

Le multilatéralisme version pékin



n° 172 - Été 2021

par Isabelle Feng, juriste, collaboratrice scientifique au Centre Perelman de philosophie du droit à l'Université libre de Bruxelles, spécialiste de la Chine.

Le 1er juillet 1997, jour de la rétrocession de Hong Kong à la Chine, le *New York Times* publiait en première page une tribune de Nicholas Kristof titrée « l'année du cheval de Troie ». Le journaliste deux fois prix Pulitzer se réjouissait à la perspective de voir l'ancienne colonie britannique, désormais retournée au sein de la mère patrie communiste, changer celle-ci de l'intérieur, tel le cheval de Troie : « D'ici vingt ans, la Chine ressemblera plus à Hong Kong aujourd'hui que Hong Kong à la Chine, sur le plan économique, politique et social. »

Le 8 mars 2000, dans un discours à l'Université Johns Hopkins, Bill Clinton plaidait avec ferveur pour l'entrée de la Chine dans l'Organisation mondiale du commerce (OMC) : « L'accord de l'OMC va mettre la Chine sur la bonne voie (...). Elle fera sienne l'une des valeurs les plus chères à la démocratie : la liberté économique. » Selon le président démocrate, les militants des droits de l'homme, en Chine et à Hong Kong, auraient eu la clairvoyance de reconnaître dans l'accord de l'OMC un cheval de Troie et de l'approuver...

En 2002, ébloui par le succès économique de Hong Kong, Milton Friedman déclarait que « la liberté politique, aussi désirable soit-elle, n'est pas une condition nécessaire aux libertés économiques et civiles ». L'économiste nobélisé de Chicago estimait que la Chine avait encore un long chemin à parcourir, mais qu'elle évoluait dans la bonne direction.

En cette même année 2002, au retour de son voyage en Chine, Samuel Pizar, avocat et écrivain renommé — et beau-père d'Antony Blinken, l'actuel secrétaire d'État de Joe Biden —, estimait dans un article paru dans *Le Monde* (7 novembre 2002) que les dirigeants chinois adoptaient une approche plus intelligente que les Soviétiques en jouant « d'abord la carte de l'économie et du commerce ». Convaincu que la globalisation diluerait l'idéologie, l'ancien conseiller du président Kennedy allait jusqu'à croire qu'« à terme, la marginalisation du système communiste chinois (...) semble également inévitable ». « On peut même se demander si tel n'est pas le désir secret de ses dirigeants pragmatiques », ajoutait-il dans un élan d'optimisme. Et pourtant...

Les illusions perdues

Le 1er juillet 2020, malgré une année d'immenses manifestations pro-démocratiques, les 8 millions de Hongkongais se voient imposer par Pékin une loi sur la sécurité nationale qui étouffe la société civile et signe l'arrêt de mort de cette « liberté civile » qui avait tant émerveillé le professeur Friedman.

Un triste constat s'impose : plus de vingt ans après, contrairement au mythe grec, le scénario imaginé par les adeptes du libre-échange — une Chine démocratisée de l'intérieur — a connu un tout autre dénouement. L'empire du Milieu a accueilli le cheval de Troie à bras ouverts pour mieux le démembrer et en disposer à sa guise. Non seulement le basculement démocratique du régime communiste n'a pas eu lieu, mais les libertés des citoyens de Hong Kong n'ont jamais été aussi dégradées.

Quant à l'OMC, plus personne ne peut nier que l'entrée de la Chine dans le commerce international ne l'a pas, contrairement aux arguments avancés à l'époque, conduite sur la voie de la démocratie. Au contraire : en l'espace de deux décennies, le plus grand pays communiste est devenu un état orwellien dont la puissance économique et militaire fait trembler l'ensemble du monde démocratique.

Force est de constater que c'est sous les deux mandats de Barack Obama, pourtant marqués par le « pivot asiatique », que la Chine a réalisé sa montée en puissance fulgurante, à la fois économique, technologique, militaire et surtout politique. Accusé par Obama de s'être comporté pendant trente ans en « passager clandestin » (*free rider*) de la mondialisation, Pékin encense cette même mondialisation qui lui a fourni les moyens de ses ambitions. Depuis 2010, la Chine est devenue la deuxième puissance économique après les États-Unis et, depuis 2015, le premier exportateur du monde. Courtisées par les capitaux occidentaux, les entreprises étatiques chinoises étendent leurs tentacules aux quatre coins de la planète. Assis depuis 2010 sur un magot de plus de 1 000 milliards de dollars en bons du Trésor américain, Pékin se targue de pouvoir disputer à Tokyo la place de premier créancier de Washington.

Le vrai cheval de Troie ne fut donc ni la ville de Hong Kong ni l'OMC, mais bien le géant communiste lui-même ! En s'immisçant dans un ordre international dont il n'a jamais eu l'intention d'accepter ni les valeurs ni les règles, Pékin a réussi à en tirer le meilleur profit pour se muscler en douceur et, *in fine*, rebattre les cartes.

Souvenons-nous des confidences de Nixon à la fin de sa vie. Interrogé par son ex-conseiller William Safire, le président républicain, qui a joué la carte chinoise contre l'Union soviétique afin de diviser le camp communiste, reconnaît amèrement que, en normalisant les relations diplomatiques avec Pékin en 1972, les États-Unis ont peut-être créé un monstre (« *we may have created a Frankenstein* »). Sans surprise, ce même William Safire fut, en 2000, l'un des opposants les plus virulents à l'entrée de la Chine dans l'OMC. Appréhendait-il déjà la mue de cette créature qui, couvée au sein du club des capitalistes, avait alarmé Nixon, le vieux réalpoliticien ? Il serait néanmoins injuste de reprocher aux héritiers de Mao d'avoir caché leur jeu.

Les Chinois n'ont pas caché leur jeu

Depuis son arrivée au pouvoir en 2012, Xi Jinping affiche sans complexes son credo marxiste, reléguant aux oubliettes la stratégie du « profil bas » (« cacher ses talents et attendre son heure ») chère à ses prédécesseurs.

En juillet 2013, lors d'une discussion avec des officiels américains, le vice-premier ministre chinois Wang Yang lâche : « Nous n'accepterons jamais les idées qui, présentées sous quelque forme que ce soit, mineraient les fondements de notre système ou nos intérêts nationaux (...). Nous n'y renoncerons jamais. »

En déployant en grande pompe la « Nouvelle route de la soie », le président Xi Jinping dévoile son ambition : construire « une communauté de destin pour l'humanité » qui puisse offrir une alternative à l'ordre international bâti par l'Occident. L'expression fétiche du leader devient omniprésente dans les médias chinois et étrangers. Depuis 2017, les représentants de Pékin ont tenté à plusieurs reprises de l'insérer dans les résolutions de diverses instances de l'ONU. En mars 2018, l'Assemblée nationale populaire inscrit la notion de « communauté de destin » dans la Constitution chinoise et... supprime discrètement au passage la limitation des mandats présidentiels à deux fois cinq ans, qui aurait obligé le titulaire du poste à partir au bout de dix ans.

Quand tous les pouvoirs sont aux mains d'un seul homme doté d'un mandat à vie, surtout s'il s'agit de la deuxième puissance mondiale, il est temps de s'inquiéter...

Dans l'euphorie suscitée par la chute du mur de Berlin, les Occidentaux ont choisi de dissocier le commerce et la politique. À l'inverse, c'est au vu et au su de tous que la Chine s'est engagée dans un multilatéralisme « à la carte » avec les tactiques et les ruses qui ont fait sa réputation, sans jamais oublier la rhétorique anti-occidentale dont la propagande du Parti a le secret. Alors que l'Occident reste obnubilé par les retombées économiques de la mondialisation, la Chine, elle, se sert de la dépendance économique de ses partenaires pour défricher peu à peu le chemin qui doit la mener vers l'accomplissement de son projet marxiste, sans cesse réitéré par le président Xi.

En 1986, dans une interview accordée au *Figaro*, Margaret Thatcher avait affirmé que « les Soviétiques n'abandonneraient jamais leur objectif initial ». Les communistes chinois non plus, mais avec des méthodes « plus intelligentes » que celles des Soviétiques, pour reprendre la formule de Samuel Pizar, car ils ont su utiliser l'arme du « multilatéralisme » forgée par l'Occident vainqueur de la guerre froide pour la retourner contre son inventeur !

Le multilatéralisme chinois est, en effet, sélectif. Les envolées de Xi Jinping, qui célèbre le libre-échange d'une voix vibrante à la moindre occasion, suscitent l'enthousiasme du secrétaire général de l'ONU Antonio Guterres et ne laissent pas indifférente la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen. Or c'est oublier que les marchés publics chinois sont toujours fermés aux entreprises étrangères et que certains secteurs, parmi lesquels les télécoms, la finance ou l'éducation, demeurent inaccessibles aux investisseurs extérieurs. C'est oublier, aussi, qu'au lieu de réduire les subventions aux entreprises étatiques, comme il s'y était engagé lors de son adhésion à l'OMC, Pékin ne cesse de les renforcer. Autre exemple : auto-proclamé « défenseur du multilatéralisme », le régime stupéfie le monde en récusant violemment l'« internationalisation » du litige sur la mer de Chine qui l'oppose aux pays voisins ; et cela, parce qu'il s'agirait d'un différend « bilatéral » ! Quant au jugement rendu le 12 juillet 2016 par la Cour permanente d'arbitrage de La Haye, selon lequel la Chine a violé les droits souverains maritimes des Philippines, il n'est qu'« un bout de papier bon à jeter », clamait l'agence Xinhua, porte-voix du gouvernement.

Le multilatéralisme à la chinoise

Ce multilatéralisme « à la chinoise » est le fruit d'un patient et efficace travail de sape conduit en deux étapes : l'intégration, puis l'instrumentalisation.

Le 16 novembre 2014, en marge du sommet du G20, une conversation privée est captée entre Angela Merkel et Tony Abbott (1) :

« — Qu'est-ce qui guide l'Australie dans sa politique envers la Chine ?, demande la chancelière allemande.

— La peur et la cupidité », lui répond avec une inhabituelle franchise son homologue australien.

Tony Abbott aurait pu ajouter : l'arrogance.

L'arrogance

C'est par arrogance que le sénateur républicain Chuck Grassley plaide en 2000 pour l'octroi à la Chine du statut de « nation la plus favorisée à titre permanent » (permanent normal trade relations - PNTR). Et d'affirmer : « Je suis convaincu que les États-Unis sont suffisamment grands, suffisamment intelligents, suffisamment forts et suffisamment sophistiqués pour mener vis-à-vis de la Chine une politique qui ne soit pas uniforme : une politique des droits de l'homme efficace ; une politique de fermeté en matière de sécurité nationale ; et une politique commerciale qui servira nos intérêts nationaux essentiels. Nous pouvons tout faire en même temps, et nous le ferons bien. »

Aujourd'hui, pourtant, la guerre commerciale entre les deux pays est loin d'être terminée ; la liste des entreprises chinoises considérées comme une menace pour la sécurité nationale aux yeux du Pentagone ne cesse de s'allonger ; et Washington inflige des sanctions à Pékin pour violations des droits de l'homme à Hong Kong et au Xinjiang.

C'est encore par arrogance que le président Clinton, qui soutient l'entrée de la Chine dans l'OMC, raille les efforts des Chinois pour contrôler l'Internet dans son discours à l'Université Johns Hopkins le 8 mars 2000 : « Bonne chance... C'est un peu comme tenter de

punaiser de la gelee sur un mur. »

Vingt ans plus tard, la raillerie a cédé la place à la panique : l'Internet en Chine est le plus censuré au monde et le « *great firewall* » capture près d'un milliard d'internautes tel un intranet national ! Comble de l'ironie, la main de Pékin est même de plus en plus visible derrière les cyberattaques contre les institutions et les entreprises américaines, qui s'enorgueillissaient d'être invincibles en la matière...

Si l'arrogance est la marque de fabrique des politiciens qui croient en la supériorité du système démocratique, la cupidité est ancrée dans l'ADN des capitalistes qui, pour paraphraser Lénine, sont prêts à vendre à la Chine communiste la corde avec laquelle celle-ci entend les pendre.

La cupidité

C'est par cupidité que les partenaires commerciaux de la Chine se démènent pour lui accorder des concessions, quitte à déroger aux règles qu'ils ont eux-mêmes établies.

En septembre 2016, le Fonds monétaire international inclut le renminbi (RMB), la monnaie chinoise, dans le panier des devises entrant dans la composition des droits de tirage spéciaux (DTS, la monnaie de référence de cette institution), à la grande satisfaction de Pékin qui pousse l'internationalisation de sa monnaie par tous les moyens. Pourtant, le RMB ne représente à l'époque qu'à peine 1 % des réserves de change mondiales et moins de 3 % des transactions internationales. Surtout, contrairement aux quatre autres devises des DTS (dollar, euro, livre sterling, yen), le RMB n'est pas librement convertible — sans même parler des restrictions administratives au rapatriement des capitaux investis par des étrangers. La « souplesse » du FMI a ainsi offert une victoire diplomatique et symbolique saluée par la Chine qui, depuis, promet naturellement des réformes et l'« ouverture » de son secteur financier... que l'on attend toujours.

En 2000, pour convaincre la Chambre des représentants d'accorder le statut de PNTR à la Chine — bien que celle-ci soit loin de remplir les conditions en matière de droits de l'homme —, Bill Clinton met en avant les avantages mercantiles que l'Amérique peut en tirer : « Économiquement, cet accord équivaut à une rue à sens unique. Il obligera la Chine à ouvrir son marché — potentiellement le plus grand du monde — à nos produits et à nos services dans des proportions inégales. »

Encore plus surprenant : depuis 2002, au lendemain du scandale d'Enron (2), la loi Sarbanes-Oxley impose des normes d'audit à toutes les sociétés cotées sur le marché boursier américain, dont un quart sont de nationalité autre qu'américaine, afin de mieux protéger les intérêts des actionnaires. Or, aussi curieux que cela puisse paraître, la Securities and Exchange Commission (la SEC, le régulateur du marché financier) fait preuve d'une indulgence hors norme à l'égard des entreprises chinoises en les exonérant de l'obligation de présenter des comptes certifiés, la loi chinoise interdisant à ces dernières d'ouvrir leurs comptes à une administration étrangère au nom du « secret d'État ». Depuis 2010, en raison d'un grand nombre de fraudes comptables commises par certaines firmes chinoises, la non-conformité aux règles américaines est devenue un sujet de discorde entre Washington et Pékin, qui prône la « négociation » mais sans faire la moindre concession. Conséquence : les sociétés issues de l'empire du Milieu continuent à alimenter la chronique des scandales boursiers, avec pour point d'orgue la chute retentissante de Luckin Coffee en mars 2020 (3). L'entreprise qui voulait détrôner Starbucks a avoué qu'elle avait falsifié ses comptes pour s'inscrire au Nasdaq. Les investisseurs en colère ont accusé la SEC de laxisme et d'incompétence, oubliant peut-être qu'en 2009, au lendemain de la crise financière, Wall Street en quête d'argent frais avait accueilli l'arrivée massive des entreprises chinoises avec empressement et peu de scrupules.

La « cupidité capitaliste » atteint des sommets avec la signature par Bruxelles, le 30 décembre 2020, de l'accord d'investissement avec la Chine. Cet événement intervient au moment où la pandémie de Covid-19 plonge toutes les économies dans le chaos, où le régime chinois, maître des mensonges sanitaires, déploie ses pouvoirs de contrainte envers les Hongkongais, et où la planète entière découvre l'ampleur de la répression des Ouïgours, qualifiée de « génocide » par les États-Unis, le Canada, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Pour terminer cette année éprouvante en beauté, les dirigeants européens concluent un « accord de principe » qui leur promet un accès « sans précédent » au marché chinois. Quant à Franck Riester, ministre français délégué au Commerce, il se félicite de l'engagement de la Chine « à ratifier les conventions fondamentales de l'OIT sur la lutte contre le travail forcé ». Se souvient-il qu'en 2017, soit vingt ans après la rétrocession de Hong Kong, la Chine déclarait que la « Déclaration commune sino-britannique sur la question de Hong Kong » — selon laquelle l'île devait pouvoir conserver son système politique et son mode de vie jusqu'en 2047 — était devenue « un document historique » dénué de toute valeur juridique ?

Le 27 janvier 2021, Linda Thomas-Greenfield, la future ambassadrice des États-Unis auprès des Nations unies, reconnaissait devant le Sénat lors de son audition de confirmation : « Nous savons que la Chine travaille au sein du système de l'ONU pour faire progresser son objectif autoritaire qui s'oppose aux valeurs fondamentales de l'institution — les valeurs américaines. »

Certes, parmi les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, la Chine est celui qui se sert le moins de son droit de veto mais, depuis une dizaine d'années, elle en fait usage de plus en plus souvent (trois fois entre 1971-2000 ; neuf depuis 2000). Et, surtout, elle parvient à placer ses pions au sein des diverses instances de l'organisation.

La stratégie de l'entrisme

Tout comme le « miracle chinois » avait autrefois séduit une quantité impressionnante d'économistes, de politiciens et d'universitaires des deux côtés de l'Atlantique, le nouveau « consensus de Pékin » ravit les partisans de la mondialisation des affaires. La République populaire de Chine a rallié à sa cause non seulement des « intelligents très utiles » qui lui vouent une vraie admiration, mais encore un nombre croissant de « soldats » dévoués, chinois ou étrangers, qu'elle place aux postes clés du système international afin de faire entendre sa voix et d'imposer sa vision.

Comment Pékin place ses pions...

Sur les quinze agences onusiennes, quatre sont dirigées par des ressortissants chinois dont la fidélité envers le Parti communiste ne saurait être mise en cause : Qu Dongyu à la tête de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) depuis 2019 ; Li Yong à l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI) depuis 2015 ; Houlin Zhao à l'Union internationale des télécommunications (UIT) depuis 2014 ; et Fang Liu à l'Organisation internationale de l'aviation civile (OACI) depuis 2013.

Bien que les tentatives de Pékin visant à imposer ses candidats à l'Unesco en 2017 et à l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) en 2020 se soient soldées par des échecs, tout indique que la Chine continue ses manœuvres souterraines pour façonner le paysage de cette (encore) vénérable institution fondée en 1945. Dans leurs habits de hauts fonctionnaires onusiens, les émissaires de Pékin introduisent le langage du Parti, promeuvent les projets de leur gouvernement et se mobilisent pour ses causes. La stratégie chinoise d'infiltration est tellement fructueuse que Kristine Lee et Alexander Sullivan, chercheurs dans un think-tank basé à Washington — Center for a New American Security (CNAS) —, ont publié en 2019 une étude sous ce titre aussi alarmant que provocateur : « People's Republic of the United Nations »...

En février 2020, Mme Fang Liu, patronne de l'OACI, a cherché à minimiser la situation sanitaire due au Covid auprès des compagnies aériennes, déclarant dans une interview accordée à ONU Info : « Des restrictions excessives peuvent avoir pour effet d'accroître la peur et la stigmatisation, mais elles ne sont guère bénéfiques en termes de santé publique. »

Mme Liu n'est pas la seule à utiliser le prestige de l'ONU pour servir les intérêts de sa patrie ; son confrère Houlin Zhao en fait encore davantage en tant que secrétaire général de l'UIT, l'organisation chargée de définir les normes technologiques pour le secteur des télécommunications. Réélu à ce poste en 2018, Zhao s'attribue le rôle de défenseur du géant des télécoms Huawei et fait la promotion des Nouvelles routes de la soie au sein de l'ONU avec assiduité. Il qualifie les inquiétudes des États-Unis envers Huawei d'« attitude de pendant et de tricheur », sans évoquer la loi chinoise sur la sécurité nationale qui oblige toute société chinoise à mettre ses données à la disposition du gouvernement.

En septembre 2019 et en février 2020, le haut fonctionnaire onusien a organisé à Genève des conférences auxquelles sont conviés Huawei, China Unicom, China Telecom et le ministère chinois de l'Industrie et de l'Information. Les participants chinois ont proposé conjointement un projet baptisé « new IP », qui changerait radicalement la façon dont fonctionne l'Internet mondial et remplacerait son actuelle architecture ouverte par une architecture « top down » centralisée.

Outre ses propres diplomates, la Chine dispose au sein de l'ONU d'alliés prêts à la défendre, en privé ou en public. Ainsi, en juin 2019, l'élection de l'ancien ministre chinois Qu Dongyu à la tête de la FAO a bénéficié du vote massif des États africains. Depuis janvier 2020, la gestion acrobatique du Covid-19 par l'OMS laisse planer des doutes sur les liens entre le directeur général de l'agence genevoise, Tedros Adhanom Ghebreyesus, et Pékin. Ce ne serait pas faire injure à l'ancien ministre des Affaires étrangères d'Éthiopie que de le qualifier de « prochinois » compte tenu de l'amitié profonde qui unit les deux pays — une amitié matérialisée par d'énormes investissements du « frère chinois ».

... et comment il instrumentalise les instances multilatérales

Ce mécanisme d'instrumentalisation des instances multilatérales par Pékin est apparu de façon éclatante dans le feuilleton du China Energy Fund Committee (CEFC).

Depuis des années, la Chine fait enregistrer à l'ONU un nombre non négligeable d'acteurs de sa « société civile » — en fait, totalement contrôlés par le Parti — sous forme d'« ONG internationales », ce qui leur donne accès aux ressources et au personnel de l'Organisation.

En 2011, le CEFC, financé par le conglomérat pétrolier CEFC Limited basé à Shanghai, s'est inscrit à l'ONU en tant qu'ONG et a obtenu le statut consultatif spécial du Conseil économique et social (ECOSOC). L'unique activité du CEFC consistait apparemment à organiser des événements pour vanter le projet de la Nouvelle route de la soie auprès de l'Organisation à laquelle le CEFC signait de généreux chèques.

Ces agissements n'ont provoqué que quelques froncements de sourcils. Mais le procès du secrétaire général du CEFC Patrick Ho a fini par mettre cette ONG très spéciale sous le feu des médias. Ancien ministre de l'Intérieur de Hong Kong, M. Ho est accusé d'actes de corruption auprès de hauts responsables africains et de blanchiment d'argent — accusations portées par le ministère américain de la Justice au titre de la loi fédérale Foreign Corrupt Practice Act (FCPA).

Même après l'arrestation de Ho à New York en novembre 2017, le CEFC a continué à jouir de l'accréditation onusienne, le secrétaire général de l'ONU Antonio Guterres refusant de lancer un audit interne à son sujet. Ce n'est qu'après la condamnation de M. Ho par le jury d'un tribunal de Manhattan un an plus tard et sous la pression des représentants américains que l'ECOSOC, dont le poste de secrétaire général adjoint est tenu par les hommes de Pékin sans interruption depuis 2007, a retiré son accréditation à l'étrange ONG en janvier 2019. Entre-temps, le groupe CEFC, déclaré en faillite, a été repris en main par une société étatique. Quant à son fondateur, Ye Jianming, qui fut aussi le conseiller spécial du président tchèque Milos Zeman, il est porté disparu en Chine depuis mars 2018...

L'ONU n'est pas la seule institution multilatérale que Pékin cherche à transformer en plateforme pour lancer ses opérations extérieures. En novembre 2016, Interpol, l'organisation de police internationale basée à Lyon, a élu pour la première fois un Chinois à sa tête : Meng Hongwei, ancien vice-ministre de la Sécurité publique. Les défenseurs des droits de l'homme soupçonnaient ce fidèle membre du Parti de vouloir utiliser l'organisme pour traquer les dissidents réfugiés à l'étranger. En juillet 2018, la mort accidentelle survenue dans le Luberon de Wana Jian, co-fondateur du conglomérat HNA proche du pouvoir central à Pékin, suscite bien des rumeurs. Lorsque, deux mois plus

tard, le patron d'Interpol disparaît à l'aéroport de Pékin, faisant de l'organisation lyonnaise la risée du monde entier, beaucoup font le rapprochement avec le décès du businessman (4). Toujours est-il qu'en janvier 2021 le groupe HNA, actionnaire de nombreuses multinationales dont la Deutsche Bank et le groupe Hilton, est déclaré en faillite et repris en main par l'État chinois.

Du côté de l'OMC, cette fois, la Chine était considérée à son arrivée en 2001 comme un « pays en voie de développement » — un statut qui confère certains droits et avantages (5). Les États-Unis de Trump se sont étonnés qu'un pays, devenu entre-temps premier exportateur mondial, puisse continuer à siéger sous cette appellation. Depuis 2019, Washington accuse Pékin d'usurper le statut de pays en voie de développement — une inquiétude partagée par nombre d'autres États. Lors d'une réunion du G7 en mars 2021, Liz Truss, la ministre britannique du Commerce international, déclare qu'il est « *ludicrous* » (ridicule) que l'OMC laisse la Chine s'auto-désigner « pays en voie de développement ».

Car, selon les règles de l'OMC, chaque pays membre est libre de choisir son propre statut, comme l'a fait Taiwan en 2018 lorsqu'elle a décidé de quitter la catégorie « en voie de développement » pour celle de « pays développé ».

La Chine de Xi Jinping renforce ainsi sa présence et son influence au sein des organismes internationaux, d'autant plus facilement que le désengagement américain (6) sous le mandat de Donald Trump (à l'Unesco, à l'OMC, à l'OMS et au Conseil des droits de l'homme) lui a laissé le champ libre.

Aujourd'hui, la République populaire ne se contente plus de suivre docilement les règles dictées par l'Occident : elle aspire à les défier, à les réécrire et — mieux encore — à créer de nouvelles institutions multilatérales où elle peut peser de tout son poids. C'est le cas avec le Format 17+1 signé entre la Chine et 17 pays d'Europe centrale et orientale lancé en 2012 pour faire contrepoids à l'Union européenne (7), ou encore avec la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures (BAII) regroupant 103 pays, fondée à Pékin en 2015 pour rivaliser avec la Banque mondiale et les banques de développement régionales.

Pour la Chine, le moyen le plus efficace de participer à la gouvernance multilatérale est bien de prendre en charge l'élaboration des règles et de devenir un véritable « *rule-maker* » avec l'aide de ses fidèles chevaux de Troie. D'ailleurs, elle l'avoue sans complexes : le 24 août 2018, Xi Jinping déclarait solennellement devant le nouveau Comité pour l'État de droit réuni au grand complet au sein du Comité central du PCC : « La Chine va participer activement à l'établissement de la réglementation internationale, être un acteur, un promoteur, un leader dans le processus de réforme de la gouvernance mondiale. »

La fin de la naïveté

La crise du Covid-19 a marqué la fin d'une époque. L'angélisme culturel et le pragmatisme économique n'ont plus cours et ont cessé de brouiller le signal idéologique envoyé par la Chine communiste. Jusqu'alors sous-estimé, cet adversaire est désormais « le seul pays ayant la puissance économique, diplomatique, militaire et technologique susceptible d'ébranler sérieusement le système international stable et ouvert ainsi que toutes les règles, valeurs et relations qui rendent le monde tel que nous voulons qu'il soit », comme le soulignait Antony Blinken le 3 mars 2021 dans son premier discours de politique étrangère.

Délaissé depuis la fin de la guerre froide, le volet idéologique est en train de retrouver toute sa dimension dans l'affrontement post-Covid-19 entre la Chine et le camp démocratique. C'est pourquoi le simple fait de reconnaître que la Chine totalitaire, enrichie par la mondialisation, reste hermétique aux valeurs universelles marquerait déjà un important pas en avant dans la prise de conscience collective. Reste à admettre qu'un scénario dans lequel l'ordre international fondé sur la liberté individuelle et les droits de l'homme risquerait d'être menacé, voire supplanté, n'est pas impossible...

Sans tomber dans une logique manichéenne, les Occidentaux doivent désormais adopter une ligne claire pour défendre leurs propres valeurs et un ordre international fondé sur des règles afin de tenir en respect une Chine qui, elle, ne croit qu'au rapport de force. De Mao Zedong, qui annonçait que « le vent d'Est emportera sur le vent d'Ouest », à Xi Jinping, dont la politique étrangère parie sur « l'Est montant, l'Ouest déclinant » (8), la Chine estime que le rapport de force a définitivement changé en sa faveur et qu'elle pourra vaincre sans confrontation... avec l'aide de l'Ouest lui-même : il suffit, pour s'en convaincre, d'écouter les dirigeants chinois disserter sur les vices du *decoupling* et les vertus du multilatéralisme.

Or le multilatéralisme, aussi imparfait soit-il, doit rester la base du système international dans ce monde multipolaire post-Covid, dont il serait irréaliste d'exclure un pays comme la Chine. La communauté internationale n'a pas d'autre choix que de prendre des engagements concrets et coordonnés pour que le multilatéralisme ne soit pas de nouveau perverti ou réduit à une simple profession de foi. Pour affronter cette nouvelle guerre qui ne dit pas son nom, les pays démocratiques — en dépit de la diversité de leurs intérêts nationaux — ne pourront pas compter sur un remède miracle, mais devront s'en remettre à deux mots clés : la cohérence et la réciprocité.

La cohérence

Dans la diplomatie classique, les adeptes du mot « ambiguïté », qui arrondit et pacifie, sont plus nombreux que les partisans de la « cohérence », qui suppose netteté intellectuelle et courage politique. Sans oublier qu'il est difficile d'exiger de la cohérence lorsqu'il faut prendre en compte des centaines de parties prenantes. La charte de l'ONU elle-même ne se réclame-t-elle pas, en même temps, du multilatéralisme et de la non-intervention dans les affaires intérieures d'un pays ? De telles contradictions font à l'évidence l'affaire de la Chine, régulièrement accusée de bafouer les droits de l'homme.

Malheureusement, cette confusion des genres innerve la vie internationale. Trois exemples parmi de nombreux autres :

- Canberra : d'un côté, l'Australie signe en novembre 2020 l'accord multilatéral du « Partenariat régional économique global » (RCEP, en anglais) en espérant profiter du marché chinois ; de l'autre, elle entame un « découplage » *de facto* avec Pékin sur fond d'hostilité politique. Ayant œuvré en avril 2020 à l'ouverture d'une enquête sur l'origine du Covid-19, Canberra est devenue la bête noire de Pékin qui, depuis, a pris des mesures de rétorsion sévères sur certains produits australiens. Le 21 avril 2021, le gouvernement fédéral annule deux accords conclus par l'État du Victoria en lien avec des investissements chinois —, ce qui provoque à nouveau les foudres de Pékin —, devenant ainsi le premier pays au monde à avoir résilié des accords signés dans le cadre des Nouvelles routes de la soie. Où est la logique ?

- Londres : pour faire face à un « ordre international plus fragmenté », Boris Johnson brandit sa nouvelle revue stratégique « Global Britain in a competitive age », publiée le 16 mars 2021. Selon ce document, qui définit la place du Royaume-Uni dans le monde en 2030, la Chine est « un État autoritaire dont les valeurs sont différentes des nôtres (...). Elle représente la plus grande menace étatique pour la sécurité économique britannique ». Mais il affirme aussi, dans le même souffle, que « la Chine et le Royaume-Uni pourront bénéficier des échanges et des investissements bilatéraux ». Là encore, on cherche la cohérence.

- Washington : Antony Blinken réaffirme la ligne dure mise en place par Trump vis-à-vis de Pékin tout en déclarant le 3 mars : « Notre relation avec la Chine sera concurrentielle quand elle doit l'être, collaborative quand elle peut l'être et antagoniste quand c'est nécessaire. » Il reste à voir comment le nouveau secrétaire d'État se tirera de ce numéro d'équilibriste de trois-en-un face à un adversaire qui, lui, agit selon un seul prisme : celui de la rivalité politique.

Certes, le souci de préserver les intérêts nationaux peut expliquer certaines de ces incohérences à un moment donné, mais il est permis de penser qu'à terme les Occidentaux et leurs alliés finiront par durcir leur attitude.

Prenons l'exemple de ces entreprises chinoises qui, pendant dix ans, sont restées cotées à Wall Street sans avoir à se plier aux normes d'audit américaines. Le 18 décembre 2020, le Congrès a voté comme un seul homme, comme l'avait fait le Sénat précédemment, la loi « Holding Foreign Companies Accountable Act » qui les oblige, entre autres, à dévoiler les noms des membres du Parti communiste chinois faisant partie de leur direction. Le temps où ces entreprises bénéficiaient de l'indulgence de la SEC est définitivement révolu.

Autre exemple : l'accord-cadre d'investissement sino-européen signé au grand dam de Washington. La *Schadenfreude* que Pékin a éprouvée en divisant les alliés a été de courte durée : deux mois plus tard, en mars 2021, l'Europe des 27 a annoncé des sanctions contre la Chine pour violations des droits de l'homme, en parfaite adéquation avec la ligne des États-Unis. Les contre-sanctions chinoises à l'égard de certains membres du Parlement européen ont poussé celui-ci à s'opposer à la ratification de l'accord.

La réciprocité

Depuis quelques années, le mot refait surface au rythme des acquisitions par les entreprises chinoises d'aéroports, de ports, d'usines et de terres agricoles en Europe et en Amérique. Car, à l'inverse, Pékin ne laisse pas les capitaux étrangers investir en Chine sur de tels secteurs jugés « sensibles ».

La non-réciprocité est tout aussi éclatante dans le domaine des médias. Les journaux, télévisions, applications et réseaux sociaux chinois sont autorisés en Occident, alors que les médias occidentaux sont, eux, sévèrement censurés en Chine. Dans la rue, à New York, on trouve facilement des exemplaires du *China Daily* — le quotidien officiel du gouvernement —, mais le *New York Times*, tout comme n'importe quel journal en langue étrangère, est interdit à la vente en Chine. Pendant que les Européens peuvent choisir sur leur écran des programmes de CGTN (ex-CCTV) qui transmettent, entre autres, les images fabriquées de Ouïgours baignant dans la félicité, aucune télévision étrangère ne peut entrer dans les foyers chinois. Les réseaux sociaux TikTok et WeChat ont engrangé des millions et des millions d'utilisateurs américains et européens, mais WhatsApp, Twitter ou Telegram ont interdiction de franchir la Grande Muraille. Mark Zuckerberg a beau faire son jogging sur la place Tiananmen au printemps 2016, Facebook n'a toujours pas de sésame pour forcer la porte de l'empire du Milieu.

À Londres ou à Washington, le *Financial Times* et le *New York Times* ouvrent leurs colonnes aux ambassadeurs chinois qui y exposent la politique de leur pays, mais lorsque leur homologue américain à Pékin Terry Branstad a envoyé un article au *Quotidien du Peuple*, il s'est vu opposer un refus au motif que son texte était « truffé d'inexactitudes ».

Mais peut-on réellement parler de réciprocité entre des pays fondés sur la *rule of law* et la Chine, qui se réclame d'un État de droit... à la chinoise ?

En août 2020, menacée par l'administration Trump de devoir quitter le marché américain pour cause d'espionnage, l'application chinoise WeChat porte l'affaire devant un tribunal californien. Le 20 septembre, invoquant la liberté d'expression garantie par la Constitution, un juge de San Francisco donne raison au plaignant contre l'Administration. C'est ainsi que l'indépendance de la justice américaine a permis à l'entreprise chinoise de continuer à prospérer chez l'Oncle Sam !

Dans son discours sur l'État de droit du 24 août 2018, Xi Jinping réaffirmait qu'il faut « emprunter la bonne voie pour promouvoir un État de droit qui puisse s'adapter à la situation nationale (...). La Chine ne veut absolument pas suivre la voie occidentale et adopter "la voie constitutionnelle", "la séparation des pouvoirs" ou "la justice indépendante" » !

Évoquer le mot « réciprocité » dans ces conditions ne frôle-t-il pas l'utopie ? Pourtant, la démocratie, fragilisée plus que jamais par la crise sanitaire et la panne de la mondialisation, doit être défendue par tous les moyens. Face à l'agressivité chinoise, économique, politique ou

militaire, publique ou privée — il n'y a pas de différence aux yeux du régime communiste —, la réciprocité est le dernier rempart. Il importe donc d'identifier avec précision les failles du système international — aucun système n'est parfait — par lesquelles un cheval de Troie pourrait pénétrer afin de parer à toute intrusion.

D'ailleurs, il faut noter que la notion de réciprocité n'est plus bannie dans les pays du « marché libre » et de la « liberté d'entreprendre » et qu'il y a, dans ce domaine aussi, de légers progrès.

Par exemple, en 2018, le Comité pour l'investissement étranger aux États-Unis (Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS) a refusé d'autoriser l'achat de MoneyGram, un service américain de transfert d'argent, par le géant chinois Alibaba. Et depuis février 2019, Bruxelles a mis en place un mécanisme destiné à filtrer les investissements étrangers tandis que les législateurs des pays membres — France et Allemagne — édictent des règles pour que la souveraineté industrielle ne soit pas un vain mot.

Même la patrie d'Adam Smith s'y met : le 28 avril 2021, le Parlement britannique a voté le « National Security and Investment Act » sur fond de tensions avec la Chine. Inédite dans l'histoire britannique, cette loi prévoit des dispositifs visant à détecter les investissements étrangers qui présenteraient des risques pour la sécurité nationale.

Divisé et déstabilisé, l'Occident ne nourrit plus l'illusion de convertir son adversaire à la démocratie, au moins à moyen terme. S'il parvenait à faire respecter les règles du jeu et à se faire respecter dans le cadre multilatéral et bilatéral, ce serait déjà une victoire. Cela ne sera possible que si le malentendu entre le multilatéralisme occidental enclin à la « souplesse » et le multilatéralisme « du XXI^e siècle » tel que le conçoit Pékin finit par se dissiper. Il faudra bien qu'un jour la Chine comprenne que, loin d'être un aveu de faiblesse, la réciprocité est une forme d'autodéfense décomplexée.

(1) <https://www.smh.com.au/politics/federal/fear-and-greed-drive-australias-china-policy-tony-abbott-tells-angela-merkel-20150416-1mmdty.html>

(2) *Le scandale Enron, un temps septième capitalisation des États-Unis, est un cas de fraude et de manipulation financière découvert en 2001, qui s'est soldé par la faillite de l'entreprise et par le démantèlement et la disparition de facto du cabinet d'audit Andersen. Il s'agit à l'époque de la plus grande faillite de l'histoire américaine. L'affaire Enron est à l'origine de nouvelles lois et règles comptables visant à assurer une meilleure transparence des comptes et régulant de manière accrue les activités d'audit et de conseil, dont la loi Sarbanes-Oxley, adoptée en 2002.*

(3) *Luckin Coffee est une entreprise chinoise fondée en 2017 et spécialisée dans la gestion de cafés. Elle a fait son introduction en Bourse aux États-Unis en mai 2019. En mars 2020, Luckin avoue avoir gonflé ses chiffres de ventes pour l'année 2019 à hauteur de 310 millions de dollars — révélation qui provoque une onde de choc à Wall Street. En juin 2020, Luckin est radié du Nasdaq.*
https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/07/04/luckin-coffee-fraude-corsee-sur-le-cafe_6045194_3234.html

(4) *Wang Jian, 57 ans, cofondateur et président du groupe chinois HNA, meurt d'une chute le 3 juillet 2018 lors d'un voyage en Provence. Deux jours après sa mort, la part de 15 % du capital de la multinationale HNA que Wang détenait en nom propre a été transférée au fonds de charité Hainan Cihang, structure au fonctionnement opaque et actionnaire principal de HNA.*
<https://www.lefigaro.fr/flash-eco/2018/07/04/97002-20180704FILWWW00084-le-patron-de-hna-decede-accidentellement-en-france.php>

(5) *Le statut de pays en voie de développement à l'OMC confère certains droits. Voir :*
https://www.wto.org/french/tratop_f/devel_f/teccop_f/s_and_d_eg_f.htm

<https://thediplomat.com/2015/04/fear-and-greed-a-closer-look-at-australias-china-policy/>

Quelques exemples :

Les pays en développement ont le droit de protéger leurs marchés contre des importations afin de favoriser la création ou le maintien d'une branche de production particulière, ou en cas de difficultés relatives à la balance des paiements.

Les pays en développement membres peuvent conclure entre eux des arrangements régionaux ou mondiaux en vue de la réduction ou de l'élimination des droits de douane sur une base mutuelle et, conformément aux critères et aux conditions qui peuvent être prescrits par la Conférence ministérielle, en vue de la réduction ou de l'élimination, sur une base mutuelle, de mesures non tarifaires.

Un pays en développement peut régler le niveau général de ses importations en limitant le volume ou la valeur des marchandises dont il autorise l'importation en vue de sauvegarder sa situation financière extérieure et d'assurer un niveau de réserves suffisant pour l'exécution de son programme de développement économique.

(6) *20 janvier 2017 : retrait de Washington du Partenariat transpacifique (TPP), signé en 2015 avec onze pays de la région Asie-Pacifique. 1^{er} juin 2017 : retrait des États-Unis de l'accord de Paris. 12 octobre 2017 : retrait de l'Unesco. 2 décembre 2017 : la mission américaine auprès de l'ONU a annoncé que les États-Unis mettent fin à leur participation au Pacte mondial sur la migration. 8 mai 2018 : retrait des États-Unis de l'accord de 2015 sur le programme nucléaire iranien. 19 juillet 2018 : les États-Unis quittent le Conseil des droits de l'homme de l'ONU. 7 juillet 2020 : les États-Unis officialisent leur retrait de l'OMS.*

(7) *Il s'agit de 17 pays d'Europe centrale et des Balkans, dont 12 sont membres de l'UE, que Pékin réunit depuis 2012 dans le cadre de son projet des « Nouvelles routes de la soie », ce qui lui permet de jouer sur la division des Européens.*



PAIEMENT SIMPLE
et sécurisé

PAPIER ET NUMÉRIQUE
pour plus de choix

IMPRESSIONS
en France

PLUS DE 40 ANS
d'expérience



Politique Internationale
9 avenue Bugeaud
75116 Paris
Tél. : +33 (0) 145 00 15 26

LA REVUE

Dernier numéro
Tous nos numéros
Dossiers spéciaux
L'équipe de la revue
Contactez nous

LES PERSONNALITÉS

Les grands entretiens
Les lauréats
Ils nous lisent

MON COMPTE

Mon espace personnel
Historique de mes commandes
Déconnexion



[Mentions Légales](#) [Conditions Générales de Ventes](#)