



HAL
open science

La politique chinoise de la France. Du mythe de la relation privilégiée au syndrome de la normalisation

Françoise Mengin

► **To cite this version:**

Françoise Mengin. La politique chinoise de la France. Du mythe de la relation privilégiée au syndrome de la normalisation. *Critique Internationale*, 2001, 12, pp.89 - 110. 10.3917/cii.012.0089 . hal-03458536

HAL Id: hal-03458536

<https://sciencespo.hal.science/hal-03458536>

Submitted on 30 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



La politique chinoise de la France

Du mythe de la relation privilégiée
au syndrome de la normalisation

par Françoise Mengin

*t*oute politique s'enracine dans une histoire, la politique chinoise de la France plus que bien d'autres. Pour la période contemporaine, cette histoire a été maintes fois rappelée : l'hypothèque indochinoise a dissuadé la France de reconnaître la Chine populaire dans la foulée de la victoire communiste de 1949. Mais en 1964, alors que la guerre froide s'était entre-temps étendue à l'Asie, la France du général de Gaulle s'est démarquée du partenaire atlantique en établissant des relations diplomatiques avec la République populaire de Chine (RPC). Or ce geste politique par excellence n'a pu déboucher sur un dialogue et une coopération bilatérale qu'à la fin des années soixante-dix, après que la Chine eut amorcé la politique dite de réformes et d'ouverture. À cette époque cependant, toutes les chancelleries occidentales¹ avaient à leur tour normalisé leurs rapports avec Pékin. Et la France, qui avait ainsi perdu l'avantage d'une certaine antériorité, ne bénéficiait ni d'une relation forcée par la proximité géographique comme le Japon, ou par la gestion d'un contentieux territorial comme le Royaume-Uni avec Hong Kong

1. À l'exception du Vatican.

ou les États-Unis avec Taïwan ; ni d'une position dominante sur le marché chinois, comme les États-Unis et le Japon. En outre, depuis que des relations diplomatiques ont été établies entre la CEE et la RPC en 1974 et qu'un dialogue politique a progressivement été institutionnalisé à partir de 1994, un nombre croissant de questions sont désormais négociées au niveau européen, telles l'accession de la Chine à l'OMC ou la réglementation de l'immigration clandestine.

Pourtant, il existe une politique chinoise de la France qui se démarque de celle des autres chancelleries, européennes en particulier. Telle est du moins l'hypothèse proposée ici². Cette politique ne réside pas dans un projet alternatif ou concurrent, mais dans l'existence même d'un référent – 1964 – à l'aune duquel se mesure, au-delà des crises et des mutations internes ou internationales, la relation bilatérale. Invoquer 1964, c'est tout autant suggérer la cause – le geste historique du général de Gaulle – que son effet – une affinité élective. Une politique déclaratoire s'il en est, dans la mesure où ce référent est extérieur aux dossiers bilatéraux en cours. Dès lors, le dénouement des inévitables crises entre les deux pays – dues essentiellement, depuis la fin des années quatre-vingt, aux violations des droits de l'homme en Chine ou aux ventes d'armes à Taïwan – est sans effet durable sur leur cause. En un mouvement incessant de revivification du geste fondateur, le mythe de la relation privilégiée induit des « normalisations » à répétition de la relation bilatérale, faute d'accepter sa banalisation.

D'une normalisation à l'autre

De l'impératif des droits de l'homme à celui du marché : le censeur sanctionné

Le massacre de la place Tiananmen, le 4 juin 1989, et, pour ce qui concerne la France, l'épisode des ventes d'armes à Taïwan ont installé le dilemme réalisme-idéalisme au cœur de la politique chinoise des pays occidentaux. Les membres du G7 ont condamné sans équivoque la répression des manifestants démocrates et aussitôt décidé une politique de sanctions : suspension des contacts de haut niveau, gel des garanties d'État et de certains crédits, ainsi que des financements internationaux non encore engagés, embargo sur toute coopération militaire. La France, qui s'apprêtait alors tout à la fois à assurer la présidence de la Communauté européenne, à accueillir le sommet annuel du G7 et à célébrer le bicentenaire de la Révolution française, a cherché à jouer un rôle de premier plan³. De nombreux dissidents ont pu y trouver refuge et, le 14 juillet, des étudiants chinois en deuil participaient à la parade organisée sur les Champs-Élysées devant plus de trente chefs d'État et de gouvernement et les caméras de télévision françaises et étrangères.

Ces sanctions visaient à condamner la répression du 4 juin, bien que la situation qui prévalait la veille fût somme toute fort peu respectueuse des droits de l'homme. En outre, la participation de la RPC aux activités de la communauté interétatique

n'a pas été remise en cause : dès le mois de juillet 1989, une délégation chinoise était accueillie à la conférence internationale sur le Cambodge réunie à Paris. Sur-tout, imparfaitement appliquées – voire négligées par le Japon –, les sanctions ont été officiellement levées en octobre 1990 par les Douze et en décembre 1991 par les États-Unis, à l'exception de l'embargo sur les ventes d'armes, tandis que reprenaient les contacts bilatéraux. À tout le moins la question des droits de l'homme est-elle devenue un passage obligé du dialogue intergouvernemental.

Si la levée des sanctions atteste les tentations de la *Realpolitik*, celles-ci se profilaient, concomitamment et de manière antagoniste, avec les ventes d'armes à Taiwan. Dans un temps très court – à peine plus d'une année –, deux contrats d'envergure allaient être conclus, non d'ailleurs sans avoir initialement donné lieu à une spectaculaire volte-face des autorités françaises : quelques jours après que la CIEEMG⁴ eut autorisé, en décembre 1990, la direction des constructions navales à répondre à un appel d'offres de la marine taiwanaise, le gouvernement revenait sur cette décision. Mais les spéculations sur les raisons de ce revirement avaient été aussitôt éclipsées par la reprise des négociations qui ont abouti à la vente de seize frégates La Fayette, officiellement annoncée par un communiqué du Quai d'Orsay le 27 septembre 1991.

D'emblée, la stratégie des autorités françaises avait été d'insister sur le caractère purement commercial qu'elles attachaient à cette transaction. De fait, au-delà des protestations d'usage, la Chine semblait s'être satisfaite des trois arguments avancés en ce sens par le communiqué du 27 septembre : l'objet de la vente (des coques de frégates), la nature des négociations, qui n'avaient impliqué aucune relation officielle avec les autorités de Taiwan (le contrat liait Thomson-CSF et les chantiers navals de Taiwan), la réaffirmation de la reconnaissance par la France du gouvernement de la RPC comme seul gouvernement légal de la Chine, enfin.

Si, dix ans plus tard, les circonstances de ce qui est devenu depuis une « affaire d'État » ne sont pas encore élucidées, l'actualité franco-chinoise avait aussitôt été monopolisée par la livraison d'avions de combat à Taiwan, évoquée avant même que le contrat des frégates ne fût signé⁵. Cette fois, la tension des relations avec Pékin s'est doublée d'une concurrence avec Washington lorsque, en août 1992, le président Bush a autorisé la vente de F-16 à Taiwan. À l'inverse des dirigeants français, celui-ci a mis l'accent sur la nature stratégique d'un tel contrat, réaffirmant les engagements des États-Unis dans le détroit de Formose. En effet, si les motifs

2. Cette recherche s'appuie sur des entretiens effectués à Paris, plus particulièrement pendant l'hiver 2000-2001, ainsi qu'à Taipei en octobre 1991 et octobre 2000, et à Pékin en juin 2000.

3. Voir notamment les débats à l'Assemblée nationale le 7 juin 1989. *Journal officiel*, Débats parlementaires, Assemblée nationale, pp. 1808-1809.

4. Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériel de guerre.

5. *Le Figaro*, 23 juin 1991.

électoraux – préserver près de trois mille emplois aux usines General Dynamics au Texas – étaient déterminants, George Bush a fait valoir, auprès du Congrès comme des autorités chinoises, que les États-Unis s'étaient certes engagés en 1982⁶ à réduire graduellement leurs ventes d'armes à Taïwan, mais aussi à maintenir, en faveur de l'île, un avantage qualitatif qui tendait à s'amenuiser avec les récentes acquisitions de la RPC.

Or, amenés à se partager le marché taiwanais des avions de combat⁷, les États-Unis et la France ont fait l'objet d'un traitement différencié de la part de Pékin. Seule la seconde a été ouvertement sanctionnée en décembre 1992, avec la fermeture du consulat et du poste d'expansion économique de Canton, et l'interdiction faite à la municipalité de cette ville de faire appel à des sociétés françaises pour la construction de son métro⁸.

En moins de deux années, donc, la levée des sanctions économiques puis la transgression du cadre fixé par Pékin aux relations avec Taïwan ont attesté les tentations de la *Realpolitik*, mais aussi ses avatars. En écartant la France de quelque grand contrat, les autorités chinoises ont clairement signalé que les ventes militaires à Taïpei, en contrevenant au volet politique de la relation bilatérale, peuvent nuire à son volet économique. Le choix, dès lors, n'est plus entre idéalisme et réalisme : c'est la *Realpolitik* elle-même qui est confrontée à une alternative. Car (indépendamment de la question de l'éventuel enrichissement personnel de ceux qui auraient facilité la transaction) c'est à une pure logique de marché que répondent les ventes militaires françaises à Taïwan. Si, hormis les États-Unis – ancienne puissance tutélaire de l'île et seul pays à s'être engagé en faveur d'un règlement pacifique du conflit sino-taiwanais –, la France est le seul exportateur important d'armes vers Taïwan, il serait hâtif de voir dans ces ventes françaises le signe d'une ouverture de caractère politique en direction de Taïpei. Elles ne participent pas d'un engagement en faveur d'un équilibre stratégique entre les deux rives du détroit de Formose, mais seulement d'un calcul de risque ponctuel mettant en balance, d'un côté, des intérêts économiques nationaux – en termes d'emploi, de rééquilibrage du commerce extérieur – et, de l'autre, une tension avec la RPC.

La France, otage de la diplomatie chinoise

C'est au gouvernement de l'alternance, entré en fonctions au printemps 1993, qu'il est revenu de dénouer la crise franco-chinoise – et, en particulier, à l'homme d'affaires Jacques Friedmann, envoyé spécial du Premier ministre – alors qu'approchait l'échéance symbolique du trentième anniversaire de l'établissement des relations diplomatiques. Entre-temps cependant, les industriels français avaient été autorisés à vendre certains armements destinés à équiper les six frégates déjà acquises par Taïwan⁹.

Le communiqué conjoint du 12 janvier 1994 scellait la « normalisation » (l'expression est récurrente chez les acteurs de cet épisode¹⁰) sur le terrain marchand :

« Le gouvernement français s'engage à ne pas autoriser à l'avenir les entreprises françaises à participer à l'armement de Taïwan », tandis que « la partie chinoise déclare que les entreprises françaises seront les bienvenues sur le marché chinois pour participer à la concurrence sur un pied d'égalité ». Pour autant, et si l'on s'en tient à l'objet du contentieux, le communiqué ne met pas un terme aux ventes d'armes à Taïwan, sources de crises potentielles entre la France et la Chine. En effet, une liste – non rendue publique, mais annexée au communiqué¹¹ – limite l'engagement de la partie française à du matériel offensif¹², ce que confirmaient implicitement les propos du ministre des Affaires étrangères, Alain Juppé¹³.

En outre, la normalisation de janvier 1994 ne peut faire oublier le caractère éditant des sanctions décidées contre la France et qui visaient autant à punir celle-ci qu'à dissuader les autres fournisseurs potentiels de Taïwan. De fait, le 28 janvier 1993, Bonn avait refusé d'autoriser la vente de sous-marins et, le 14 février suivant, La Haye avait pris une décision analogue. Mais, au-delà du rôle exemplaire joué par la France, les sanctions choisies par Pékin n'étaient pas sans portée symbolique.

Tout d'abord, en usant à son tour de l'arme économique, la Chine a très habilement manœuvré puisqu'elle a complètement modifié l'équation des rapports Paris-Pékin. Tandis que le ministre des Affaires étrangères Roland Dumas avait fait dépendre, au cours de sa visite en Chine en avril 1991, une « complète normalisation » des relations bilatérales d'un « pardon général sous forme d'amnistie » accordé par les autorités chinoises aux victimes de 1989¹⁴, trois ans plus tard, et sans aucun changement notable de l'attitude du pouvoir vis-à-vis des dissidents, Alain Juppé estimait qu'il y avait eu « totale normalisation » des relations franco-chinoises, puisque le communiqué conjoint du 12 janvier 1994 autorisait les entreprises françaises « à participer à la concurrence sur un pied d'égalité » en Chine¹⁵.

Ensuite, la fermeture de la représentation officielle de la France à Canton peut être diversement interprétée, les hypothèses proposées ici n'étant pas mutuellement exclusives. Paris a certes tenté de minimiser la portée de cette sanction en rappelant

6. Communiqué sino-américain du 17 août 1982.

7. En novembre 1992, le choix des autorités taiwanaises s'est porté sur 150 F-16 pour 5,8 milliards de dollars et sur 60 Mirage 2000-5 pour 3,5 milliards de dollars.

8. Sur les réactions en Chine à la vente des Mirage, voir notamment *Renmin Ribao* des 16 et 24 décembre 1992.

9. *Le Monde*, 21 octobre 1993. Voir également Alain Peyrefitte, *La Chine s'est éveillée. Carnets de route de l'ère Deng Xiaoping*, Paris, Fayard, 1996, p. 244.

10. Qui la remplacent même parfois par « seconde reconnaissance ». Voir notamment Peyrefitte, *op. cit.*, pp. 243 et 261.

11. Source : entretiens.

12. Par exemple des avions de combat, des bâtiments de combat de plus de 700 tonnes, des hélicoptères et des chars d'assaut, des missiles sol-sol ou air-sol.

13. « Il nous apparaît normal de ne pas participer à l'armement offensif que tel ou tel pays pourrait accumuler, qui pourrait mettre en danger la souveraineté, l'intégrité et la sécurité de la Chine. Voilà les seuls engagements que nous avons pris ». *La politique étrangère de la France*, Paris, La Documentation française, 1994, p. 100.

14. *Le Monde*, 3 mai 1991.

15. *Le Figaro*, 13 janvier 1994.

que la parité entre les deux pays s'en trouvait rétablie, puisque la Chine n'avait encore que deux consulats sur le territoire français. Mais, en refusant toute présence officielle à la France dans la plus riche des provinces du continent au motif d'une vente d'armes à Taiwan, Pékin a manifesté le plus clairement possible sa politique irrédentiste tant aux autorités françaises qu'aux autorités cantonaises ou à celles de toute autre province tentée par une plus grande autonomie à l'égard du pouvoir central. La sanction visait peut-être aussi le censeur d'hier, dans la mesure où la représentation française de Canton, ouverte depuis peu, avait pu contribuer au départ d'un nombre non négligeable de dissidents vers Hong Kong.

Il est significatif à cet égard que les difficultés rencontrées par le Premier ministre Édouard Balladur en avril 1994 à Pékin et à Shanghai aient porté, non sur la cause première de la récente crise – les ventes d'armes à Taiwan – mais sur la question des droits de l'homme en Chine. L'enjeu de sa visite était double : célébrer le trentième anniversaire de la décision « historique » du général de Gaulle et, en tant que candidat présidentiable, passer une épreuve de rattrapage en politique étrangère après l'échec, en janvier, de son voyage en Arabie Saoudite. Or les arrestations de dissidents tout au long de son séjour l'ont obligé à sortir de la réserve qu'il s'était initialement imposée. Mais elles ont aussi montré le peu de cas que les autorités chinoises font de la « patrie des droits de l'homme », qu'il s'agit d'une provocation délibérée ou de simple indifférence. Ce faisant, Pékin a fait, à sa manière, œuvre de « normalisation » : le désaccord bilatéral a été déplacé d'une question territoriale à une question politique ; et d'une question spécifiquement chinoise, héritage de la guerre civile, à une question récurrente des rapports internationaux de la fin du XX^e siècle, le respect des droits de l'homme.

Refonder l'exceptionnalité de la relation franco-chinoise

Après une brève période de transition où les visites officielles, dont le nombre est allé croissant¹⁶, ont souvent été émaillées d'incidents diplomatiques¹⁷, les autorités françaises changent de manière ostentatoire, au printemps 1997, leur approche de la question des droits de l'homme en Chine, prélude à l'institution d'un « partenariat global ». Ce changement se manifeste sur le plan des actes et sur celui du discours. Le 15 avril, pour la première fois, la France¹⁸ n'a pas soutenu, devant la Commission des droits de l'homme de l'ONU, à Genève, une résolution proposée par le Danemark condamnant la Chine. Certes, cette position entérinait une pratique suivie au niveau bilatéral depuis le début de la décennie, et préconisée au demeurant par des instances consultatives telles que le Conseil économique et social¹⁹. Mais la nouveauté, au printemps 1997, réside dans la justification culturaliste donnée à la stratégie du dialogue et dans la publicité qui lui est faite. Le ministre des Affaires étrangères lui-même l'expose longuement lors d'un colloque organisé à la veille de la visite d'État en Chine du président de la République : pour

Hervé de Charette, ce dialogue doit être « intelligent », c'est-à-dire réfléchi et partant d'une connaissance intime des ressorts de la civilisation et de l'âme chinoises »²⁰. De fait, dans la Déclaration conjointe franco-chinoise pour un partenariat global²¹, signée le 16 mai suivant à Pékin par Jiang Zemin et Jacques Chirac, les deux parties soulignent – dans une rubrique intitulée, non sans équivoque, « Respecter la pluralité » – que « les efforts tendant à promouvoir et à protéger les droits de l'homme doivent s'exercer dans le respect des buts et des principes de la Charte des Nations unies, ainsi que de l'universalité des droits de l'homme, tout en tenant pleinement compte des particularités de chacun »²².

Au-delà, c'est l'ensemble de la relation Paris-Pékin qui est codifié dans ce texte copieux d'une dizaine de pages. Le « partenariat global à long terme » porte à la fois sur les questions bilatérales et internationales. Rappelant leurs responsabilités particulières en tant que membres permanents du Conseil de sécurité et leur commune volonté d'indépendance, les deux parties s'engagent à favoriser la marche vers la multipolarité. Ce faisant, la déclaration se place explicitement dans la continuité de la décision de 1964, qui « ouvrait la voie à un ordre international fondé sur la coopération au-delà des oppositions ». Hervé de Charette estimait en effet que cette « référence phare dans l'histoire de nos relations bilatérales, qui fait toujours l'objet d'un sentiment de gratitude de la part des dirigeants chinois, doit nous inciter aujourd'hui à faire preuve d'ardeur et d'audace dans notre dialogue avec Pékin »²³.

À elle-même son propre référent, la politique chinoise de la France n'est donc réactive que par rapport aux potentialités supposées du geste de 1964. Dans ce mouvement cyclique de revivification du geste fondateur, il n'y a guère de place pour des périodes de transition – autres que des crises – susceptibles de faire émerger des politiques où la relation bilatérale ne se mesurerait pas nécessairement à l'aune d'une affinité élective. À cette continuité obligée répond un fort consensus politique²⁴. S'il existe des divergences entre formations de gauche et de droite sur

16. Entre 1994 et 1997, les principales visites concernent, en France, le président de la République Jiang Zemin (septembre 1994), le Premier ministre Li Peng (avril 1996) et, en Chine, le ministre des Affaires étrangères, Hervé de Charette (février 1996).

17. Par exemple lors de la visite de Li Peng en 1996. Voir, entre autres, *Le Monde*, 12 avril 1996.

18. Suivie par l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et la Grèce.

19. « Les relations franco-chinoises. Étude présentée par la section des relations extérieures sur le rapport de M. Michel Brasier le 10 octobre 1995 », *Journal Officiel*, Avis et rapports du Conseil économique et social, n° 7, 1995, p. 18.

20. Hervé de Charette, « Les relations franco-chinoises à la veille de la visite d'État du président de la République en Chine », dans Alain Peyrefitte (dir.), *La Chine d'aujourd'hui et de demain*, Actes du colloque tenu à la Fondation Singer-Polignac en mai 1997, Paris, Fayard, 1998, p. 20.

21. www.diplomatie.gouv.fr, consulté le 8 février 2001.

22. Et Jean-François Bayart de relever aussitôt qu'on ne peut savoir s'il s'agit « des particularités de chacun des droits, ou de chacun des hommes, ou de chacune des parties ! ». Dans « Jacques Chirac et le lotus bleu », *Croissance*, n° 405, juin 1997, p. 50.

23. Hervé de Charette, chapitre cité, p. 17.

24. Il conviendrait de prendre en compte la place qu'occupe la Chine dans le paysage intellectuel français, ce qui dépasse largement les limites de cet article et doit faire l'objet d'une autre étude.

certains dossiers, aucune politique alternative – le choix d’abandonner progressivement l’approche bilatérale par exemple – ne remet en cause l’impératif d’une relation privilégiée Paris-Pékin.

En fait, les désaccords politiques auxquels celle-ci donne lieu reflètent bien davantage son instrumentalisation à des fins internes – tout électorales – que des clivages de fond sur la politique chinoise de la France. Ainsi, sur la question des droits de l’homme, des formations rivales du RPR ont parfois jugé trop laxiste la ligne suivie par Jacques Chirac. Tandis que ce dernier, en octobre 1999, recevait Jiang Zemin en visite privée au château de Bity, Jack Lang, président de la Commission des affaires étrangères de l’Assemblée nationale, s’entretenait au Palais Bourbon avec le dissident Wei Jingsheng²⁵ puis, en compagnie du président de Démocratie libérale, Alain Madelin, manifestait avec Reporters sans frontières et Amnesty International contre les violations des droits de l’homme en Chine²⁶. Il n’en reste pas moins que le gouvernement de Lionel Jospin participe activement au partenariat global. Celui-ci contribue d’ailleurs à désamorcer tout risque de désintérêt pour la relation franco-chinoise de la part de l’une des branches de l’exécutif, puisqu’il institue un agenda très serré de visites impliquant, concomitamment ou successivement, le chef de l’État, le chef du gouvernement et le ministre des Affaires étrangères.

Sans écho dans l’opinion publique française, la question de Taiwan se présente différemment dans la mesure où ce sont bien davantage les crises induites par les ventes d’armes que le conflit sino-taiwanais lui-même qui entraînent des prises de position divergentes. Mais, si la crise de l’hiver 1992-1993 a été ouvertement imputée « aux socialistes » par la majorité élue au printemps 1993, la droite et la gauche étaient toutes deux divisées sur l’opportunité d’exporter des armes à Taiwan²⁷. En outre, c’est le gouvernement Balladur qui a autorisé l’armement des premières frégates tandis qu’étaient négociés les termes de la normalisation de 1994, laquelle n’exclut pas de futures livraisons militaires à Taiwan. Il y a en revanche parfaite convergence sur la question de Taiwan elle-même, plus exactement sur une non-question de Taiwan qui renvoie – sinon limite – à la seule sphère marchande toutes les transactions avec l’île. Mais le consensus qui se dégage, au sein de l’Hexagone, sur les fondements de la politique chinoise de la France n’a pas empêché Pékin d’instrumentaliser les tensions franco-françaises suscitées par les ventes d’armes à Taiwan²⁸ et, au-delà, de s’appuyer sur le RPR, voire d’introduire, avec Jacques Chirac, une composante personnelle dans la relation bilatérale²⁹.

« L’empreinte du général de Gaulle sur la politique étrangère française a été si forte que toute décision de politique extérieure suscite immédiatement en France la question de savoir si elle s’inscrit ou non dans une perspective “gaulliste” ». La politique chinoise de la France paraît bien confirmer le propos de Marie-Claude Smouts³⁰. Encore faudrait-il que ladite perspective n’ait pas été réinventée.

Le mythe de l'exceptionnalité

Un passé reconstruit

La politique chinoise du général de Gaulle a progressivement fait l'objet d'une double reconstruction, qu'il s'agisse des termes de la normalisation de 1964 ou de sa portée. De manière d'abord implicite, puis explicite, il a été couramment admis que la France s'était engagée en 1964 sur la question de Taïwan. Les écrits d'Alain Peyrefitte, entre autres, abondent d'exemples en ce sens³¹. De manière plus officielle, le communiqué du Quai d'Orsay du 27 septembre 1991 autorisant les industriels français à entreprendre des négociations avec Taïwan sur la vente de coques de frégates précise : « La France réaffirme *les termes de la déclaration conjointe franco-chinoise de janvier 1964* selon laquelle le gouvernement de la République populaire de Chine est le seul gouvernement légal de la Chine »³². Un peu moins explicite, mais engageant davantage la France, le communiqué conjoint du 12 janvier 1994 stipule que la « partie française a confirmé que le gouvernement français reconnaît le gouvernement de la République populaire de Chine comme l'unique gouvernement légal de la Chine, et Taïwan comme une partie intégrante du territoire chinois ».

Or le communiqué de 1964 est silencieux sur ce point. Dans sa concision même³³, il faut lire la volonté du général de Gaulle d'« aboutir à un accord sans conditions ni préalables »³⁴, tant en ce qui concerne le statut de Taïwan que les futures relations Paris-Taïpei ou que l'admission de la Chine populaire aux Nations unies. Dès lors, le communiqué de 1994 s'engage là où précisément le général

25. *Le Monde*, 22 octobre 1999.

26. *Libération*, 25 octobre 1999.

27. Ainsi, s'agissant du RPR, un rapport de François Missoffe daté du 24 juin 1992 en faveur de la vente des Mirage suscita une contre-démarche du député Jean de Lipkowski auprès de Jacques Chirac (lettre datée du 28 juillet 1992) afin que le gouvernement de l'alternance n'hérite pas de la querelle franco-chinoise. Au sein du gouvernement, le désaccord n'était pas moins fort, à la même époque, en particulier entre Pierre Joxe et Roland Dumas.

28. Sur la manière dont la partie chinoise a pu être encouragée par Alain Peyrefitte à instrumentaliser les clivages politiques français, et sur la manière dont celui-ci, en retour, s'est fait l'écho d'un possible marchandage grands contrats (pour la France) contre geste politique (pour la Chine) au cours de la crise ouverte par les ventes d'armes à Taïwan, voir *La Chine s'est éveillée...*, *op. cit.*, pp. 221-245.

29. Voir par exemple la publication d'un entretien de Jacques Chirac en première page du *Renmin Ribao* le 7 avril 1994, le jour de l'arrivée du Premier ministre Édouard Balladur en Chine, alors que ce dernier ne cachait pas ses ambitions présidentielles.

30. Marie-Claude Smouts, *La France à l'ONU. Premiers rôles et second rang*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1979, p. 286.

31. Voir notamment *La Chine s'est éveillée...*, *op. cit.*, pp. 222, 230 et 236.

32. Souligné par nous.

33. « Le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République populaire de Chine ont décidé d'un commun accord d'établir des relations diplomatiques. Ils sont convenus à cet effet de désigner des ambassadeurs dans un délai de trois mois » (citation *in extenso*). *Articles et documents*, La Documentation française, n° 0.1494, 13 février 1964.

34. Instructions données par le général de Gaulle à Jacques de Beaumarchais (directeur de cabinet de Maurice Couve de Murville), chargé de mener, à Berne, les négociations secrètes : Charles de Gaulle, *Lettres, Notes et Carnets, janvier 1964-juin 1966*, Paris, Plon, 1986, p. 30.

de Gaulle avait refusé de le faire, que le verbe « confirmer » renvoie aux « principes qui ont présidé à l'établissement des relations diplomatiques entre les deux pays » mentionnés quelques lignes plus haut, ou au texte de 1964 lui-même.

Après 1964, aucun autre pays n'est parvenu à échanger des ambassadeurs avec la Chine populaire sans reconnaître explicitement Pékin comme seul gouvernement légal de la Chine dont Taiwan fait partie, à l'exception notable du Japon en 1972 et de la RFA en 1971 – mais il s'agissait dans ce dernier cas d'un compromis visant à ce qu'aucune des deux parties ne se prononce sur la division de l'autre. Certes, absente des conférences interalliées du Caire et de Potsdam, la France n'a jamais été partie au règlement de la question de Taiwan. Par la suite, le Royaume-Uni puis les États-Unis ont d'ailleurs pour leur part reconnu la souveraineté de la RPC sur Taiwan, en 1972 et 1978 respectivement, Washington se prononçant néanmoins pour une solution pacifique du différend sino-taiwanais. Il reste que la France ne s'était pas engagée sur la forme que pourraient prendre ses relations avec Taïpei au lendemain de l'établissement de relations diplomatiques avec la RPC. Des publications³⁵ n'avaient d'ailleurs pas manqué de le relever, à une époque où cette carte n'avait pas encore été abandonnée, la question n'étant pas tant de la jouer que de la conserver.

Le caractère inconditionnel de la normalisation de 1964 est également décelable dans le contenu du communiqué du 27 janvier, la France procédant seulement avec la Chine à l'établissement de relations diplomatiques et non à une déclaration de reconnaissance mutuelle, contrairement, notamment, à Londres et Pékin le 6 janvier 1950. Dans la mesure où celle-ci peut être émise sur la base de simples éléments de fait³⁶, il semble que seule la volonté de ne pas se prononcer sur la question de Taiwan explique les termes de la normalisation franco-chinoise de 1964³⁷.

Il serait toutefois excessif de penser que le général de Gaulle a poursuivi une politique de deux Chine. D'une part, le gouvernement nationaliste, fort de la protection américaine et de son siège de membre permanent au Conseil de sécurité, refusait à cette époque toute remise en cause du principe de l'unité de la Chine. Une rupture des relations diplomatiques entre la France et la République de Chine, à l'initiative de celle-ci, était attendue : elle fut en effet annoncée le 1^{er} février 1964. D'autre part, dans les semaines qui ont précédé la normalisation franco-chinoise, le général de Gaulle avait refusé d'engager tout dialogue avec Taïpei sur l'avenir des relations franco-taiwanaises, ce dont témoignent à la fois une lettre qu'il avait alors adressée au maréchal Chiang Kai-shek³⁸ et l'attitude observée à l'égard de ce dernier par l'émissaire français, le général Pechkoff, pendant les longs entretiens entre les deux hommes, les 19 et 20 janvier 1964 à Taïpei³⁹.

Mais l'affabulation ne porte pas seulement sur les termes de la normalisation. Elle concerne aussi sa portée. Nonobstant l'impératif gaullien de la singularité française, la France n'a pas été le premier pays occidental à reconnaître la Chine populaire. Pourtant les déclarations contraires sont innombrables ; on peut s'en tenir

à la communication précitée du ministre des Affaires étrangères qui insistait sur « la décision historique – et visionnaire – du général de Gaulle d'être *le premier chef d'État occidental* à reconnaître, en 1964, la République populaire de Chine »⁴⁰. C'était oublier qu'en janvier 1950 le Royaume-Uni (autre membre permanent du Conseil de sécurité), la Norvège, le Danemark, la Finlande, la Suède, la Suisse et les Pays-Bas avaient reconnu la RPC. Certes, à cette date la guerre froide ne s'était pas encore étendue à l'Asie. Il n'en reste pas moins qu'il est fallacieux de prétendre à la primauté en la matière.

Ce geste aurait par ailleurs contribué à sortir la Chine populaire de son isolement international⁴¹. Or la normalisation franco-chinoise n'a eu aucune influence sur la reconnaissance de la RPC, au niveau bilatéral comme au niveau multilatéral. Si quelques États membres de l'OTAN, l'Italie notamment⁴², ont été tentés de suivre l'exemple de la France, leur solidarité avec l'allié américain les en a rapidement dissuadés. Ce sont les signes précurseurs d'une normalisation sino-américaine, consécutifs à la nouvelle doctrine exposée par Nixon à Guam en 1969, qui ont déterminé la quasi-totalité des chancelleries à se tourner vers la RPC – pour certains au lendemain de la première visite de Henry Kissinger à Pékin, pour d'autres après l'annonce du voyage du président en Chine – et, le 25 octobre 1971, une majorité simple se dégageait à l'Assemblée générale de l'ONU pour permettre l'éviction de la République de Chine et son remplacement par la Chine populaire.

Enfin, il faut rappeler la faible portée économique de la normalisation de 1964. Le général de Gaulle l'avait d'ailleurs pressentie : « [...] on doit se garder de nourrir trop d'illusions à cet égard. C'est ainsi que, dans le domaine des échanges économiques, ce qui se fait actuellement et qui peut, à coup sûr, être amélioré, restera

35. Voir Françoise Mengin, « The prospects for France-Taiwan relations », *Issues and Studies*, 28 (3), mars 1992, pp. 55-58 et François Joyaux, « Le nouveau triangle Paris-Pékin-Taïpeh », *Politique internationale*, n° 61, automne 1993, pp. 50-51.

36. Un territoire, une population, un gouvernement. Au cours de la conférence de presse qu'il donna le 31 janvier 1964, le général de Gaulle ne se prononça pas sur le fait qu'il n'y avait pas eu de reconnaissance expresse de la RPC. En revanche, il indiqua clairement que la reconnaissance indirecte du gouvernement chinois avait pour fondement la notion d'effectivité : « Du fait que depuis quinze ans, la Chine presque tout entière est rassemblée sous un gouvernement qui lui applique sa loi et qu'au dehors, elle se manifeste comme une puissance souveraine et indépendante, la France se trouvait disposée à nouer avec Pékin des relations régulières ». Charles de Gaulle, *Discours et messages*. Volume IV : *Pour l'effort, août 1962-décembre 1965*, Paris, Plon, 1970, p. 180.

37. Au sujet du régime communiste, le général de Gaulle avait eu soin de préciser au cours de la même conférence de presse : « Est-il besoin de dire que, de notre part, il n'y a dans cette décision rien qui comporte la moindre approbation à l'égard du système politique qui domine actuellement la Chine ? ». *Ibid.*, p. 181.

38. Voir Charles de Gaulle, *Lettres, Notes et Carnets...*, *op. cit.*, pp. 22-23.

39. Voir la relation de ces entretiens par Jacques Guillermez, *Une vie pour la Chine, Mémoires (1937-1989)*, Paris, Robert Laffont, 1989, pp. 290-295.

40. Hervé de Charette, chapitre cité, p. 17. Souligné par nous.

41. Parmi de nombreux exemples : « Nous avons obtenu que la Chine prenne la place de Taïwan à l'ONU et que, les uns après les autres, tous les pays occidentaux nous suivent ». Alain Peyrefitte, *La Chine s'est éveillée...*, *op. cit.*, p. 236.

42. Voir par exemple *Le Monde*, 16-17 février 1964.

longtemps limité »⁴³. Dix ans après le début de la politique chinoise de réformes et d'ouverture, la France se situait, parmi les partenaires commerciaux de la RPC, loin derrière le Japon et les États-Unis, mais aussi après la RFA, la Grande-Bretagne et l'Italie⁴⁴. Et si les entreprises françaises ont été exclues de la construction du métro de Canton en décembre 1992 à la suite de la vente des Mirage à Taiwan, il conviendrait de s'interroger sur les chances réelles qu'elles auraient eues face à la concurrence allemande et de rappeler que, en 1988, la France n'avait pas été retenue pour la réalisation du métro de Shanghai.

Des échanges coûteux pour la France⁴⁵

Les exportations françaises vers la Chine ont, jusqu'à présent, reposé sur des conditions de paiement avantageuses pour la partie chinoise. Cette coopération financière recouvre un engagement important de la France tant en termes de garantie des opérations d'exportation que de financements concessionnels. La Chine représente le premier encours de la Coface⁴⁶, qui oscille depuis plusieurs années entre 50 et 55 milliards de francs de créances⁴⁷. En termes de crédits d'aide bilatérale, la France est le troisième bailleur de fonds de la Chine, derrière le Japon et l'Allemagne⁴⁸. Mais l'aide publique française à la Chine repose essentiellement sur des protocoles financiers et ne comprend qu'une faible part d'aide technique, trois fois moins importante que celle offerte par les gouvernements japonais ou allemand.

Entre 1985, date du premier protocole – d'un montant de 1,7 milliard de francs⁴⁹ – et 1996, la Chine a été la première bénéficiaire des crédits concessionnels français dans le monde, avec un montant cumulé s'élevant pour cette période à 12,5 milliards de francs⁵⁰. Cette aide a, en outre, été fortement concentrée puisque quatre groupes seulement ont bénéficié de plus des trois-quarts des fonds⁵¹. Elle s'est toutefois infléchie à partir de 1996, en raison de la diminution de l'enveloppe globale des protocoles et du resserrement des contraintes imposées par l'OCDE⁵².

Or force est de constater les faibles retombées de la relation privilégiée Paris-Pékin, de la coopération financière en particulier, sur le commerce extérieur français. Si les échanges bilatéraux ont augmenté au fil des ans, passant de 9,4 milliards de francs en 1986 à 69,5 milliards de francs en 1999, c'est surtout la Chine qui en a bénéficié, le déséquilibre structurel en sa faveur ne cessant de croître⁵³. En 2000, la Chine représente le plus fort déficit commercial de la France – 47,8 milliards de francs, soit une augmentation de 62 % par rapport à l'année précédente⁵⁴ – reléguant désormais le Japon à la deuxième place. Ce déséquilibre est partiellement corrigé par les échanges avec Hong Kong, puisqu'une part importante du commerce extérieur chinois transite par ce port⁵⁵. Mais il reste élevé – 37 milliards de francs –, l'excédent avec Hong Kong ayant fortement régressé depuis 1997⁵⁶.

Certes, l'aggravation du déficit ne provient pas d'une baisse des exportations françaises, restées stables depuis 1997 (autour de 20 milliards de francs par an) mais

d'une augmentation des importations chinoises en France⁵⁷ ; il convient également de mentionner la croissance des flux d'investissements directs français en Chine⁵⁸, bien que la France n'occupe que le neuvième rang dans ce domaine. Il n'en reste pas moins qu'en termes de part de marché les performances de la France sont médiocres : 2,3 %, contre 5 % pour l'Allemagne⁵⁹. La France n'est que le huitième fournisseur de la Chine. En outre, la position française est fortement dépendante

43. Conférence de presse donnée le 31 janvier 1964. Dans Charles de Gaulle, *Discours et messages...*, op. cit., p. 181.

44. Voir notamment Thierry Pairault, « Le commerce franco-chinois durant les années 80 », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n° 333, octobre 1988, p. 52.

45. Sauf mention contraire, les données chiffrées de cette section sont extraites des notes de la Direction des relations économiques extérieures, Dree (fiches de synthèse et notes des postes d'expansion économique) : « Coup d'œil sur l'économie chinoise », 28 juin 2000 ; « Les relations économiques franco-chinoises », février 1996 ; « Les échanges commerciaux franco-chinois », avril 1996 ; « Taiwan. Situation économique au premier semestre 2000 », juin 2000 ; « Les relations économiques entre la France et Taiwan », avril 2000.

46. La Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur garantit, pour le compte de l'État, les opérations d'exportations des entreprises françaises contre les risques commerciaux, économiques et politiques dans les pays de leurs clients. Elle offre également des possibilités d'acomptes ou de paiements échelonnés ou différés, par voie d'emprunt ou de lettre de crédit.

47. Des entretiens ont confirmé cette fourchette, et le fait que la Chine reste le premier encours en 2001. Au 1^{er} janvier 1997, il s'élevait à 54 millions de francs.

48. Entre 1979 et 1995, le Japon représentait 50 % des engagements reçus par la Chine (Source : Dree). Jusqu'en 1992, la France était le deuxième bailleur bilatéral de la Chine, date à laquelle elle a été devancée par l'Allemagne : « Les relations franco-chinoises », Rapport précité du Conseil économique et social, p. 72.

49. Le matériel de transport représentait 51 % du total. Thierry Pairault, article cité, p. 62.

50. Soit 12 % du total des protocoles signés. Source : entretiens. Voir également le rapport précité du Conseil économique et social, pp. 71-73.

51. Ces quatre groupes, qui ont bénéficié de 76 % du montant des protocoles, sont : Technip, Peugeot SA, la Lyonnaise des Eaux (Degremont pour l'essentiel) et surtout Alcatel Alsthom, qui a reçu à lui seul 46 %. En outre, la moitié de l'encours Coface en 1997 était imputable au financement des centrales nucléaires (source : entretiens). L'aide allemande, hors aide technique, est également axée sur la promotion de grands contrats : la construction des lignes de métro de Shanghai et de Canton représentait, en 1997, près de 40 % du total (source : entretiens ; voir aussi Christoph Neshöver, « Bonn et Paris face à Pékin (1989-1997) : vers une stratégie commune ? », *Politique étrangère*, n° 1, 1999, p. 100).

52. Le 23 mars 1999, un protocole financier a été signé concernant les voitures de la troisième ligne du métro de Shanghai et la station de traitement des eaux de Shanghai Longxi. Source : site Web de la Dree, www.commerce-exterieur.gouv.fr, consulté le 19 février 2001. Et, le 25 octobre 1999, un nouveau protocole financier d'un montant de 292 millions de francs a été signé, concernant entre autres le contrat de signalisation de cette même troisième ligne (source : idem).

53. Entre 1979 et 2000, les échanges bilatéraux ont toujours été déficitaires pour la France sauf en 1979, 1983 et 1985. Le déficit n'a cessé de se creuser depuis, passant de 1,5 milliard de francs en 1987 à près de 20 milliards de francs dix ans plus tard.

54. Dépêche AFP du 19 février 2001 s'appuyant sur des données des douanes françaises.

55. Les statistiques françaises surestiment le montant des exportations chinoises car, en prenant en compte la valeur totale des marchandises chinoises réexportées par Hong Kong, elles intègrent des marges substantielles – entre 25 % et 40 % – perçues par des intermédiaires de Hong Kong.

56. Passant de 22 milliards de francs en 1998 à 10 milliards de francs environ en 1999 et en 2000. Sources : dépêche AFP précitée et Dree.

57. Elles sont passées de 39 milliards de francs en 1997 à 67,7 milliards en 2000 (dépêche AFP précitée). Pour 1998, elles étaient composées essentiellement de biens de consommation (51 %), de biens d'équipement professionnel (19 %), de produits électriques et électroniques (16 %).

58. Ils ont augmenté régulièrement à partir de 1992 et atteignaient 1 milliard de francs en 1998.

59. Entre 1997 et 1999.

de l'exécution de grands contrats et non d'un commerce courant. La composition des exportations est significative à cet égard : en 1998, elles concernaient principalement des biens d'équipement pour 59 %, et le secteur des transports (aérien et terrestre) pour 29 %. Les Airbus peuvent, certaines années, représenter jusqu'au tiers du montant total des ventes françaises à la Chine⁶⁰, ces appareils étant d'ailleurs intégralement imputés, dans les statistiques douanières, à la France, sans que soient prises en compte les contributions des autres pays européens⁶¹.

Dans la mesure où la France détient une faible part de marché et que ses ventes ont reposé sur des conditions de paiement très avantageuses pour la partie chinoise, on est conduit à relativiser la vocation à l'exceptionnalité de la relation Paris-Pékin. Il apparaît que la Chine s'est davantage attachée à mettre en concurrence les différents pourvoyeurs d'aide, afin de bénéficier des meilleures conditions de financement possibles, qu'à établir une relation privilégiée avec l'un d'entre eux. Dès lors, c'est le succès de certains grands contrats qui devrait être remis en cause. Celui qu'a obtenu GEC-Alsthom en 1999 pour la construction de la troisième ligne de métro de Shanghai – après que Siemens eut été choisi pour les deux premières, ainsi que pour la première ligne de celui de Canton – a été remporté sur le concurrent allemand grâce aux conditions de financement exceptionnelles proposées par le gouvernement français⁶².

En fait, le succès des entreprises françaises sur le marché chinois est tout aussi dépendant des situations politiques et économiques chinoises que des négociations interétatiques. Cette remarque triviale a seulement pour objet de mettre en question le mythe de l'exceptionnalité. Il ne s'agit pas de nier les retombées d'opérations d'envergure, en termes d'emploi et de références pour d'autres contrats à l'étranger, mais seulement de rappeler les limites du dialogue intergouvernemental, même dans un pays où l'économie de marché reste embryonnaire et le système politique autoritaire.

L'hypothèse d'un marchandage grands contrats contre avantage politique – aujourd'hui, la levée de l'embargo sur les ventes d'armes à la Chine ou le renoncement à toute exportation militaire vers Taiwan, voire une prise de position dans le conflit sino-taiwanais en faveur de la thèse chinoise –, bien qu'entretenue sporadiquement par les autorités chinoises et/ou les industriels français, doit s'effacer devant la volonté maintes fois affichée par celles-ci de ne pas nouer de relation exclusive avec un fournisseur, y compris sur le plan sectoriel. Dès lors, et paradoxalement, ce sont les règles du marché qui sont mises en avant par les dirigeants chinois dans toute négociation. Lors du voyage de Jacques Chirac en 1997 par exemple, alors que Paris venait de renoncer à critiquer la Chine devant la commission des droits de l'homme de l'ONU, le nombre escompté d'Airbus n'a pu être placé sur le marché chinois⁶³.

Au niveau macro-économique, la démocratisation taiwanaise ou le retour de Hong Kong sous souveraineté chinoise, par exemple, ont eu des répercussions non négli-

geables sur l'accroissement du déficit commercial de la France. Ainsi, la lutte contre la contrebande lancée par les autorités chinoises a considérablement réduit le poste des ventes françaises à Hong Kong⁶⁴. De même, avec la progressive libéralisation des échanges sino-taiwanais décidée par Taipei en 1987, les ventes taiwanaises à la France ont décliné, un infléchissement dû avant tout à la délocalisation d'une part importante de la production taiwanaise en Chine, qui a augmenté d'autant le déséquilibre des échanges franco-chinois. Or celui-ci n'a pas été compensé par le commerce avec Taiwan, lui aussi structurellement déficitaire pour la France, sauf à prendre en compte les ventes d'armes.

En revanche, l'hypothèse d'attitudes discriminatoires sur le terrain économique – incompatibles avec les règlements de l'OMC – ne peut être complètement exclue en cas de contentieux bilatéral⁶⁵. Toutefois, celles-ci sont parfois plus symboliques que réelles : ainsi, s'agissant de l'exclusion, en 1992, des entreprises françaises du marché du métro de Canton, la mesure doit être relativisée par le fait qu'Alstom n'avait pas obtenu que le financement soit inscrit sur protocole, contrairement au concurrent allemand Siemens. À l'heure des recompositions industrielles européennes, la dimension nationale reste d'ailleurs constamment mise en avant par chacune des parties. Comment comprendre autrement que Pékin et Berlin aient souligné que l'Allemagne avait renoncé, en 1999, au projet de la vente d'un satellite à Taiwan alors que l'Allemand Dasa est actionnaire, certes minoritaire, du groupe EADS, bénéficiaire du marché⁶⁶ ? Dès lors, la France est doublement fragilisée sur le marché chinois : par la volonté de Pékin de ne pas dépendre d'un seul partenaire et de faire jouer la concurrence pour obtenir la meilleure offre possible, mais aussi par la faiblesse du commerce courant qui ne peut, en cas de difficulté commerciale et/ou politique, compenser les pertes dans le domaine des grands contrats. Or, malgré l'instauration d'un dialogue de haut niveau, de futurs contentieux bilatéraux ne peuvent être exclus.

60. En 1994 par exemple.

61. Parmi les principales opérations d'envergure réalisées par les entreprises françaises en Chine, citons les centrales nucléaires de Daya Bay et Lingao, la troisième ligne de métro de Shanghai et les investissements de Citroën à Wuhan, et de Total à Dalian.

62. Plus d'un milliard de francs de prêts du Trésor à 80 % d'élément don. Source : entretiens.

63. Initialement, Paris espérait obtenir la commande ferme de 75 Airbus, chiffre qui a été ramené à 30 à la suite des entretiens Jiang-Chirac. Source : entretiens ; voir également *Libération*, 16 mai 1997.

64. Sources : entretiens et Dree.

65. En 1997, le représentant de l'Union européenne en Chine a émis une protestation contre un traitement discriminatoire à l'égard de sociétés de pays ayant soutenu le projet de résolution critiquant la situation des droits de l'homme en Chine (AFP, 21 mai 1997). La vente en 1999 d'un satellite d'observation à Taiwan serait à l'origine du retard apporté à la négociation de grands contrats et de l'exclusion de la compétition, à la fin du mois de septembre 2000, du consortium TotalFinaElf-Gaz de France du marché de 600 millions de dollars pour un terminal méthanier à Shenzhen. Source : entretiens et *Le Monde*, 22-23 octobre 2000.

66. Sur ce contrat, voir *infra*.

De la difficulté de nourrir durablement un « partenariat global »

Aux termes de la déclaration de 1997, les deux parties sont convenues d'organiser, chaque année, au moins une rencontre bilatérale de haut niveau et deux rencontres entre les ministres des Affaires étrangères. De fait, depuis 1997, aucun pays, même les États-Unis, n'a eu avec la Chine une fréquence de visites comparable : Jacques Chirac s'est rendu en Chine en 1997 et 2000⁶⁷, Lionel Jospin en 1998, Hubert Védrine en 1998 et 2000 ; ont été reçus en France le président de la République Jiang Zemin en 1999, le Premier ministre Zhu Rongji en 1998, le ministre des Affaires étrangères Tang Jiaxuan en 1999 et 2000. En outre, chacun des déplacements présidentiels de 1999 et 2000 a été précédé d'une visite privée.

Le respect d'un tel agenda implique assurément de nourrir le dialogue et, de fait, la première partie de la déclaration reprend, sous huit rubriques, les thèmes susceptibles d'être abordés : renforcer la multipolarité, contribuer à la réforme de l'ONU, promouvoir le désarmement, protéger l'environnement, lutter contre la drogue, la criminalité et le terrorisme, renforcer l'aide au développement, soutenir le commerce multilatéral, et respecter la pluralité. Les sujets ne manquent pas. Encore faut-il que les deux parties soient en mesure d'éviter les affaires qui fâchent.

Dialoguer sur le monde ? Entre désaccords de fond et alliance impossible

Le dialogue sur les droits de l'homme est une réalité – il n'est guère de rencontre où la question ne soit abordée – et, conçu pour éviter toute confrontation, il ne devrait pas hypothéquer la relation bilatérale. Il s'accompagne, pour la partie française, de demandes dites concrètes : des listes de dissidents ou de problèmes « sérieux » devant faire l'objet d'un règlement particulier. Que cette question soit longuement débattue lors des entretiens privés, comme a pu l'affirmer Jacques Chirac à la suite de l'escapade corrézienne avec son homologue chinois en 1999⁶⁸, laisse sceptique et, par là-même, jette un doute sur le contenu réel des entretiens officiels à ce sujet ; il n'en reste pas moins que, même hâtivement évoqués, les droits de l'homme en Chine sont partie intégrante du dialogue bilatéral tel qu'il a été institué par le partenariat global.

Or, dans une logique toute diplomatique, la question n'est pas tant que cette nouvelle approche ne soit guère plus efficace pour les dissidents ou les détenus des camps de travail que la procédure de Genève ; c'est qu'elle puisse s'avérer contre-productive pour le développement harmonieux de la relation bilatérale elle-même. Tout d'abord, tel qu'il a été conçu dans la déclaration conjointe, ce dialogue repose sur les concessions faites par chacune des parties. La Chine a apprécié la position, qualifiée de constructive, que la France venait de prendre à Genève, et celle-ci a pris note « avec satisfaction » de la décision des autorités chinoises de signer avant la fin de 1997 le pacte de l'ONU relatif aux droits économiques, sociaux et cultu-

rels, et d'examiner favorablement son adhésion au pacte relatif aux droits civils et politiques. Si la Chine a effectivement adhéré à ces pactes, le dialogue constructif a fourni l'occasion à la France de regretter à plusieurs reprises que leur ratification ait tardé⁶⁹. Surtout, les dirigeants français vont être amenés à déplorer que, le 28 février 2001, le comité permanent de l'Assemblée populaire nationale ait ôté les dispositions relatives à la liberté syndicale lorsqu'il a approuvé la ratification du pacte sur les droits économiques⁷⁰.

Ensuite, le fait que les droits de l'homme en Chine soient un passage obligé de toute rencontre de haut niveau conduit à banaliser un discours culturaliste, dans les enceintes diplomatiques du moins. Ce n'est pas tant l'insanité du raisonnement, voire le droit de cité accordé à la langue de bois⁷¹ qui sont en cause, que la réaffirmation publique et périodique de divergences⁷². Or, à terme, une relation privilégiée Paris-Pékin peut difficilement se nourrir de celles-ci, d'autant qu'il n'est guère de concessions supplémentaires qui puissent être faites par la partie française. Et, désormais, abandonner ce dialogue serait critiqué par les organisations humanitaires et les partis politiques – de gauche comme de droite – et serait contraire à l'esprit même du partenariat global : celui d'un dialogue constructif.

Sur les questions stratégiques, les convergences franco-chinoises sont plus faciles à mettre en lumière. La préservation d'un équilibre international est une priorité à Paris comme à Pékin et répond à l'impératif de multipolarité qui est au centre du partenariat global. À cet égard, l'établissement d'une ligne cryptée Paris-Pékin, décidé lors de la visite de Jiang Zemin en octobre 1999, est un symbole fort, sans toutefois être le gage d'un échange substantiel.

Dans ce domaine, le projet américain de défense nationale antimissile constitue incontestablement un vrai sujet de convergence entre les deux parties, toutes deux hostiles à une entreprise susceptible de relancer la course aux armements. Mais formuler explicitement et conjointement cette opposition paraît difficilement envisageable pour la France, sauf à remettre en cause des orientations plus fondamentales de sa politique extérieure. Peut-elle condamner Washington autrement

67. Pour la partie officielle du voyage, Jacques Chirac a conjugué entretiens bilatéraux et présidence d'un sommet Chine-UE.

68. « Nous avons évoqué les problèmes liés aux droits de l'homme en général, à l'humanisme [...]. Nous en avons très longuement parlé, en Corrèze, pendant des heures, et je crois pouvoir dire qu'on se comprend mieux quand on se parle longuement. » Conférence de presse conjointe, 25 octobre 1999. Source : site Web de l'Élysée www.elysee.fr, consulté le 7 février 2001.

69. Voir notamment la conférence de presse conjointe donnée par Jacques Chirac et Romano Prodi à Pékin le 23 octobre 2000. Source : *idem*.

70. *Le Monde*, 2 mars 2001.

71. Le président Jiang Zemin pouvait ainsi déclarer au cours de la conférence de presse précitée du 25 octobre 1999 : « Il faut dire que le gouvernement chinois a toujours attaché une grande importance aux droits de l'homme ».

72. Au cours de la même conférence de presse, Jiang Zemin affirmait qu'il « est donc tout à fait normal qu'il existe des vues divergentes en matière de droits de l'homme ». Et Jacques Chirac, pour sa part, confirmait : « Il y a aussi naturellement des divergences. Il n'y a aucune raison de les cacher ».

que sur un plan strictement bilatéral ou en partenariat avec les autres chancelleries de l'Union européenne⁷³ ? Ainsi, lors de la visite de Jiang Zemin en octobre 1999, malgré l'insistance de la partie chinoise et l'inclination certaine de l'Élysée, la signature d'un communiqué commun en ce sens n'a pu aboutir, du fait notamment des mises en garde du gouvernement français, du ministère de la Défense en particulier. Si le problème de Taïwan explique également qu'aucun communiqué n'ait été signé pour sceller cette visite, la question du bouclier antimissile permet de mesurer la limite d'une stratégie franco-chinoise qui s'articule autour d'une critique implicite des États-Unis, sans qu'un véritable engagement en ce sens puisse nourrir durablement ce partenariat.

Oculter le contentieux sino-taiwanais ? L'affaire Rocsat-2

La vente à Taïwan, en décembre 1999, d'un satellite d'observation (Rocsat-2) par Matra⁷⁴ a une nouvelle fois placé Paris sur la défensive face à Pékin, alors même que le point de départ était commercial, voire franco-français. Cet épisode met en lumière les effets pervers d'une relation pensée sur le mode strictement marchand – la relation franco-taiwanaise – mais qui, dans les faits, doit s'articuler avec deux autres relations bilatérales éminemment politiques, le conflit de souveraineté sino-taiwanais d'une part, le partenariat stratégique franco-chinois d'autre part. Il est également révélateur des intérêts contingents avec lesquels toute politique étrangère doit composer, mais aussi de l'enchevêtrement de sphères supposées distinctes – l'économique et le politique, le public et le privé, le civil et le militaire, le national et l'international. Au cours de cet épisode, les logiques à l'œuvre – les stratégies industrielles⁷⁵, le contentieux sino-taiwanais, le partenariat Paris-Pékin – ont été plus ou moins exacerbées par la conjoncture : une fusion d'entreprises, les voyages des chefs d'État ou l'élection, à Taïwan, du candidat étiqueté indépendantiste à la présidence de la République.

L'autorisation donnée à Matra par le gouvernement français d'exporter un satellite d'observation à Taïwan aurait dû être sans incidence sur la relation franco-chinoise puisqu'elle est intervenue alors que l'acheteur taiwanais venait de porter son choix, à la suite d'un appel d'offres public, sur le concurrent allemand Dasa. Du moins cette autorisation confirmait-elle que la vente d'un satellite à Taïwan, officiellement à seules fins d'observation civile, ne contrevenait pas, aux yeux des autorités françaises, au communiqué du 12 janvier 1994. Elle pouvait également s'analyser, dans une perspective plus étroitement française, comme la volonté de soutenir – à peu de frais – le groupe de Jean-Luc Lagardère. La séquence suivante mêle logiques politique et industrielle, Dasa ayant renoncé à la vente non seulement du fait des pressions probables de Pékin sur le gouvernement allemand⁷⁶ mais aussi, et en tout état de cause, du fait de l'incapacité de la firme allemande à fabriquer seule le produit spécifié et du refus de Matra d'opérer le nécessaire transfert

de production vers l'Allemagne⁷⁷ alors même que la création d'EADS était imminente⁷⁸. Les considérations sécuritaires ne peuvent pas ne pas alors entrer en ligne de compte puisque l'acheteur taiwanais, des deux solutions qui s'offraient à lui – procéder à un nouvel appel d'offres, comme semblaient l'y encourager les Américains⁷⁹, ou favoriser un accord de gré à gré entre les deux compétiteurs –, a préféré la seconde, afin, sans doute, de ne pas retarder de plusieurs années le lancement du satellite prévu pour 2003⁸⁰. Et Matra a aussitôt obtenu le marché.

Bien que les autorités chinoises n'aient pas réagi au moment de l'appel d'offres public, la signature du contrat engendra une vive tension dans les rapports franco-chinois : les pressions pour une annulation se multiplièrent au cours de l'année 2000⁸¹, la défaite historique du Guomindang le 18 mars à Taïwan ayant par ailleurs exacerbé l'irréductibilité de Pékin. Avec Paris, les autorités chinoises invoquent la vocation duale du matériel commandé et le communiqué de 1994. Surtout, elles concentrent, sans succès⁸², leurs pressions sur l'Élysée, minimisant la cohabitation et montrant ainsi le poids qu'elles accordent, dans les rapports avec la France, à la composante personnelle. Les conséquences du contrat Rocsat-2 sur la relation bilatérale peuvent être différemment appréciées : s'il n'y a pas eu de crise ouverte comparable à celle de l'hiver 1992-1993, la vente n'a pas été sans répercussion aucune, qu'il s'agisse de la réduction de la visite de Jacques Chirac en Chine de cinq à deux jours, ou du soupçon de représailles sur le terrain commercial⁸³.

Au moins deux enseignements peuvent être tirés de cet épisode. Tout d'abord, l'institution du partenariat global n'a pas permis d'éviter qu'une vente à Taïwan, qui s'inscrivait pourtant dans les limites du seul engagement souscrit par Paris dans ce domaine, ne provoque une vive opposition des autorités chinoises dès lors que l'objet de la transaction soulève, même indirectement, la question de la souveraineté internationale de l'entité taiwanaise, la distinction entre matériel civil et militaire s'avérant à cet égard peu opérationnelle. On ne peut donc que relever la faiblesse intrinsèque

73. La question se poserait d'ailleurs dans les mêmes termes s'il s'agissait de Moscou.

74. En fait par Matra Marconi Space, une filiale commune d'Aérospatiale Matra (France) et de BAe Systèmes Grande-Bretagne. Le contrat a été signé le 9 décembre 1999 pour un montant de 482 millions de francs (*Le Monde*, 22-23 octobre 2000).

75. Derrière le contrat taiwanais se profilaient plusieurs autres marchés en Corée, en Israël, en Turquie, au Japon.

76. *Le Monde* (22-23 octobre 2000) s'en tient à cette hypothèse.

77. Source : entretiens.

78. European Aeronautic, Defence and Space Company qui, depuis le 10 juillet 2000, regroupe les activités du français Aérospatiale Matra (12,3 milliards d'euros de chiffre d'affaires), de l'allemand Dasa (9 milliards d'euros), de l'espagnol Casa (1 milliard d'euros). Source : sites Web de Matra (www.matra.com) et de Dasa (www.dasa.com), consultés le 1^{er} mars 2001.

79. Source : entretiens. Les Américains ne pouvaient participer à la compétition, n'ayant pas le produit commercial.

80. Cette échéance a été précisée au cours de plusieurs entretiens. Voir aussi *Le Monde*, 22-23 octobre 2000.

81. En particulier à partir de la visite en France du ministre des Affaires étrangères Tang Jiaxuan en février 2000. La question semble avoir été soigneusement évitée lors des entretiens Jiang-Chirac d'octobre 1999.

82. Il a fallu attendre la visite de Jacques Chirac en Chine en octobre 2000 pour que l'éventualité d'une annulation du contrat soit définitivement écartée.

83. Voir note 65.

d'un partenariat qui laisse de côté un contentieux aussi délicat, hormis la mention du communiqué ambigu du 12 janvier 1994 : un silence qui doit s'apprécier à la mesure de l'ampleur des questions abordées par la déclaration conjointe de 1997.

Ensuite, le refus de la partie française d'annuler le contrat Rocsat-2 en dit plus sur la relation Paris-Pékin – soustraite, pour l'heure, au jeu des pressions excessives – qu'elle ne traduit une quelconque évolution de la politique taiwanaise de la France. Certes, depuis l'instauration du partenariat, la France n'a pas donné suite aux demandes réitérées des autorités chinoises que mention soit faite, dans une déclaration conjointe, de la souveraineté de la Chine sur Taiwan⁸⁴. Mais la vente d'un satellite d'observation n'a pas été assortie d'un quelconque engagement français en faveur d'un règlement pacifique du contentieux sino-taiwanais. S'il est hors de propos de spéculer sur une telle hypothèse, le changement de pratique suivie par la France aux Nations unies sur la question de Taiwan peut en revanche être rappelé car il est emblématique de la prégnance de l'irrédentisme chinois. Depuis 1993, les alliés diplomatiques de Taipei⁸⁵ demandent que la question de sa candidature soit inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée générale. Si le représentant français a toujours voté contre, il s'abstenait de toute prise de parole à cette occasion. Cette retenue a été abandonnée en 1999, le changement étant intervenu subrepticement à la faveur de ce qui a d'abord été présenté comme une erreur puis, l'année suivante, comme un précédent sur lequel il était difficile de revenir, sauf à provoquer une vive réaction de Pékin à quelques semaines de la visite de Jacques Chirac en Chine. Cet épisode est révélateur de la dimension contingente de toute diplomatie⁸⁶, mais aussi de la force de l'irrédentisme chinois qui opère, en grande partie, par une explicitation progressive de ce qui avait vocation à rester de l'ordre du tacite. Or ce processus ne peut pas ne pas contribuer, *in fine*, à la légitimation de la revendication de Pékin.

Logiques de marché et intégration européenne : la question des ventes d'armes

La Déclaration pour un partenariat global prévoit que les deux parties approfondiront leur dialogue sur les questions stratégiques, sur les questions de défense en particulier. Dès lors, le problème crucial devient la levée de l'embargo sur les ventes d'armes à la Chine. Or celles-ci ne sauraient détourner l'industrie de l'armement du marché taiwanais. Au-delà des positions de principe, les logiques de marché devraient tôt ou tard imposer des infléchissements notables dans ce domaine.

Telle qu'elle a été décidée en 1989, l'interdiction des ventes d'armes à la Chine tient désormais à des raisons de forme et non de fond ; du moins pour les chancelleries ayant choisi d'abandonner la procédure de Genève. De fait, dans le cadre du partenariat global, les autorités chinoises ont multiplié les demandes pour que Paris obtienne la levée de l'embargo européen⁸⁷. Celle-ci devant être décidée par consensus, il s'agit de convaincre ceux des États membres qui continuent de sanc-

tionner la Chine à Genève de lever la dernière des sanctions décidées au lendemain du massacre de la place Tiananmen à seule fin de favoriser des intérêts français, allemands ou britanniques. Force est d'ailleurs de constater les carences de cet embargo qui ne fixait ni échéance ni liste précise d'armements. Pour l'heure, une solution d'attente semble privilégiée par certains industriels avec la vente de matériel à vocation duale, civile et militaire⁸⁸.

Par ailleurs, indépendamment de la question de principe – solder ou non le contentieux de Tiananmen – et si l'on s'en tient à une approche stratégique du dossier, force est de constater que les demandes chinoises portent sur des équipements de haute technologie, ce qui pose un double problème : celui, tout d'abord, de la nature particulièrement offensive de ce matériel à l'heure où le différend sino-taiwanais pourrait dégénérer en conflit armé et où, plus généralement, la Chine est perçue comme l'un des principaux facteurs d'instabilité dans la région ; celui, ensuite, du potentiel de dissémination que comportent de telles ventes. Dès lors, et quelles que soient les convergences affichées par le partenariat franco-chinois, Paris devra nécessairement s'interroger sur la politique de Pékin, tant sur le plan régional qu'en matière de prolifération.

Une approche purement commerciale du dossier est également ambivalente. En effet, pour les industriels de l'armement, il semble que le marché chinois ne puisse durablement rivaliser avec son concurrent taiwanais. Mais, si la France venait à jouer un rôle clé dans la levée de l'embargo, les retombées en termes de grands contrats civils sont implicitement, et parfois explicitement, évoquées par les autorités chinoises et les représentants de quelques grands groupes français⁸⁹. Compte tenu des réserves exprimées précédemment quant à l'hypothèse du marchandage grands contrats contre avantage politique, le bénéfice sera de courte durée. Il n'en reste pas moins que la vente d'armes de pointe à la Chine intéresse au moins autant des entreprises opérant dans le domaine civil que les industriels de l'armement.

Enfin, en ce qui concerne les ventes d'armes à Taïwan, plusieurs logiques se heurtent pareillement. De futurs contentieux peuvent naître de la signature de nouveaux contrats que la Chine jugerait contraires au communiqué de 1994. Et la marge de manœuvre qu'elle consent s'amenuise si l'on en juge par sa réaction à la vente d'un satellite à vocation civile. Mais les industriels français de l'armement et leur actionnaire étatique font valoir qu'au-delà des opportunités offertes par le marché

84. Notamment lors de la visite de Jiang Zemin en octobre 1999. Source : entretiens.

85. Leur nombre oscille autour d'une trentaine.

86. Selon les sources, la prise de parole de 1999 est attribuée uniquement au zèle d'un membre inexpérimenté de la représentation ou à un heurt de la cohabitation. Quoi qu'il en soit, l'année suivante, le Quai d'Orsay ne s'est pas opposé à ce que le représentant général entérine cette pratique.

87. Source : entretiens.

88. *La Croix*, 15 mai 1997 et *Libération*, 16 mai 1997.

89. Source : entretiens

taiwanais, c'est l'ensemble des perspectives d'exportation – et donc à terme le maintien d'une indépendance face aux États-Unis – qui dépendent de la gestion des contrats avec Taïwan. Plus précisément, le suivi pendant une trentaine d'années des soixante Mirage 2000-5 commandés en 1992 – et donc de nouvelles livraisons – est non seulement un impératif pour le client taiwanais mais sera aussi une référence obligée, positive ou négative, pour les clients potentiels⁹⁰. Or c'est sans doute dans le domaine des équipements militaires que la reconnaissance passée de la République de Chine continue d'opérer, à travers les connections personnelles qui subsistent entre les différents états-majors. De fait, les trois derniers partenaires diplomatiques importants de Taïpei – l'Arabie Saoudite, la Corée du Sud et l'Afrique du Sud⁹¹ – ainsi que Singapour qui a normalisé ses relations avec Pékin en 1992 seulement⁹² figurent parmi les principales perspectives d'exportation des fabricants européens d'avions de combat.

Pour la partie française, les différentes logiques à l'œuvre pourraient en définitive être perçues comme complémentaires, puisque le renforcement de la multipolarité peut tout aussi bien être invoqué en faveur d'un dialogue privilégié avec Pékin qu'en faveur du maintien d'une défense nationale. Dans la mesure où le conflit sino-taiwanais les rend antagoniques, et dans la perspective d'un jeu discriminatoire de Pékin entre les partenaires étrangers, une attitude commune au niveau européen paraît s'imposer dans le domaine des ventes d'armes, que la recomposition du tissu industriel européen ne peut d'ailleurs qu'accélérer. Mais, outre d'importants renoncements en termes de souveraineté, le partenariat franco-chinois perdra encore un peu plus sa raison d'être.

Plus généralement, une politique qui se fonde sur la défense de la multipolarité renvoie nécessairement à la construction européenne par rapport à laquelle la position de Paris demeure toutefois bien ambiguë. Reflet d'une ambition, la politique chinoise de la France reste au service du mythe de son indépendance. Or, en définitive, force est de constater que les deux pays occupent une place très secondaire dans leurs priorités diplomatiques respectives, ce qui n'est pas le moindre des paradoxes d'une relation fondée sur l'exceptionnalité.

Françoise Mengin est chercheur au CERI, auteur de *Trajectoires chinoises. Taïwan, Hong Kong et Pékin*, Paris, Karthala, 1998. E-mail : mengin@ceri-sciences-po.org

90. C'est dans ce domaine que Dassault a été le plus déficient, par le passé, notamment en Amérique latine. Source : entretiens.

91. Ces trois États ont reconnu la RPC, et donc rompu leurs relations diplomatiques avec Taïpei, en 1990, 1992 et 1996 respectivement.

92. Mais auparavant Singapour n'avait jamais noué de relations diplomatiques avec Taïpei.