

Chine et États-Unis, guerre et/ou paix

Le 25 Septembre 2023 par Paul Heer <https://nationalinterest.org/feature/hostility-between-united-states-and-china-looks-increasingly-inescapable-206830>

Paul Heer est chercheur, non résident, au Chicago Council on Global Affairs. Il a été responsable national du renseignement pour l'Asie de l'Est de 2007 à 2015. Il est l'auteur de *Mr. X and the Pacific : George F. Kennan and American Policy in East Asia* (Cornell University Press, 2018).



L'hostilité entre les États-Unis et la Chine paraît de plus en plus inexorable.

Washington et Pékin ont entamé des mesures pour renouer des relations diplomatiques normales, lesquelles avaient été quasiment interrompues pendant plusieurs mois à la suite de l'incident du «ballon espion» en février. Une éventuelle rencontre entre les présidents Joe Biden et Xi Jinping lors du sommet de l'APEC à San Francisco dans le courant du mois de novembre prochain serait considérée par beaucoup comme une nouvelle occasion de redonner un élan positif à ces relations.

C'est dans cette optique que le conseiller à la sécurité nationale, Jake Sullivan, a récemment rencontré le plus haut diplomate chinois, Wang Yi, et que le secrétaire d'État, Blinken, a rencontré (<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/17/readout-of-national-security-advisor-jake-sullivans-meeting-with-chinese-communist-party-politburo-member-director-of-the-office-of-the-foreign-affairs-commission-and-foreign-minister-wang/>) le vice-président chinois, Han Zheng, en marge de l'Assemblée générale des Nations unies.

Cependant, honnêtement, il devient de plus en plus difficile d'anticiper un quelconque scénario de rapprochement significatif à court terme entre les États-Unis et la Chine, voire même dans un avenir plus ou moins proche. Cela tient aux forces économiques et historiques qui sous-tendent leur rivalité stratégique, à la dynamique antagoniste de leurs interactions et à la politique intérieure des deux côtés qui entrave toute compréhension mutuelle et tout effort pour trouver des compromis.

En dépit de leurs discours sur le rétablissement des relations bilatérales, les deux puissances sont sans cesse amenées à échanger des propos acerbes et à mener des politiques antagonistes et punitives l'une envers l'autre, ce qui alimente les tensions et empêche tout espoir de rapprochement. Le contexte historique est fondamental. Pendant la majeure partie des soixante-quinze dernières années, les États-Unis ont été la première puissance mondiale, ont pris l'habitude de

considérer ce statut comme allant de soi et d'en tirer profit.

Mais la fin de la guerre froide, qui a coïncidé avec l'essor économique de la Chine, a entraîné un réalignement graduel des rapports de force et d'influence au niveau mondial, mouvement qui a été accéléré par les attentats du 11 septembre et la crise financière mondiale. Les États-Unis ont résisté et ont même cherché contester leur relatif déclin dû à cette nouvelle conjoncture. Washington continue de prétendre à la prééminence mondiale, plus particulièrement au regard des richesses, de la puissance et de l'influence croissantes de la Chine.

La Stratégie de sécurité nationale (<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>) [La stratégie de sécurité nationale est un document préparé périodiquement par la branche exécutive des États-Unis qui énumère les problèmes de sécurité nationale et la manière dont l'administration prévoit d'y faire face, NdT] adoptée par l'administration Biden stipule que «les États-Unis restent la première puissance mondiale». De son côté, la Chine est le principal gagnant de l'évolution historique de l'équilibre des pouvoirs depuis la guerre froide (même si elle reste derrière les États-Unis en termes absolus selon la plupart des indicateurs de développement).

Depuis une génération, la politique étrangère de Pékin a pour objectif de réclamer ce que les Chinois considèrent comme leur place légitime dans le monde et à promouvoir la «réforme de la gouvernance mondiale» pour aboutir à une «communauté de destin partagé» qui correspond mieux à l'équilibre des forces du XXIe siècle. Voilà ce que prévoit Xi Jinping avec son «Initiative de sécurité globale», son «Initiative de développement global» (https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjbxw/202309/t20230913_11142010.html) et son « Initiative de civilisation globale».

Contrairement à ce qu'affirment de nombreux commentateurs, ce programme n'a pas vocation à établir l'hégémonie chinoise sur le monde, mais seulement à maximiser l'influence et la légitimité internationales de la Chine et à attirer l'attention de la communauté internationale sur les intérêts et la sécurité de celle-ci. Toutefois, il a également pour ambition de permettre au monde d'échapper à l'hégémonie mondiale des États-Unis. Pour reprendre les mots célèbres prononcés par un ancien grand diplomate chinois lors du premier échange de haut niveau (<https://www.theguardian.com/world/2021/mar/19/us-china-talks-alaska-biden-blinken-sullivan-wang>) entre l'administration Biden et les représentants chinois de haut rang, «les États-Unis ne sont pas suffisamment compétents pour affirmer qu'ils veulent s'adresser à la Chine en étant dans une position de force».

Tel est principalement le fondement de la rivalité stratégique et de la «concurrence intense» que se livrent la Chine et les États-Unis, et c'est donc dans ce contexte que s'inscrit l'interaction diplomatique entre les États-Unis et la Chine. La Brookings Institution a récemment organisé un séminaire (<https://www.brookings.edu/articles/should-the-us-pursue-a-new-cold-war-with-china/>) très éclairant pour déterminer si cette rivalité constitue une «nouvelle guerre froide». En fait, cela dépend de la définition que l'on donne à ce terme, ainsi que du degré de pertinence accordé à l'exemple de la guerre froide américano-soviétique mais aussi de la perception que l'on a de la Chine et des États-Unis en tant que véritables menaces existentielles réciproques (à juste titre ou non).

Pour ma part, je pense qu'il importe peu que nous parlions ou non de «guerre froide», dans la mesure où cette rivalité stratégique persistera et ne fera sans doute que s'intensifier indépendamment de la sémantique. Cette dynamique est encore exacerbée par les insécurités domestiques, tant en Chine qu'aux États-Unis, lesquelles renforcent et même gonflent les perceptions de la menace qui émane de l'autre partie. En Amérique, la bipolarisation et les dysfonctionnements politiques, les tensions raciales et ethniques et l'érosion de la compétitivité économique ont accru le sentiment de vulnérabilité de la nation, ce qui a alimenté la surestimation (<https://nationalinterest.org/feature/why-americans-fear-china-s-rise-200945>) de la menace chinoise.

En Chine même, le ralentissement économique et le risque de troubles intérieurs qui l'accompagne ont renforcé les craintes des dirigeants du parti communiste quant à une éventuelle instabilité du régime et à une possible subversion étrangère, en particulier provenant des États-Unis. Washington et Pékin parlent désormais de plus en plus des risques croissants pour leur «sécurité nationale» et élargissent leur définition de celle-ci ainsi que leurs exigences pour la maintenir. Les deux parties perçoivent et qualifient désormais couramment l'autre comme une menace «existentielle».

Il n'est donc pas surprenant que Washington et Pékin soient si catégoriquement en désaccord, voire en opposition, dans leurs approches et leurs réponses. L'épisode du «ballon espion» l'a amplement démontré : les deux parties ont présumé le pire (<https://www.eastasiaforum.org/2023/03/12/ballooning-mistrust-in-the-us-china-relationship/>) quant aux actions et aux intentions de l'autre et ont réagi en conséquence, au détriment de la compréhension mutuelle et de la désescalade.

Cette situation continue d'affecter et d'entraver toute tentative de reprise de relations bilatérales constructives. Les deux parties se rejettent régulièrement la responsabilité de la dégradation de la situation. Lors de sa rencontre avec Blinken à Pékin en juin, Wang Yi a réaffirmé le point de vue de Pékin qui voudrait que «la cause première» des tensions entre les États-Unis et la Chine résulte des «perceptions erronées que les États-Unis se font de la Chine (https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/202306/t20230619_11099852.html)», lesquelles ont entraîné des politiques erronées vis-à-vis de la Chine» de la part de Washington.



Soldats chinois (Source The National Interest)

De même, les États-Unis tiennent généralement Pékin pour entièrement responsable en raison de son autoritarisme et de son comportement coercitif et prédateur au niveau international. Les deux parties s'accusent également mutuellement de ne pas vouloir sérieusement s'engager dans un dialogue constructif, probablement pour justifier le fait qu'elles ne poursuivent pas le type de politiques de conciliation qui serait probablement nécessaire à un rapprochement. Tout cela est encore renforcé par un paradoxe : Washington et Pékin semblent tous deux considérer qu'ils ont la haute main sur le plan de la puissance et de la moralité dans leurs relations.

Cela s'explique par le fait que les deux parties surestiment leur influence relative et sous-estiment celle de l'autre partie. Washington, confiant dans ses forces relatives et son influence mondiale, ne voit pas la nécessité de faire des concessions significatives vis-à-vis de Pékin. De son côté, Pékin, prenant en compte ses propres forces émergentes, les vulnérabilités relatives des États-Unis et la prudence d'une grande partie du reste du monde, est peu disposé à céder du terrain. D'où cette confrontation entre deux volontés. Les deux parties semblent donc enclines à ignorer les approches stratégiques de l'autre.

De l'avis de Pékin, Washington a fait preuve de peu d'empressement à reconnaître les intérêts et les préoccupations légitimes de la Chine ou à faire montre d'empathie à l'égard des points de vue chinois quant à leurs relations bilatérales. Par exemple, les observateurs américains tournent régulièrement en dérision la déclaration de Xi Jinping du début de l'année déclarant (<https://www.npr.org/2023/03/07/1161570798/china-accuses-u-s-of-containment-warns-of-potential-conflict>), que les États-Unis cherchent à «étouffer, encercler et contenir» la Chine, sans se poser la question de savoir ce qui pourrait conduire Pékin à avoir cette impression suite à un grand nombre des mesures prises par Washington.

Citons notamment les restrictions à l'exportation et à l'investissement visant clairement à entraver le développement économique de la Chine, de plusieurs initiatives multilatérales menées par les États-Unis dans la région indo-pacifique (telles que la "Quad", "AUKUS" et le récent sommet trilatéral de Camp David) visant à faire pression sur la Chine à sa périphérie, et des appels explicites lancés par de nombreuses personnes à Washington en faveur d'un «endiguement» de la Chine. De plus, selon Pékin, il semble que Washington ne veuille pas reconnaître que les tensions bilatérales sont de quelque manière que ce soit imputables aux initiatives américaines.

À Washington, on commence à penser que les États-Unis ont évolué vers une rivalité stratégique avec la Chine uniquement parce que Pékin devenait plus agressif et plus ambitieux sous la direction de Xi. Dans une interview récente, David McCourt, universitaire - qui analyse les travaux des experts américains spécialistes de la Chine et leur influence sur la politique américaine au cours de la dernière décennie - a expliqué que Washington était passé de l'engagement à

la compétition en raison de la nécessité d'une réponse différente de la part des États-Unis face aux changements survenus en Chine.

Sa conclusion est qu'il est peu probable (<https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/interview-with-david-m-mccourt-engagers-strategic-competitors-and-their-policies>) que les États-Unis renouent avec le dialogue parce que «les Chinois ne semblent manifester aucun intérêt réel à revoir les principales initiatives et mesures qu'ils ont prises et qui ont été à l'origine de la transition vers la compétition stratégique». Cette conclusion néglige non seulement le fait que les changements de politique de la Chine ont répondu aux politiques américaines, mais aussi le fait que Washington ne semble avoir aucun intérêt réel à modifier ses politiques ou ses décisions en la matière.

Bien évidemment, Pékin fait en sorte qu'il soit difficile d'être réceptif à son point de vue. Tout comme la Chine fait preuve de peu d'empathie concernant le point de vue des États-Unis et nie toute responsabilité dans les tensions bilatérales. Le Parti communiste chinois (PCC) agit et réagit de manière implacable et agressive, ce qui ne fait que favoriser la réticence des autres pays à l'égard de la politique de Pékin et compromettre leur envie de s'engager à ses côtés. En effet, les dirigeants chinois semblent souvent aveugles ou indifférents à la façon dont la Chine est perçue au niveau international.

À l'instar de Washington qui réfute l'idée que les États Unis seraient engagés dans un processus d'encerclement ou d'endiguement de la Chine, Pékin semble méconnaître la réputation que lui ont valu son comportement coercitif sur la scène internationale, ses pratiques commerciales mercantiles, ses opérations d'influence musclées, sa tolérance à l'égard du comportement atroce d'autres régimes autocratiques et ses pratiques brutales en matière de droits humains à l'intérieur de ses frontières.

Il est possible que le PCC considère qu'il lui faut agir de manière offensive pour défendre ses intérêts et sa sécurité dans un environnement international hostile ou que la Chine a suffisamment de poids économique pour se permettre de s'aliéner d'autres pays. Il n'en reste pas moins que son comportement va à l'encontre des efforts déployés par Pékin pour gagner les cœurs et les esprits du monde entier dans sa quête d'une «communauté de destin commun».

Mais surtout, la politique intérieure de la Chine, comme celle des États-Unis rendent de plus en plus difficile l'adoption de politiques de rapprochement constructives qui permettraient d'éviter une escalade encore plus hostile en matière de rivalité stratégique. À Washington, la notion même d'«échanges» avec Pékin est condamnée par ceux-là même qui l'assimilent à une stratégie visant à libéraliser la Chine, stratégie qui, selon eux, a irrémédiablement échoué au point de compromettre les intérêts et la sécurité des États-Unis.

Dans un article récent, l'universitaire Michael Beckley a mis en garde (<https://www.foreignaffairs.com/united-states/china-delusions-detente-rivals>) contre le «réengagement», qu'il considère comme «l'approche la plus dangereuse de toutes, car elle ne répond pas aux exigences chinoises et ne dissuade pas Pékin de prendre ce qu'il veut par la force». Cela revient à exclure de manière prématurée la possibilité qu'il puisse en fait accomplir les deux.

En outre, bien qu'il fasse une distinction rhétorique entre l'engagement et l'«apaisement», Beckley est à deux doigts de les assimiler l'un à l'autre et de les considérer comme une «capitulation» face à la Chine. En tout état de cause, il est fallacieux de qualifier et rejeter l'engagement comme une *stratégie*; la meilleure façon de le définir est de le considérer simplement comme une *tactique* - synonyme d'interaction diplomatique - et comme un mécanisme essentiel à la poursuite des intérêts américains.

Toutefois, il est devenu politiquement risqué à Washington de plaider en faveur d'une coopération diplomatique normale avec Pékin, sous prétexte que cela irait à l'encontre des intérêts des États-Unis et encouragerait le mauvais comportement de la Chine. De plus, cette dernière est communément perçue comme un défi idéologique et systémique fondamental lancé contre les États-Unis, ce qui oblige la politique américaine à adopter une réponse de type hostile, «de tout le gouvernement» et même «de toute la société», pour contrer la menace qu'elle représente.

Bien que cet état d'esprit contribue à alimenter le climat hostile dans les relations entre les États-Unis et la Chine, l'équilibre électoral délicat et la volatilité politique aux États-Unis font qu'il est peu probable qu'un dirigeant américain, quel que soit son parti, soit prêt, dans un avenir plus ou moins proche, à assumer les risques politiques d'une divergence significative avec cette approche vis-à-vis de la Chine. Du côté chinois, Xi n'est certes pas confronté à des contraintes électorales comparables.

Cependant, historiquement, la politique de l'élite chinoise est encore plus potentiellement volatile, et une accumulation grandissante de défis de politique intérieure et étrangère a apparemment rendu Xi exposé à des critiques internes, voire à des contestations latentes de son autorité ou tout du moins de son orientation politique. Qui plus est, compte tenu de la place centrale et de l'intensité du nationalisme dans la politique chinoise ainsi que de la perception dominante que les États-Unis représentent la menace extérieure la plus importante pour la Chine, Xi peut difficilement prendre le risque d'être taxé de "mollesse" lorsqu'il s'agit de confronter cette menace ou d'y répondre.

En conséquence, il ne serait ni opportun sur le plan politique ni logique sur le plan personnel qu'il préconise une approche conciliante à l'égard de Washington. La question de Taïwan est une parfaite illustration de tous ces éléments

inhérents à la rivalité stratégique entre les États-Unis et la Chine. Historiquement, elle a constitué la pierre angulaire de la mise en place des relations entre les États-Unis et la RPC. Aujourd'hui, en raison des profonds changements survenus dans le contexte stratégique et l'équilibre des pouvoirs en Asie de l'Est au cours des quarante dernières années, la question de Taïwan est devenue le point d'appui de la rivalité entre les États-Unis et la Chine dans la région.



Cible (Matt Chase)

Les deux parties considèrent qu'il en va de leur intérêt vital, et chacune accuse l'autre d'être la seule responsable de l'augmentation du risque de conflit qui prévaut aujourd'hui de part et d'autre du détroit de Taïwan. De surcroît, les politiques intérieures de Washington et de Pékin excluent toute approche plus ouverte. Cette impasse ne fait qu'accroître le risque d'escalade vers une crise ou un conflit grave. Tel est donc le contexte stratégique bilatéral dans lequel Washington et Pékin tentent officiellement de construire une relation qui ne «virera pas au conflit». Les deux parties se perçoivent comme étant dans une compétition à somme nulle et une lutte idéologique existentielle.

Les efforts déployés en faveur de la détente sont considérés comme illusoire et comme un signe de faiblesse. Les États-Unis et la Chine ont une perception démesurée des objectifs stratégiques de leur adversaire. Ils trouvent plus simple d'exagérer la menace, d'accuser l'autre partie de faire obstacle à un dialogue constructif et de la rendre responsable des fragilités dont elle est elle-même responsable plutôt que d'envisager sérieusement un apaisement ou un compromis. En tout état de cause, la politique intérieure laisse peu de place à la recherche de la réussite de ces deux approches. Au contraire, se préparer à une compétition intense dans tous les domaines semble être la seule option raisonnable et viable.

Ni Washington ni Pékin ne semblent à même de reconnaître ou de vouloir reconnaître toutes ces synergies. Il est difficile de voir la porte de sortie qui permettrait aux États-Unis et à la Chine de rompre avec la relation d'affrontement actuelle et de trouver une voie vers un arrangement bilatéral et une coexistence pacifique. Les circonstances rappellent la célèbre réplique du célèbre film *Cool Hand Luke*: «Ce que nous avons ici, c'est... l'incapacité à communiquer». Qu'est-ce qui peut mettre fin à ce cycle de non-communication, d'incompréhension mutuelle et de récriminations réciproques entre les États-Unis et la Chine ? Que pourrait-on faire ?