de nouveaux principes et règles généraux susceptibles de convenir à tous les pays, au lieu, comme le font les États-Unis, de continuer à essayer d'utiliser la Russie et la Chine l'une contre l'autre. La politique américaine actuelle a fait sienne une approche contradictoire : d'un côté elle s'emploie à exercer des pressions sur les deux pays, les entoure de bases militaires et renforce ses alliances militaires hostiles avec leurs voisins ; dans le même temps, sur certaines questions spécifiques, Washington tente de parvenir à des accords séparés avec chacune des deux nations. L'application à l'ordre mondial de ces nouveaux principes permettrait également de contenir les puissances émergentes telles que la Russie et la Chine, qui faute de semblables règles, agissent de plus en plus à leur guise. Les États-Unis et leurs alliés devraient néanmoins abandonner alors le monopole d'interprétation du droit international auquel ils s'étaient habitués depuis l'effondrement de l'Union soviétique. Les élites occidentales jugeront cette perspective des plus inacceptables, mais l'Occident devra inévitablement renoncer à cette position dominante, car son influence sur la politique du monde s'effrite à vue d'œil tandis que s'accroît celle d'autres protagonistes.

Alexander Lukin dirige le département des relations internationales de l'École des hautes études en sciences économiques de Moscou et le Centre d'études de l'Asie orientale et de l'Organisation de coopération de Shanghai auprès de l'Institut d'État des relations internationales de Moscou. Il est également professeur titulaire à l'Université du Zhejiang et à l'Université du Nord-Ouest en Chine.

Remerciement

Ce travail a été soutenu par une subvention de la Faculté d'économie mondiale et des relations internationales de l'École des hautes études en sciences économiques de Moscou.

¹ « L'Occident » s'entend ici en termes purement politiques comme une combinaison de pays alliés des États-Unis, lesquels en sont un chef de file informel.

² « Foreign Minister Wang Yi Meets the Press », ministère des Affaires étrangères de la République populaire de Chine, 8 mars 2017, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1444204.shtml