



LA CHINE DANS SON CONTEXTE SÉCURITAIRE

Au-delà de la survie du régime et de la préservation de l'intégrité nationale chinoise, comment pourrait-on caractériser les objectifs sécuritaires de Beijing à court et moyen termes ?

Antoine Bondaz : En janvier 2015, le comité central du Politburo du PCC adoptait le concept de « sécurité nationale aux caractéristiques chinoises » (*Zhongguo tese guojia anquan*) visant à permettre au Parti de faire face à ce qui était déjà alors présenté comme des risques sécuritaires « sans précédent » menaçant son maintien au pouvoir. Le régime chinois a une conception très extensive de la notion de sécurité nationale. Celle-ci se définit, dans la révision de 2015, comme « l'absence relative de menaces internationales ou nationales contre la capacité de gouverner, la souveraineté, l'unité et l'intégrité territoriale de l'État », et ce concept regroupe 11 dimensions que sont, dans cet ordre, les sécurités politique, du territoire, militaire, économique, culturelle, sociétale, scientifique et technologique, de l'information, écologique, des ressources, et nucléaire.

La sécurité du Parti est primordiale, ce qui nécessite de rappeler d'ailleurs que l'Armée Populaire de Libération (APL) est bien l'armée du Parti et non l'armée du pays. Dans un contexte de ralentissement de l'économie – avec un taux de croissance en 2019 qui pourrait être le plus faible en trois décennies malgré les investissements publics – et de tensions accrues avec les États-Unis,

Avec Antoine BONDAZ

Docteur en sciences politiques, chargé de recherche à la Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS), et enseignant à Sciences Po.

“ Si des menaces externes sont bel et bien perçues, je pense qu'il est indispensable de rappeler que la priorité du Parti est de faire face à des menaces internes. ”

Photo ci-dessus :

Les priorités sécuritaires de la Chine renvoient d'abord à la recherche de stabilité. (© Xinhua)

préservé l'unité du Parti est la priorité. Début septembre, son secrétaire général, Xi Jinping, prononçait un discours lors d'un séminaire des cadres du Parti les appelant à se préparer à faire preuve d'un « esprit combatif », car « les luttes auxquelles [ils sont confrontés] ne seront pas à court terme, mais à long terme », évoquant notamment l'économie, la défense, Taïwan ou encore Hong Kong. Il marque en cela la fin de la période d'opportunités stratégiques théorisée par le leadership chinois au début des années 2000.

Si des menaces externes sont bel et bien perçues, je pense qu'il est indispensable de rappeler que la priorité du Parti est de faire face à des menaces internes. Comme me l'expliquait le directeur du Centre sur la Chine et les affaires globales de l'université de Pékin dès 2013, « le paradoxe de la Chine est que son sort risque d'être le même que celui de Sparte. La Chine risque d'échouer à cause de ses problèmes intérieurs ». Dans ce cadre, la priorité demeure celle du « maintien de la stabilité » (*weihu wending*), et notamment la lutte contre la « subversion », le « sabotage par des forces hostiles », et les « trois maux » (*sangu shili*) que sont le séparatisme, le terrorisme et l'extrémisme religieux, des menaces mentionnées explicitement dans le XIII^e plan quinquennal (2016-2020). Les forces de sécurité chinoises, de l'APL à la Police Armée du Peuple (PAP) en passant par les ministères de la Sécurité publique et de la Sécurité d'État, sont toutes

mobilisées pour faire face à ces menaces, comme cela est rappelé dans le récent livre blanc sur la défense nationale que nous avons analysé pour la FRS dès sa publication.

Vue d'Europe, la politique chinoise semble agressive, notamment en mer de Chine méridionale. La réalité semble plus nuancée, mais est-il possible de dresser une typologie des positions des différents États de la région à l'égard de Beijing, notamment quant à sa montée en puissance militaire ?

En mars 2018, un article du *New York Times* illustré d'une carte, largement reprise depuis, évoquait trois types de réactions : 1) chercher à contrecarrer l'émergence chinoise, 2) pencher du côté de la Chine et 3) jouer sur les deux tableaux (états-unien et chinois). La Corée du Sud et le Vietnam étaient présentés comme appartenant à la première catégorie, tandis que la Malaisie et le Sri Lanka faisaient partie de la seconde. Une telle typologie est toujours caricaturale et ne permet pas de mettre en exergue les stratégies variées, et résolument pragmatiques, des pays de la région. L'ensemble de ces pays compte s'adapter à l'émergence de la Chine et profiter de son potentiel économique considérable, sans pour autant remettre en cause leurs intérêts sécuritaires. Ainsi, non seulement aucun d'entre eux ne semble s'opposer frontalement à Pékin, mais aucun ne semble non plus s'aligner simplement sur Pékin. Même le Cambodge et le Laos, présentés comme des pays alignés sur la Chine, diversifient leurs partenaires et entendent conserver

des relations solides avec les États-Unis, mais aussi avec le Japon, la Corée ou encore l'Australie, qui ont tous des coopérations liées au développement dans le Mékong.

Certains indicateurs pourraient être utilisés comme les perceptions ou les dépenses militaires pour différencier les pays. Si l'on se fie

“ Pour la Chine, l'enjeu majeur est de maintenir la stabilité dans sa périphérie, de conserver de bonnes relations avec ses voisins et d'éviter toute confrontation directe avec les États-Unis, et ainsi déjouer le « dilemme de l'émergence » (*jueqi kunjing*). ”

à la dernière étude du Pew Research Center, les opinions défavorables à la Chine sont majoritaires au Japon (78%) et en Corée du Sud (60%); minoritaires en Indonésie (21%) et aux Philippines (43%); et comparables aux opinions favorables en Australie. L'argument selon lequel la Chine inquiète uniformément les opinions publiques n'est donc pas avéré. Comment expliquer qu'à Manille les opinions défavorables soient minoritaires quand le

pays est engagé dans des différends territoriaux avec Pékin et a souffert de ses mesures de rétorsion économique, ou encore le cas de Canberra, qui est pourtant un allié solide des États-Unis mais qui subit de nombreuses opérations d'influence de la Chine ? Les perceptions de la menace variant, et les régimes démocratiques connaissant des alternances politiques, les positions de ces pays diffèrent et évoluent donc.

Si on analyse l'évolution des dépenses militaires en dollars constants (2017), entre 2008 et 2018, on note une progression très forte en Indonésie (+111% à 7,6 milliards) et au Vietnam (+96% à 5,5 milliards), une progression forte en Corée du Sud (+37% à 42 milliards) et en Australie (+29% à 27 milliards) et une stagnation au Japon (+5% à 45 milliards), et ce alors que les dépenses chinoises faisaient plus que doubler pour atteindre 240 milliards. On pourrait donc penser à une course aux armements, notamment en Asie du Sud-Est; pourtant, les dépenses en pourcentage du PIB sont constantes pour l'ensemble de ces pays sur cette décennie. Les augmentations s'expliquent par l'accroissement des ressources disponibles des États du fait de leur croissance économique.

Pour la Chine, l'enjeu majeur est de maintenir la stabilité dans sa périphérie, de conserver de bonnes relations avec ses voisins et d'éviter toute confrontation directe avec les États-Unis, et ainsi déjouer le « dilemme de l'émergence » (*jueqi kunjing*) tel que théorisé par Yan Xuetong, doyen de l'Institut des relations internationales de l'université Tsinghua. Pour stabiliser son voisinage, la Chine met en œuvre diverses politiques dont l'initiative « la Ceinture et la Route » (Belt and Road Initiative) qui vise à accroître son interdépendance économique avec ses voisins, et *in fine* son influence politique, mais aussi une stratégie de propagande externe afin d'atténuer les perceptions internationales d'une menace chinoise, un cas d'étude que nous développons dans un récent article.

Les relations entre la Chine et la Corée du Nord sont complexes, Beijing jouant tour à tour un rôle de soutien et de facteur tempérant de Pyongyang... mais profitant également de la mise en difficulté de l'administration Trump sur la Corée du Nord. Que peut attendre Pyongyang de la Chine... et Beijing de la Corée du Nord ?

Comme vous le dites, les relations sont complexes et je ne mentionnerai pas les articles caricaturaux censés analyser des changements brusques de leur politique bilatérale ou basant celle-ci hier sur une mésentente entre les dirigeants et aujourd'hui, à l'inverse, sur une prétendue proximité personnelle.



Une corvette Type-056 en mer de Chine méridionale. Les revendications territoriales de Beijing y sont source de tensions. (© MoD/Cai Shengqiu)

Les deux pays sont dans une relation d'otages mutuels qui n'a pas évolué fondamentalement depuis le début des années 1990. La Chine a besoin que la Corée du Nord ne s'effondre pas, car un tel scénario ouvrirait une boîte de Pandore qui déstabiliserait profondément sa périphérie. La Corée du Nord a besoin de la Chine pour ne pas s'effondrer, et, clairement, celle-ci non seulement ne met pas en œuvre de façon stricte les sanctions internationales qu'elle a pourtant votées au Conseil de sécurité de l'ONU, mais apporte aussi un soutien politique de plus en plus affiché à son allié. Leur Traité d'amitié, d'aide mutuelle et de coopération signé en 1961, bien qu'il soit parfois discuté et remis en cause par certains chercheurs à Pékin, demeure le ciment de leur relation bilatérale. Dans ce cadre, la visite du secrétaire général Xi Jinping à Pyongyang en juin dernier a été fondamentale, et ce alors que les célébrations du 70^e anniversaire des relations diplomatiques le 6 octobre prochain pourraient être l'occasion d'une sixième rencontre entre Kim Jong-un et Xi Jinping depuis mars 2018.

La situation actuelle profite aussi bien à la Chine qu'à la Corée du Nord. La Chine se satisfait de la baisse des tensions dans la péninsule, du « dialogue » entre Pyongyang et Washington, de l'accroissement des capacités de dissuasion nucléaire et conventionnelle de la Corée du Nord, et surtout, ces derniers

mois, des tensions entre Séoul et Tokyo. Rappelons d'ailleurs que Pékin et Moscou ont récemment réalisé leur premier exercice interarmées de patrouille aérienne à long rayon d'action au large de la Corée du Sud, entrant ainsi dans la zone d'identification de défense aérienne coréenne (KADIZ).

“ La Chine a besoin que la Corée du Nord ne s'effondre pas, car un tel scénario ouvrirait une boîte de Pandore qui déstabiliserait profondément sa périphérie. La Corée du Nord a besoin de la Chine pour ne pas s'effondrer. ”

La Corée du Nord peut quant à elle compter sur le soutien continu de son voisin chinois et espère renforcer sa coopération économique afin d'atténuer l'impact des sanctions en développant notamment des infrastructures de tourisme à Wonsan pour les touristes chinois, et en mettant à niveau les infrastructures de connexion entre les réseaux routiers

nord-coréens et chinois en différents points de la frontière. Un questionnement légitime porte également sur l'affichage d'un renouveau de la coopération militaire entre les deux pays alors que le général Kim Su-gil, directeur du bureau politique général de l'Armée populaire de Corée, était en Chine en août et a rencontré le général Zhang Youxia, vice-président de la Commission militaire centrale du Parti. Au-delà de ces visites, le risque d'une coopération militaire accrue, tout comme les craintes d'une potentielle prolifération balistique, n'est pas à exclure. Gardons en mémoire que la Chine préfère une Corée du Nord nucléarisée, mais stable, à une Corée du Nord dénucléarisée, mais instable. Je me permets ainsi de citer un colonel chinois, chercheur à l'Institut d'études stratégiques de l'Université de défense nationale, qui m'avait confié : « *Nous devons accepter les imperfections de ce monde. [...] Le programme nucléaire est négatif, c'est un défi sans aucun doute, mais ce n'est pas une menace militaire directe pour la Chine. Si c'était une menace, nous nous serions débarrassés de la Corée du Nord.* »

La montée en puissance chinoise motive en réaction celle de plusieurs États de la région, Corée du Sud et Japon en tête. Tokyo multiplie d'ailleurs les annonces sur fond de dispute sur les îles Senkaku/Diaoyu : sur le spatial – y compris la protection de ses



Troupes de surveillance des frontières opérant dans le Xinjiang. (© MoD/Yang Zizho)



Exercice de déploiement d'un DF-21A par des troupes de la Force de missiles stratégiques en tenue NBC. (© MoD/Zhang Hongliang)

satellites – ; des missiles antinavires de plus grande portée ; un porte-aéronefs en bonne et due forme ; des forces amphibies, etc. Quelle est la perception chinoise de cette diversification japonaise ?

Je commencerai par préciser qu'il existe justement une différence fondamentale entre la Corée du Sud et le Japon quant à leur perception propre de la menace chinoise, ce qui explique leurs différences en matière de politique de défense, de modernisation et de coopération militaires. La Corée du Sud considère son voisin chinois comme une puissance militaire majeure et déjà extrêmement influente dans la péninsule, et comme un acteur indispensable pour toute résolution du problème nucléaire nord-coréen. Cela explique que l'administration actuelle cherche à éviter toute déclaration ou politique qui serait considérée par Pékin comme une provocation, d'où le refus par exemple d'embrasser le concept d'Indopacifique. Cela explique également que l'argument de la nécessité d'une coopération trilatérale entre Washington, Tokyo et Séoul afin de faire face, *in fine*, à la Chine, ne convainc pas l'administration Moon. Ce point est fondamental, car il rassure les stratèges chinois sur la probabilité quasi inexistante à ce stade d'une « version asiatique de l'OTAN » (*Yazhou ban Beijue*).

Le Japon, à l'inverse, considère la Chine comme un compétiteur direct sur le plan militaire, et je dirais même comme une menace. Depuis le début des années 2010, les priorités

japonaises en matière de défense sont par exemple « *d'assurer la sécurité de l'espace maritime et aérien japonais* », et de « *défendre les îles isolées* », ce qui cible très clairement la Chine. Et les inquiétudes japonaises sont légitimes, comme en témoignent les nombreuses incursions navales, passées de 28 en 2009 à 661 pour les seuls sept premiers mois de l'année 2019, et aériennes chinoises autour des îles Senkaku/Diaoyu, ayant nécessité 638 décollages d'urgence en 2018.

“ Pékin s'inquiète de la normalisation du Japon comme puissance militaire. ”

En réaction, le Japon renforce considérablement son dispositif militaire dans les Ryukyu, cet archipel reliant Taiwan à l'île de Kyushu, et contraignant donc l'accès chinois au Pacifique occidental. Depuis quelques années, les efforts visent notamment à renforcer les capacités japonaises de C4ISR, mais aussi de défense antiaérienne, antinavire et antimissile dans les îles principales de Yonaguni à Amami Ashima, en passant par Ishigaki, Miyako, Kume, Okinawa et Okinoerabu. Les ventes d'armes états-uniennes au Japon se multiplient également, tant pour renforcer les

capacités de défense antimissile de l'archipel, à travers l'achat récent de 73 missiles SM-3 Block IIA ou l'acquisition de deux systèmes terrestres Aegis Ashore, que pour réduire le déficit commercial et convaincre le président Trump que le Japon demeure un allié « idéal ».

Ce renforcement des capacités japonaises inquiète les autorités chinoises, notamment parce qu'il participe *in fine* à celui des capacités états-uniennes dans la région. Cette inquiétude est ancienne et, dès la fin des années 1990, le développement d'une capacité antimissile au Japon en réaction à la menace balistique nord-coréenne était perçu comme un moyen de contraindre la Chine et surtout comme s'inscrivant dans une défense antimissile états-unienne plus globale visant la Chine. Le renforcement des capacités militaires dans l'archipel des Ryukyu pose aussi un problème, car en cas d'intervention armée sur Taiwan, celles-ci pourraient être utilisées par le Japon.

Plus largement, Pékin s'inquiète de la normalisation du Japon comme puissance militaire, un thème bien développé dans le livre d'Andrew Oros : *Japan's Security Renaissance*. Cette normalisation passe, par exemple, par l'acquisition de capacités de projection des forces, et, en ce sens, la visite du président Trump sur le destroyer porte-hélicoptères Kaga, qui devrait être converti en porte-avions, a été fortement critiquée en Chine. Un autre axe est le renforcement des coopérations internationales, notamment

avec l'Inde, mais aussi la France. L'Inde est par exemple incluse dans l'ensemble des concepts diplomatiques et sécuritaires japonais par le Premier ministre Abe, et ce depuis son premier mandat : « *arc de liberté et de prospérité* » en 2007, « *diamant de sécurité démocratique en Asie* » en 2012, ou encore « *région Indopacifique libre et ouverte* » depuis 2016.

Si la priorité sécuritaire japonaise est la Chine, l'inverse n'est pas vrai. Même si les contraintes constitutionnelles et budgétaires japonaises peuvent apaiser les inquiétudes chinoises, Pékin a choisi de limiter la confrontation, et ce d'autant plus dans le contexte de tensions croissantes avec les États-Unis. Cela explique notamment l'initiative bilatérale récente visant à prévenir un incident militaire entre eux, comme une collision en mer ou dans les airs, à travers l'institutionnalisation d'une réunion annuelle entre les principaux commandants militaires, l'ouverture d'une ligne directe entre les ministères de la Défense et un canal de communication directe entre les navires et les avions militaires des deux pays.

Beijing est prompt à instrumentaliser le droit maritime, de sorte que plusieurs auteurs y voient une « *lawfare* », contraction de *law* et de *warfare*. Cette martialisation du droit est un instrument de puissance, mais son utilisation par la Chine peut-elle pousser d'autres États de la région – où les différends sont relativement nombreux – à faire de même, au risque de transformer la zone en « *enfer juridico-politique* » ?

L'utilisation du droit pour avancer des objectifs politiques n'est pas nouvelle en Chine. Un des objectifs de Pékin est de se préparer au mieux à un conflit tout en ayant recours à des actions non militaires. C'est dans ce cadre qu'a été développé le concept des « *trois guerres* » (*sanzhong zhanfa*) qui rassemble la guerre légale, la guerre psychologique et la guerre de l'opinion publique, trois types de guerres interconnectés et interdépendants. Ce concept a notamment été inscrit dans le « *Règlement sur le travail politique de l'Armée populaire de libération* » en 2003.

L'objectif de la guerre légale ou « *lawfare* » (*falü zhan*) est de justifier légalement ses propres actions tout en présentant celles de son adversaire comme illégales, cherchant à créer une base juridique en cas de déclenchement d'une guerre. Deux exemples. Premièrement, dès juillet 2016, en rejet de la décision de la cour d'arbitrage de La Haye donnant tort à Pékin dans ses revendications en mer de Chine du Sud, le ministère des Affaires étrangères rappelait que la Chine revendique l'ensemble des « *îles de la mer de Chine méridionale* »

(*Nanhai zhudao*), ce qui comprend de façon extensive les îles Dongsha, les îles Xisha, les îles Zhongsha et les îles Nansha. Surtout, Pékin affirmait que cette position officielle était « *conforme au droit et aux pratiques internationales pertinentes* », un tacle clair à la cour d'arbitrage. Deuxièmement, en mai 2018, la Société chinoise de droit international a publié une « *Étude critique* »

“ L'objectif de la guerre légale ou « *lawfare* » (*falü zhan*) est de justifier légalement ses propres actions tout en présentant celles de son adversaire comme illégales, cherchant à créer une base juridique en cas de déclenchement d'une guerre. ”

de près de 750 pages critiquant l'arbitrage rendu en juillet 2016 sur la mer de Chine méridionale, et avançant que le tribunal avait commis une erreur juridique, cherchant à délégitimer sur le plan légal la décision rendue. L'objectif clair de Pékin est de façonner le récit sur la mer de Chine

méridionale et de promouvoir sa capacité à justifier ses revendications, mais aussi ses actions.

Le plus inquiétant à mes yeux est la diversité d'acteurs, militaires ou non, que la Chine utilise pour avancer ses intérêts et renforcer son contrôle dans la zone. En cela, le rôle de la milice maritime (*haishang mingbing*) est fondamental, et il est complémentaire de ceux joués par la marine chinoise (PLAN) et par les gardes-côtes. Cette milice maritime est contrôlée par la Commission militaire centrale et financée par l'État chinois, et pourrait se définir, selon Andrew Erickson du Naval War College, comme « *une organisation paramilitaire irrégulière utilisée d'une manière conçue pour être clandestine et déstabilisante* ». La professionnalisation croissante de ces milices pose de vrais défis pour garantir la sécurité maritime, et ce alors que plusieurs d'entre elles ont, ces dernières années, multiplié les opérations : harcèlement en 2009 du navire états-unien de surveillance océanique USNS Impeccable ; confrontation en 2012 avec des navires philippins vers le récif de Scarborough, que la Chine occupe depuis, ou, en 2014 avec des navires vietnamiens autour de la plate-forme pétrolière HYSY-981 de CNOOC ; ou, plus récemment, le quasi-blocus physique de l'îlot philippin de Thitu par une centaine de navires. Ces opérations illustrent clairement et de plus en plus le recours par la Chine à des opérations de guerre hybride. ■

Propos recueillis par Joseph Henrotin, le 6 septembre 2019



LAF-10 est porteur du missile d'appui HJ-10, d'une portée d'environ 10 km. Les forces chinoises jouent à la fois de la professionnalisation et de l'appui sur des logiques de milices. (© Xinhua)