



SciencesPo.

CERI
CNRS

LA DIPLOMATIE CHINOISE AU SEIN DU G20

Mathieu Duchâtel*

Le temps est révolu où Hu Jintao était attendu au sommet de Londres, en avril 2009, comme le sauveur potentiel de l'économie mondiale. Les marges de manœuvre de Pékin ont pourtant augmenté depuis, à l'image de ses réserves en devises, qui atteignent 3000 milliards de dollars en novembre 2010, et qui continuent à augmenter. Mais les attentes envers la Chine sont aujourd'hui plus raisonnables. L'engagement de principe de Pékin à soutenir la relance de l'économie mondiale ne s'est traduit que par des mesures unilatérales de soutien à la croissance chinoise. Dans le même temps, la Banque centrale chinoise a poursuivi sa politique du renminbi faible en achetant du dollar, l'accompagnant dans sa baisse vis-à-vis des autres devises.

Dans l'ensemble, la diplomatie chinoise au sein du G20 correspond à la posture globale de sa politique étrangère, ce au moins sur trois points. Elle utilise d'abord à merveille la double identité internationale de la Chine, puisqu'elle défend à la fois des intérêts de pays en développement et de grande puissance, la deuxième du monde par la taille de son économie

et de ses dépenses militaires. Elle se déploie ensuite dans un cadre défini au début des années 1980 par Deng Xiaoping qui avait appelé à « refuser coûte que coûte d'exercer tout leadership » (绝不当头, *jue bu dang tou*) sur les affaires internationales. Cette stratégie permet une quête de puissance à moindre coût tout en servant une priorité immuable : éviter la formation de coalitions antichinoises. Enfin, Pékin pratique au sein du G20 un multilatéralisme du plus petit dénominateur commun. Il reflète le scepticisme de la diplomatie chinoise à l'égard de l'efficacité de l'action concertée et sa méfiance à l'égard d'institutions où elle ne dispose pas de coalitions favorables aux intérêts qu'elle défend.

UNE LECTURE GEOPOLITIQUE

Selon le mot d'un chercheur de l'école centrale du Parti communiste chinois, la priorité chinoise au sein du G20 est de « protéger ses intérêts en augmentant sa capacité d'influence dans les affaires mondiales »¹. Derrière le mot d'ordre convenu, deux priorités se dessinent : la quête d'espace stratégique plutôt que la relance économique mondiale, et la gestion des risques plutôt qu'un agenda transformateur ambitieux. La tenue même du G20, symptomatique du nouveau rapport de force international, a été analysée en Chine comme la reconnaissance par l'Occident de la nouvelle puissance chinoise. La crise financière a contraint les puissances occidentales à inclure les grands pays émergents dans la gouvernance économique mondiale, avant tout par impuissance à résoudre seules les conséquences dévastatrices de la crise du capitalisme financier anglo-saxon. Pékin a profité de cette ouverture pour négocier une nouvelle répartition des quotas au sein du FMI et de la Banque Mondiale. C'est aujourd'hui le principal acquis du G20 pour la Chine.

¹ Voir par exemple Zheng Keming, « Comment voir le remplacement du G8 par le G20 ? » (*Ruhe kandai G20 qudai G8*), *Xuexi Shibao*, 12 octobre 2009.

Le concept clef qui sous-tend la vision chinoise du G20 est le *huayuquan* (话语权), que l'on peut traduire littéralement par « droit d'expression », et qui désigne l'espace occupé par les concepts et les perceptions chinoises des grands problèmes internationaux ou en d'autres termes, la capacité de projection de la subjectivité chinoise. La notion est répétée sans relâche dans les commentaires de presse, qu'ils concernent la diplomatie au sein du G20, ou de manière plus générale, la place de la Chine dans les affaires internationales². Elle rappelle que l'insertion de la Chine dans le G20 ne résout pas le sentiment, parmi les élites politiques chinoises, de l'existence d'un ordre international construit pour favoriser les intérêts des Etats-Unis et protéger ceux des Européens.

UN AGENDA MODESTE CENTRE SUR DES PRIORITES DEFENSIVES

A l'exception du droit de vote au sein des institutions de Bretton Woods, les priorités chinoises au sein du G20 sont défensives. Il s'agit d'éviter les pressions sur sa politique monétaire et de lutter contre la tentation protectionniste de ses partenaires. A l'égard des autres domaines de coopération envisagés dans le cadre du G20, la diplomatie chinoise avance de vagues positions de principe, sans divulguer de feuille de route précise. C'est le cas de la régulation internationale des banques et de la stabilisation des matières premières.

La priorité de la politique étrangère chinoise au sein du G20 reste de contrer les pressions internationales en faveur d'une réévaluation du renminbi. Pour l'heure, elle a rempli cet objectif avec brio en influençant l'ordre du jour de manière indirecte, sans prendre l'initiative d'imposer à ses partenaires des priorités d'action qui par ailleurs n'existent pas. La préparation chinoise du sommet de Londres est à ce titre exemplaire. Le gouvernement

² Voir par exemple « La Chine soutient l'institutionnalisation du G20 et recherche un droit de parole équitable », (*Zhongguo zhichi G20 jizhijhua, xunqiu pingdeng huayuquan*), 25 septembre 2010.

chinois présente d'abord son plan de relance de 4000 milliards de renminbi comme une contribution décisive à la relance de l'économie mondiale. Zhou Xiaochuan, gouverneur de la banque centrale de Chine, avance ensuite l'idée de l'emploi des droits de tirage spéciaux du FMI comme alternative au dollar en tant que monnaie de réserve. Pourtant, Hu Jintao ne défend pas vraiment cette position pendant le sommet. Il s'agissait seulement d'allumer un contre-feu. Lors du sommet de Séoul, la Chine bénéficie d'une conjoncture favorable pour éviter les critiques sur sa politique monétaire. L'annonce par la réserve fédérale américaine d'une nouvelle politique d'assouplissement quantitatif a détourné tous les membres du G20 de la question de la sous-évaluation du renminbi. La virulence de la presse chinoise à l'égard des Etats-Unis peu avant le sommet³ contraste pourtant avec l'achat de dollars pour soutenir le taux du renminbi via le relèvement de taux de réserve obligatoire des banques commerciales, annoncé juste après le sommet.

Les priorités défensives de la diplomatie chinoise peuvent l'amener à rectifier certaines de ses positions internationales sur d'autres dossiers. En avril 2009, au lendemain du sommet de Londres et en plein cœur de la brouille sino-française sur le Tibet, Hu Jintao accepte ainsi une rencontre bilatérale avec Nicolas Sarkozy. La France, qui défendait l'adoption lors du sommet d'une liste noire des paradis fiscaux, était pour Pékin le principal interlocuteur à convaincre d'exclure Hong Kong et Macao de la liste des territoires fiscalement non coopératifs. Le compromis fut trouvé par Barack Obama. La responsabilité d'une liste sans Hong Kong et Macao devait échoir à l'OCDE⁴.

Mais c'est sur la réforme des taux de change, du système monétaire international et des déséquilibres globaux que l'ambiguïté chinoise est la plus remarquable. Derrière les

³ Voir par exemple Mei Xinyu, "Dans quelle direction va le G20?" (*G20 jiang xiang nage fangxiang yanjin ?*), 21 *Shiji jingji baodao*, 11 novembre 2010.

⁴ « China and the G20: Taking the Summit by Strategy », *The Economist*, 8 avril 2009.

déclarations de principe sur la poursuite de la réforme du système financier international et le nivellement des déséquilibres entre les pays excédentaires et les pays déficitaires, Pékin agit, mais de manière unilatérale. Le gouvernement chinois favorise une régionalisation de l'emploi du renminbi – une monnaie non convertible mais de plus en plus utilisée pour les transactions commerciales de la Chine avec ses voisins et certains autres partenaires - , transformant le système monétaire international de manière graduelle. Dans le même temps, les cercles intellectuels chinois débattent sans relâche de l'internationalisation du renminbi⁵.

UN SILENCE GENE SUR L'AVENIR DU G20

Les experts chinois s'interrogent peu sur le degré d'institutionnalisation du G20. Ils demeurent pessimistes envers le potentiel de régulation de ce mécanisme. Souvent qualifié de « principal forum de coordination des politiques économiques », ses décisions n'ont aucune valeur de droit international. Seule la bonne volonté de ses participants garantit la mise en œuvre des compromis négociés. Autant dire que les analystes chinois jugent ce critère trop fragile pour garantir une véritable coordination des politiques économiques des membres du G20. Ainsi le communiqué final du sommet de Séoul « cache-t-il derrière des formules larges et floues des désaccords de fond sur les mesures concrètes à mettre en œuvre », selon Ni Jianjun, chercheur au China Institutes for Contemporary International Relations (CICIR)⁶. Pourtant, aucun expert chinois ne propose de recommandations claires pour améliorer l'efficacité de ce mécanisme, aucun analyste ne recommande de le transformer en organisation internationale. Ce manque d'enthousiasme trahit les attentes très mesurées de la diplomatie chinoise à l'égard du G20, et la perception plus générale que les leviers de croissance les plus efficaces sont nationaux, et unilatéraux.

⁵ "The Redback and the Greenback, a Tale of Currencies", *China Analysis*, Asia Centre, European Council on Foreign Relations, novembre 2010.

⁶ « Comment sauver le mécanisme du G-20 ? » (*Ruhe zhengjiu G20 jizhi*), *Xin Shiji*, 15 novembre 2010.

La prudence à l'égard de l'avenir du G20 est aussi liée à une interrogation sur sa légitimité. Cui Liru, président du CICIR, souligne que la légitimité de toute organisation internationale repose sur sa représentativité et son efficacité. Or si le G20 représente les 2/3 de la population et les 85% du PIB mondial, son efficacité à régler les problèmes mondiaux reste à prouver, d'autant qu'elle a été de nouveau mise en doute lors du sommet de Séoul, où les tendances unilatérales se sont affrontées dans une « guerre chaotique »⁷. Dans l'ensemble, les commentateurs chinois notent une dégradation de l'efficacité du G20, après avoir mis en avant le bilan plutôt positif des sommets de Londres et de Pittsburgh.

La suspicion chinoise tient aussi au fait que le G20 aurait été construit à l'initiative des Occidentaux afin de régler leurs propres problèmes. Dans ces conditions, peut-il survivre à un retour de la croissance aux Etats-Unis ? La gouvernance de l'économie mondiale peut-elle être durablement partagée ? Un point de vue courant en Chine est que l'institutionnalisation du G20 ne sera possible que si elle apparaît susceptible de consolider la domination américaine et occidentale sur le monde ; pour l'heure, le statu quo prévaut. Le mécanisme informel actuel contribue plutôt à limiter la domination occidentale sur les affaires économiques globales. Dans ce sens, le G20 ne marque pas encore l'avènement d'une instance internationale au sein de laquelle la Chine sera susceptible de définir les règles du jeu international⁸.

⁷ Li Jing, « La guerre chaotique du G20 », (*G20 Luanzhan*), 21 *Shiji Jingji baodao*, 12 novembre 2010.

⁸ Liu Ming, « L'influence du G20 ne cesse de progresser, mais son véritable statut reste une question ouverte » (*G20 yingxiang buduan shangsheng, dan shijzhixing diwei reng bu queding*) site internet de l'Académie des sciences sociales de Shanghai, 29 septembre 2009.

Si le manque d'institutionnalisation est qualifié de faiblesse⁹, la diplomatie chinoise s'abstient d'être force de proposition. Pékin n'affiche aucune position claire sur les questions clefs de l'avenir du G20. Faut-il une charte ? Un secrétariat ? Fixe ou permanent ? Faut-il spécifier les obligations des Etats membres ? La diplomatie chinoise concentre son action sur d'autres priorités, en particulier régionales, sur lesquelles des marges de manœuvre plus importantes rendent la prise d'initiative plus intéressante. Au sein du G20, elle se contente de neutraliser des mesures qui pourraient être nuisibles à la Chine, tout en estimant le mécanisme pour ce qu'il est : une tribune où la conjonction d'intérêts convergents peut parfois aboutir, mais très rarement, à des décisions allant dans le sens de sa montée en puissance.

***Mathieu Duchâtel est chercheur à Asia Centre, enseignant à Sciences Po et à l'INALCO,**

⁹ « Comment le G20 peut-il changer de peau ? » (*G20 ruhe zhuan Shen*), *Zhongguo jingji daobao*, 13 novembre 2010.