

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2017

Volume XVIII

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LES FONDEMENTS INÉDITS DU PARTENARIAT SINO-RUSSE AU XXI^E SIÈCLE

PAR

ISABELLE FACON (*)

Les dirigeants russes et chinois se félicitent régulièrement, en termes particulièrement satisfaits, de la qualité de leur coopération, dont ils considèrent que le niveau en est « *le meilleur dans toute l'histoire* » des relations bilatérales. Ils estiment qu'« *une coopération russo-chinoise étroite est un facteur important de la sauvegarde d'un développement équilibré du système actuel des relations internationales fondé sur le droit international et le rôle central de l'ONU* ». Moscou et Pékin voient dans leur « *interaction dans les affaires internationales [...] un facteur de poids croissant de la politique internationale* » (1). Le resserrement notable des liens bilatéraux depuis le début de la crise ukrainienne, en 2014, attire l'attention des décideurs et experts occidentaux, qui escomptaient plutôt un approfondissement des arrière-pensées et des ambivalences qui, de fait, existent bien entre les deux pays. Aujourd'hui, il n'est plus rare d'entendre des Européens suggérer d'instrumentaliser ces arrière-pensées et d'en jouer pour désolidariser les deux pays (2). Cependant, les rapports sino-russes semblent plutôt se renforcer progressivement, révélant à la fois la densité des liens patiemment établis au cours du dernier quart de siècle et la perception commune aux deux États de faire face à une résistance plus agressive du monde occidental à leurs revendications quant à un réaménagement de l'ordre international.

LE CONFLIT UKRAINIEN ET LE « GRAND BOND EN AVANT » DU PARTENARIAT SINO-RUSSE

Poursuivant une tendance engagée de longue date, la coopération sino-russe a donné, dans le contexte du conflit ukrainien, des signes sérieux d'approfondissement.

(*) Maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS, France).

(1) Sergeï LAVROV, ministre russe des Affaires étrangères, à l'occasion d'une conférence de presse conjointe avec son homologue chinois, Moscou, 11 mars 2016 ; Déclaration conjointe Russie/Chine sur l'approfondissement du partenariat global et de l'interaction stratégique et sur la promotion d'une coopération mutuellement profitable, 8 mai 2015.

(2) Séminaire européen restreint, mai 2015 ; Christian BECKER, « Choosing your partners. How strong is the partnership between China and Russia? », Bundesakademie für Sicherheitspolitik (*Security Policy Working Papers*, n°4), 2016, pp. 3-4.

Tandis que, en réponse à l'annexion de la Crimée et au soutien de Moscou aux séparatistes du Donbass, les responsables occidentaux sanctionnaient Moscou et cherchaient à l'isoler (éviction du G7 en mars 2014, échanges glaciaux au G20 de novembre de la même année, suspension de ses droits de vote à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe...), la Chine, bien que discrète dans l'expression de son appréciation de ces événements, n'a pas pour autant donné l'impression de vouloir prendre ses distances avec le Kremlin, au contraire. Alors que les Européens, pour beaucoup d'entre eux, et les Américains ont préféré ne pas se rendre aux commémorations de la fin de la Seconde Guerre mondiale à Moscou en mai 2015, la présence du Président chinois n'en a été que plus remarquée ; son homologue russe a rendu la politesse aux autorités chinoises en septembre (3).

En 2014 et 2015, de nombreux accords de coopération ont été signés dans toute une série de domaines (espace, aéronautique, nucléaire, finances...). En matière d'énergie, la signature de l'accord de mai 2014 sur le gazoduc « Force de Sibérie » a fait couler beaucoup d'encre – non pas tant parce qu'elle serait un *game changer* mais parce qu'elle mettait fin, à un moment pour le moins particulier, à une longue saga (la négociation était en cours depuis 2006) ; la même année, en novembre, un *Memorandum of understanding* était signé concernant un autre gazoduc (Altaï/Sibérie occidentale) (4). Après avoir longtemps stagné, la relation dans le domaine militaire semble devoir reprendre des couleurs. Dans l'armement, le principe de l'acquisition par la République populaire de Chine (RPC) des systèmes anti-aériens S-400 et des chasseurs multirôles Su-35 a été entériné dès 2014. En 2015, les Marines russe et chinoise ont mené des exercices conjoints en Méditerranée (mai) et en mer du Japon (août) (5) ; en 2016, c'est en mer de Chine du Sud qu'elles conduisent leurs manœuvres conjointes annuelles.

Tandis que les deux pays continuaient à affirmer des positions communes sur la sécurité en Asie Pacifique, ils entamaient, en avril 2015, un dialogue sur la sécurité en Asie du Nord-Est – dont la cinquième session a eu lieu en octobre 2016. L'Asie centrale, en dépit d'un potentiel de rivalité indéniable, fait toujours l'objet d'un effort de concertation – c'est en tout cas le signal que semble envoyer la déclaration conjointe des présidents Vladimir Poutine et Xi Jinping, en mai 2015, indiquant que l'Union économique eurasiatique

(3) L'armée russe, dont des éléments ont participé aux commémorations à Pékin, a organisé un défilé militaire dans la ville extrême-orientale de Ioujno-Sakhalinsk le 2 septembre. Cf. « Russia and China celebrate Japanese surrender in World War II », *Moscow Times*, non daté, disponible sur le site Internet old.themoscowtimes.com/multimedia/photogalleries/russia-and-china-celebrate-japanese-surrender-in-world-war-ii/5859.html.

(4) Ce dernier accord n'a cependant, à ce jour, pas abouti. 2013 avait vu la conclusion de deux accords importants dans le domaine pétrolier. En outre, la Chine a acquis une forte participation au projet Yamal GNL. Cf. Aurélie Bros / Tatiana A. MITROVA, « Yamal LNG: an economic project under political pressure », *Notes de la FRS*, n°17, 2 août 2016.

(5) Les premiers exercices navals conjoints avaient eu lieu seulement en 2012.

(UEE) (6) et la Ceinture économique de la route de la soie ont vocation à se coordonner, voire, selon V. Poutine, à constituer, à terme, la base de la formation d'un espace économique commun à l'échelle eurasiatique (7). Cette décision reflète, selon les officiels des deux pays, un « *désir politique de développement commun et les fortes attentes de coopération pragmatique* » présentes de part et d'autre (8).

Par ailleurs, les responsables des deux Etats ne perdent pas une occasion de tenir des propos positifs sur la situation de l'autre. Ainsi, tandis que les officiels russes ne doutent pas de la capacité de la RPC à trouver les voies d'un renouvellement des sources de sa croissance, le chef de la diplomatie chinoise a exprimé sa « *pleine confiance* » dans l'avenir de la Russie, au-delà de la crise qu'elle traverse actuellement (9).

QU'ATTEND MOSCOU DE PÉKIN ?

Ces signes et gages de confiance mutuelle correspondent pour chacun des protagonistes à différents constats et intérêts. Pour bien des observateurs occidentaux, la suspension de beaucoup de volets de sa coopération avec l'Europe et les Etats-Unis pousse la Russie dans les bras de la Chine. Cette analyse est évidemment difficile à réfuter, dans le sens où, dans la nouvelle situation internationale liée au « dossier ukrainien », la Russie a dû rechercher une accélération de tous les partenariats possibles, à la fois pour démontrer qu'elle n'est pas aussi isolée que le font valoir les capitales occidentales et pour pallier les conséquences de la rupture ou de l'amenuisement de ses liens diplomatiques, économiques, financiers avec ces derniers. Dans ce cadre, l'Asie ressort naturellement, dans l'agenda russe, comme champ d'action prioritaire – compte tenu de la dynamique économique régionale mais aussi des multiples options diplomatiques que la Russie a commencé à y cultiver au cours des dernières années.

Dans cette perspective, Moscou met naturellement en avant la « carte chinoise ». En effet, sur le front diplomatique, faire valoir des liens resserrés avec Pékin (*challenger* principal des Etats-Unis, deuxième économie mondiale, membre permanent du Conseil de sécurité, puissance nucléaire) permet en soi de balayer la notion de marginalisation internationale de Moscou. Son « *co-leadership* » du groupe des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) avec la Chine « *lui confère un succès par association* » (10), d'autant que ce groupe, en 2014-2015, a avancé sur le projet de fonder des organisations financières « complémentaires » de la

(6) Arménie, Biélorussie, Kazakhstan, Kirghizstan, Russie.

(7) Déclarations à la presse sur le résultat des négociations russo-chinoises, Moscou, 8 mai 2015.

(8) « Wang Yi: China holds full confidence in China-Russia relations », www.fmprc.gov.cn, 11 mars 2016 (Wang Yi est le ministre chinois des Affaires étrangères).

(9) *Id.*

(10) Bobo Lo, « The illusion of convergence – Russia, China, and the BRICS », *Russie.NEI.Visions*, IFRI, n°92, mars 2016, p. 8.

Banque mondiale et du Fonds monétaire international. Economiquement, en dépit du ralentissement de sa croissance, la Chine conserve une force de frappe financière qui intéresse la Russie, dont l'accès aux marchés financiers occidentaux est contraint par les sanctions – même si Moscou ne se fait probablement pas d'illusions excessives quant à l'ampleur des opportunités susceptibles de se dessiner à cet égard. Vladimir Poutine veut vraiment « *saisir le vent chinois dans les voiles de l'économie russe* », pour reprendre son expression, et notamment explorer les possibilités ouvertes par la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures – à laquelle la Russie a adhéré en 2015 – ou le Fonds Route de la soie, ce qui explique en partie la convergence affichée entre les deux pays sur la recherche d'une synergie entre l'Union économique eurasiatique (UEE) et la Route de la soie. Les autorités russes expriment notamment des espoirs concernant l'utilisation des ports de l'Extrême-Orient et la valorisation de la ligne ferroviaire Magistrale Baïkal-Amour (BAM) et du Transsibérien (11).

Le corollaire des analyses occidentales sur le rapprochement précipité entre les deux pays est que, compte tenu du différentiel de puissance déjà considérable qui les sépare, au détriment de la Russie, cette dernière serait condamnée à devenir la *junior partner* de la relation bilatérale, car elle serait contrainte d'accéder aux conditions chinoises sur des dossiers sur lesquels elle avait décidé de temporiser ces dernières années – qu'on pense aux relations énergétiques ou aux contrats d'armement. Si on comprend bien que des experts occidentaux puissent anticiper un assouplissement de la Russie vis-à-vis de l'Europe et des Etats-Unis qui découlerait de son souci d'éviter une dépendance excessive et humiliante à l'égard de la RPC, le gouvernement russe en est-il, lui, inquiet ? Il est probablement vigilant, ne serait-ce que parce que des oppositions s'expriment à ce sujet, y compris en son sein même (12).

Du reste, Moscou maintient la pression sur les aspects de la relation pour lesquels elle estime le rapport de force effectivement insatisfaisant. C'est ainsi qu'elle attend toujours une amélioration de la qualité du partenariat économique et qu'elle l'exprime publiquement. Andreï Denisov, ambassadeur de Russie en Chine, précise qu'il serait souhaitable que la coopération bilatérale « *devienne plus innovante, que dans les échanges commerciaux il y ait une plus grande part de produits scientifiques et techniques à haute valeur ajoutée et qu'une coopération industrielle profonde s'établisse entre les entreprises des deux pays* » (13). Cela renvoie au déséquilibre de la relation économique bilatérale, qui voit la Russie exporter principalement des matières premières vers la Chine, tandis que les exportations de cette dernière vers la Russie sont composées de

(11) Entretien du consul général de la Russie à Shenyang, S. Paltov, à l'agence RIA Novosti, 11 juil. 2016, disponible en russe sur le site Internet du ministère russe des Affaires étrangères, www.mid.ru.

(12) Andreï REZCHIKOV, « Rossiia i Kitai natchinaïout desiatki sovместnykh proektov » [La Russie et la Chine engagent des dizaines de projets conjoints], *Vzgliad*, 8 mai 2015.

(13) Xinhua, 18 nov. 2015.

produits finis, de biens de consommation, de machines-outils, etc. Les investissements directs chinois dans l'économie russe demeurent restreints (en 2013, 5 milliards de dollars) (14) ; des experts chinois indiquent que la Chine voit la Russie davantage comme un marché d'exportation que comme une destination pour ses investissements à l'étranger (15).

Dans la nouvelle configuration « post-Ukraine », la Russie tire probablement une forme de réassurance du fait que ce réaménagement intervient à un moment où la Chine cherche à redéfinir son modèle de développement. Pékin est en outre accaparée, dans son action internationale, par les enjeux de la mer de Chine du Sud et, sur le plan national, préoccupée par les tensions internes qui pèsent à son sens sur sa stabilité (par exemple au Xinjiang). Il est possible que les responsables russes supposent que cette conjoncture leur offre des marges de manœuvre en temps pour renforcer le poids relatif de leur pays dans le partenariat avec la RPC, ce qui doit contribuer à en atténuer les déséquilibres et à minimiser les risques qui pourraient en découler à terme pour sa sécurité économique et militaire. A cet égard, il est d'ailleurs probable que la Russie ressente sa position vis-à-vis de Pékin comme moins inconfortable que dans la décennie précédente, du fait de son propre regain de visibilité internationale et de la remise à niveau de ses capacités militaires. En tout état de cause, le renforcement sous tous azimuts des liens avec Pékin a toujours été conçu par la Russie comme, précisément, une manière de repousser le risque que la relation bilatérale ne prenne des accents hostiles. Enfin, son statut de superpuissance nucléaire n'est oublié ni à Moscou, ni à Pékin.

Surtout, la Russie travaille désormais concrètement à réaliser le rééquilibrage souvent annoncé de sa politique étrangère. Le « pivot » vers l'Asie est depuis plusieurs années perçu comme une nécessité – ne serait-ce que pour stimuler le développement des territoires extrême-orientaux de la Fédération de Russie. Les effets de cet effort, objectivement complexe, se ressentent déjà dans le domaine énergétique. Si elles restent bien loin derrière les ressources moyen-orientales, les exportations russes d'hydrocarbures vers les pays de la zone Asie-Pacifique ont été, au cours des dix dernières années, multipliées par quinze, et elles représentent aujourd'hui 24% des exportations totales d'hydrocarbures de la Russie (16).

Aujourd'hui, la Russie opère un retour sur son expérience internationale depuis 1991 et constate que ses multiples tentatives de susciter un véritable

(14) Nikolai PROTSENKO, « Nadejdy Kryma sviazany s Kitaem » [Les espoirs de la Crimée sont liés à la Chine], *Vzgliad*, 16 mai 2016.

(15) Cf. Mathieu DUCHÂTEL, « China and Russia: towards an alliance treaty? », *China Analysis*, ECFR, oct. 2016, p. 4.

(16) Ces exportations sont dominées par le pétrole et les produits pétroliers (respectivement 64% et 21%). 13% des réserves russes de pétrole et 16,2% de son gaz naturel sont localisés en Sibérie orientale et en Extrême-Orient. Cf. Timofei BORDACHEV, « Meniaetsia nacha filosofiiia otnochenii s vayneichimi regional'nymi partnerami na Vostoke » [La philosophie de nos relations avec les grands partenaires régionaux à l'Est évolue], *Rossiiia v global'noi politike*, 25 janv. 2016.

partenariat stratégique avec les pays occidentaux ont échoué (17). De ce point de vue, le conflit ukrainien a probablement tourné une page et, s'il n'a pas provoqué le tournant de la Russie vers l'Asie, il l'a conforté. On peut d'ailleurs supposer que, dans la logique qui veut qu'à toute chose malheur soit bon, le Kremlin ait pu voir dans les nouvelles circonstances internationales une occasion d'imposer à son administration de travailler plus volontairement à ce rééquilibrage vers l'Asie, promu activement par le président Poutine depuis le milieu des années 2000 mais se heurtant apparemment à une certaine inertie interne. Ces évolutions, en tout cas, valorisent elles aussi le partenariat avec la Chine. De fait, comme le souligne froidement un politologue russe en évoquant les autres partenaires asiatiques de la Russie, « *en comparaison, leurs possibilités sont sensiblement moindres que les potentialités chinoises* » (18).

QU'ATTEND PÉKIN DE MOSCOU ?

Les réactions de la Chine au conflit ukrainien ont semblé surprendre les pays occidentaux, qui avaient supposé qu'elles seraient davantage influencées par l'hostilité marquée de Pékin à l'ingérence dans les affaires intérieures des Etats et à tout événement susceptible d'alimenter directement ou indirectement le séparatisme. C'est d'ailleurs au travers de ce prisme que beaucoup ont analysé l'abstention de la Chine lors du vote à l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies (ONU) sur le référendum en Crimée de mars 2014. Cependant, les dirigeants chinois n'ont pas publiquement critiqué l'annexion de la péninsule, pas plus que le soutien russe aux séparatistes dans le Donbass. Certains officiels ont même souligné que « *les diplomates et dirigeants chinois ont [...] conscience de ce qui a conduit à la crise [ukrainienne], y compris la série de 'révolutions de couleur' soutenues par l'Occident dans des Etats post-soviétiques et la pression exercée sur la Russie par l'expansion de l'OTAN [Organisation du Traité de l'Atlantique Nord] vers l'Est* » (19). Un diplomate chinois, commentant la crise en Ukraine, a déclaré que « *l'Occident devrait [...] prendre en considération les réelles préoccupations de sécurité de la Russie* » (20). Cette approche n'est guère différente de celle des officiels et experts russes sur les mêmes sujets...

Les analystes occidentaux ont beaucoup affirmé que le grand gagnant du conflit en Ukraine serait la Chine (21) – notamment du fait que la Russie allait devoir se montrer plus souple à son égard et céder sur différents

(17) Notons ici que les pays occidentaux font exactement le même constat, en en imputant la responsabilité à Moscou.

(18) T. BORDACHEV, *op. cit.*

(19) Fu YING, « How China sees Russia », *Foreign Affairs*, 14 déc. 2015. Fu Ying est présidente du Comité des affaires étrangères du Congrès du Peuple.

(20) « Chinese diplomat voices sympathy for Russian 'security concerns' », *EUObserver*, 28 fév. 2015 (citant l'ambassadeur chinois à Bruxelles).

(21) Cf. par exemple Geoff DYER, « In the battle for Crimea, China wins », *foreignpolicy.com*, 12 mars 2014.

dossiers. Il est évident que cet effet d'opportunité n'a pas échappé à la partie chinoise. Une opportunité stratégique, pour un chercheur chinois, car « *d'une part [la crise en Ukraine] a servi à distraire les Etats-Unis de leur nouvelle focalisation sur la Chine, tout en forçant la Russie, d'autre part, à se rapprocher de l'Est et de la Chine, ce qui aidera [cette dernière] à atteindre son objectif de construire un environnement international plus favorable à ses intérêts* » (22). La Chine retire probablement de la satisfaction du fait que les Russes soient appelés à se montrer moins hésitants sur les transferts d'armements ou à ouvrir plus fortement leur secteur énergétique aux investisseurs chinois. Ressentant que cette crise constituait un tournant dans l'orientation de la politique extérieure russe, les responsables chinois y ont probablement vu une occasion d'éloignement du risque d'une alliance Russie-OTAN ou d'un partenariat russo-américain à dimension antichinoise qu'ils ont pu redouter périodiquement dans l'après-Guerre froide.

En outre, la Chine, comme la Russie, estime évoluer dans un environnement international incertain, cela sans pouvoir s'appuyer sur le soutien de nombreux pays amis – dans ce cadre, le partenariat avec la Russie n'en est que plus important (23). *A fortiori* s'il prend la forme d'une solidarité plus ferme de Moscou sur le souci de Pékin de contrebalancer l'empreinte américaine dans la « Grande Asie » (*cf.* l'évolution de la position russe sur la mer de Chine du Sud, évoquée *infra*, mais aussi sa critique de l'Accord de partenariat transpacifique ou TPP ou encore l'affichage d'une concertation des deux Etats sur une sécurité régionale en Asie assurée principalement par les puissances « locales »). Dans une perspective de long terme, il est probable que Pékin, échaudée par une histoire commune qui ne l'incite guère à la confiance dans le partenaire russe (24), cherche elle aussi à stabiliser durablement la relation bilatérale et éviter un retour à la tension par un tissu diversifié de projets et de liens.

LA RUSSIE ET LA CHINE EN QUÊTE D'UN PARTENARIAT EURASIATIQUE

C'est dans ce contexte que les deux pays ont semblé rechercher une convergence plus forte de leurs intérêts sur un des enjeux identifiés par les observateurs internationaux comme les plus potentiellement propices à une détérioration des rapports sino-russes : l'Asie centrale.

La RPC devance la Russie dans les relations économiques, commerciales et financières de la plupart des républiques centrasiatiques depuis plusieurs

(22) Xing GUANGCHENG, « The Ukraine crisis and Russia's choices in 2015 », *Russian Analytical Digest*, n°168, 11 juin 2015, p. 7.

(23) Michael COX, « Not just 'convenient': China and Russia's new strategic partnership in the age of geopolitics », *Asian Journal of Comparative Politics*, vol. I, n°4, 2016, p. 319.

(24) *Cf.* M. DUCHÂTEL, *op. cit.*, p. 3.

années (25). Elle a passé avec certaines d'entre elles des accords dans le domaine énergétique sans que la Russie ait été associée aux décisions et ait pu empêcher quoi que ce soit – si bien qu'aujourd'hui le Turkménistan compte pour 46% des importations chinoises de gaz (26). Tout cela n'a pas manqué de susciter une crispation du côté russe. D'ailleurs, l'Union économique eurasiatique se voulait certainement un des leviers par lesquels Moscou entendait canaliser la percée économique chinoise en Asie centrale. Or la déclaration conjointe de Vladimir Poutine et de Xi Jinping de mai 2015 sur la coordination recherchée entre l'UEE et la Ceinture économique de la Route de la soie suggère que les deux puissances sont plutôt dans une logique de rechercher un *modus vivendi* dans cette zone. Et les deux Etats organisent désormais des consultations bilatérales sur l'Asie centrale au niveau des ministères des Affaires étrangères.

Dans ce cadre, l'une, la Russie, confrontée à une réduction objective de la portée potentielle de l'UEE du fait de l'absence de l'Ukraine, suppose que s'appuyer sur le dynamisme chinois – tout en « l'accompagnant » – peut être une manière de redonner du corps au grand « projet eurasiatique » que Vladimir Poutine avait placé au cœur de sa politique étrangère russe pour son troisième mandat (27). La Russie espère sans doute jouer de la « connexion » UEE-nouvelle Route de la soie pour renforcer sa propre importance dans les schémas de coopération économiques eurasiatiques. Ainsi, lors du forum économique de Saint-Petersbourg de juin 2016, le Président russe a fait part de sa nouvelle vision de la coopération économique en Eurasie, évoquant un « Grand partenariat eurasiatique » reposant sur un réseau d'accords commerciaux entre l'UEE, la Chine, l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS), l'Associations des Nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN) et l'Union européenne (UE). Dans cette perspective, la Russie cherche à ne pas se situer dans la simple position de demandeur, en articulant plus ou moins formellement une offre – assurer pour la Chine, *a priori* assez peu désireuse d'utiliser ses forces armées dans l'espace centre-asiatique, l'action de sécurisation et de stabilisation de ce dernier. L'autre, la Chine, qui voit dans la nouvelle Route de la soie un des vecteurs de la relance économique nationale, est soucieuse de s'assurer que la Russie ne lui compliquera pas la tâche dans cet « étranger proche » commun. Alors que la force vive de sa puissance militaire se concentre essentiellement sur sa façade maritime, la Chine peut être sensible à cette « proposition » russe sur une forme de division du travail plus ou moins formelle en Asie centrale.

(25) Cf. Raffaello PANTUCCI, « China's and Russia's soft competition in Central Asia », *Current History*, oct. 2015, pp. 272-277.

(26) T. BORDATCHEV, *op. cit.*

(27) Cf. l'article de campagne présidentielle de Vladimir Poutine, qui confirme ce projet : « Novyĭ integratsionnyĭ proekt dlia Evrazii – boudouchchee, kotoroe rojdaetsia segodnia » [Un nouveau projet d'intégration pour l'Eurasie – un avenir qui prend naissance aujourd'hui], *Izvestiia*, 3 oct. 2011.

Ces approches croisées – et pour le moins pragmatiques – vont dans le sens de l’avis d’un observateur qui juge « *indéniable que la région glisse de la sphère d’influence économique immédiate de la Russie depuis un certain temps, mais que la Chine a procédé à ses avancées avec le plein assentiment de la Russie* » (28). Bien qu’un peu emphatique dans sa formulation, il reflète cependant mieux la réalité des rapports sino-russes en Asie centrale que les opinions selon lesquelles la Russie et la Chine sont condamnées à s’y affronter politiquement et économiquement. De fait, la consolidation de l’Organisation de coopération de Shanghai depuis le milieu des années 1990 dérive pour partie de la volonté des deux pays de travailler de concert dans cette région, ne serait-ce que pour en canaliser les instabilités, dont ils redoutent la contagion à leur propre territoire. Or cela suppose, dans leur vision des choses, d’y gérer au mieux leurs divergences d’intérêts.

Certes, cela ne va pas sans heurts. Après tout, Pékin a développé, quand cela lui convenait mieux, des coopérations avec les républiques centro-asiatiques en dehors du cadre OCS, au grand dam de la Russie (29). Et Moscou a rejeté diverses propositions de la Chine concernant l’avenir de l’OCS, notamment en matière économique. Il y aura d’autres écueils, chacun des deux Etats défendant ses intérêts au plus près. Toutefois, l’expérience des vingt dernières années suggère que Moscou et Pékin orchestreront leurs initiatives en fonction de l’objectif de réduire l’instabilité et la volatilité régionales qu’elles jugent susceptibles de nuire à leurs projets économiques et géopolitiques respectifs. Ainsi, si des éléments suggèrent que la Russie reste dans une posture assez hégémonique et défensive en Asie centrale (30), cela n’a pas empêché le lancement de discussions entre l’UEE et la Chine sur un nouvel accord économique et commercial – en mai 2016, les membres de l’UEE ont en effet demandé à la Commission économique eurasiatique de commencer les travaux en ce sens avec la Chine pour éviter que les choses se fassent sur une base bilatérale.

LA CHINE, LA RUSSIE ET L’OCCIDENT

Ainsi, contrairement à ce qu’avancent beaucoup d’observateurs, la relation sino-russe existe indépendamment de son volet de réaction, résistance, opposition – c’est selon – aux politiques des pays occidentaux. Elle évolue, avec ses avancées, ses difficultés, ses arrière-pensées. Les deux pays conçoivent probablement leur partenariat comme un soulagement dans le sens où il leur évite de consacrer de trop amples ressources sécuritaires et militaires à l’éventualité d’une confrontation mutuelle, confrontation que leur dialogue et leur coopération tous azimuts permettent sinon d’exclure, du moins de repousser à des horizons lointains. Pour l’une comme pour l’autre, l’Occident est en bonne place dans la liste des risques

(28) R. PANTUCCI, *op. cit.*, p. 272.

(29) *Ibid.*, p. 273.

(30) T. BORDACHEV, *op. cit.*

sécuritaires jugés prioritaires (ajustement de la posture de l'OTAN pour l'une, dimension militaire et sécuritaire du *rebalance* asiatique des Etats-Unis pour l'autre et, pour les deux, perception que les pays occidentaux, Etats-Unis en tête, sont enclins à soutenir des « changements de régime » quand ceux-ci répondent à leurs intérêts géopolitiques). Aux yeux des deux gouvernements, la crise en Ukraine et ses suites ont été révélatrices du radicalisme croissant du monde occidental dont ce serait la réponse au recul de son *leadership* international (31)..

En Occident, on observe l'évolution de la relation sino-russe de diverses manières. Certains s'en inquiètent. Beaucoup la minimisent – certains, d'ailleurs, parce qu'ils s'en inquiètent. Leurs arguments ne manquent pas de substance. Ainsi, ils soulignent que la relation économique, malgré la « *complémentarité élevée* » régulièrement mentionnée par les deux parties, demeure insuffisante et ne constitue un levier de croissance et de développement essentiel pour aucun des deux. De ce point de vue, les effets de la crise en Ukraine et des sanctions à l'encontre de la Russie n'ont pas changé grand-chose. Les échanges commerciaux ont même enregistré un fort recul en 2015 – 64,2 milliards de dollars contre 95 l'année précédente, sous la pression de la chute du prix des hydrocarbures et de la crise économique russe. La relation commerciale est en outre asymétrique – la Chine est depuis 2010 le premier partenaire commercial de la Russie, mais cette dernière n'est que le neuvième partenaire de la RPC (ce qui doit, entre autres, à la différence de taille entre les deux économies (32)). Les investissements croisés demeurent modestes. S'y ajoute le décalage entre les budgets de défense. De tout cela on peut conclure, avec certains commentateurs européens, que « *la Chine a moins besoin de la Russie que l'inverse* » (33).

Pendant, certaines des analyses relativisant la force du partenariat sino-russe traduisent en creux la crainte qu'inspire le rapprochement croissant des positions internationales de Pékin et de Moscou au cours des dernières années. Longtemps discrète sur ces enjeux, la Russie se montre plus ouvertement solidaire de la Chine sur les questions asiatiques, sur un mode pas très différent, somme toute, de la posture pour laquelle les officiels chinois ont opté sur le « problème ukrainien ». Ce qui a longtemps été le discours russe sur la sécurité européenne se retrouve dans des positionnements désormais plus incisifs sur les évolutions stratégiques en Asie – des officiels russes accusant les Etats-Unis d'entretenir des logiques de bloc et s'associant à leurs homologues chinois pour appeler de leurs

(31) Pour un rappel des positionnements similaires de la Chine et la Russie au sein du Conseil de sécurité de l'ONU, en particulier la Syrie, cf. M. COX, *op. cit.*, p. 325. Les déclarations de l'Organisation de coopération de Shanghai, qui insistent régulièrement sur la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats souverains et sur le droit de chaque nation au libre choix de son modèle politique et de développement interne propre, reflètent ces mêmes préoccupations communes à Moscou et Pékin.

(32) Alicia Garcia HERRERO / Jianwei XU, « The China-Russia trade relationship and its impact on Europe », *Bruegel Working Papers*, n°4, 2016, p. 3.

(33) C. BECKER, *op. cit.*, p. 1.

vœux « *la création d'un système de sécurité régionale universel, paritaire, accessible à tous* » (34). Sur les enjeux de la mer de Chine du Sud, la position russe s'est dernièrement faite plus précise – même si Moscou continue d'éviter de prendre parti dans les conflits en eux-mêmes – : les différends territoriaux ne sauraient être résolus que par la seule voie diplomatique, au niveau bilatéral, et sans emploi de la force mais aussi sans démonstration de force, selon les normes du droit international et... sans internationalisation, c'est-à-dire sans intervention des acteurs non directement impliqués dans les conflits. Les Etats-Unis se trouvent ainsi accusés d'agissements « *agressifs* » dans la région, qui, selon les responsables russes, « *accroissent le degré de tension à proximité de nos frontières* », voire sont porteurs du risque d'un « *passage au degré suivant, c'est-à-dire qu'à terme ils peuvent susciter une réelle menace militaire* » (35). Moscou a fait part de son soutien aux positions de Pékin sur le jugement rendu par le tribunal de La Haye en juillet 2016.

La solidarité s'affiche également plus forte sur la crise de prolifération nord-coréenne et sur son possible impact sur les équilibres stratégiques en Asie – les deux parties estimant que « *certaines puissances* » cherchent à l'utiliser pour casser à leur avantage l'équilibre des forces militaires. Le ministre russe des Affaires étrangères a ainsi souligné que, si la Chine et la Russie étaient favorables à des mesures empêchant la poursuite des programmes balistiques nucléaires nord-coréens, elles souhaitent également des décisions « *qui ne conduiraient pas au renforcement de la tension dans la région, ne fermeraient pas la possibilité d'un règlement politico-diplomatique et ne serviraient pas de prétexte à un 'gonflement' dangereux et déstabilisant des armements dans la région, y compris les plans de création d'un système de défense antimissile* » (36). Le message est assez clair... Les deux pays affichent ainsi désormais une proximité de vues sur une question sur laquelle la Chine a longtemps considéré ambiguë la solidarité de la Russie à son endroit, la défense antimissile : en Europe comme en Asie, ces « *plans ne sont en aucune manière proportionnés aux menaces qui ont été initialement désignées par les Américains pour justifier la création* » de ces systèmes ; et « *nous montrerons le caractère absolument injustifié de ces plans, qui menacent de détruire [...] la parité globale et la stabilité stratégique* » (37). En mai 2016 les deux pays ont conduit leur premier exercice conjoint de défense antimissile ; un autre devrait suivre en 2017. Les contacts très réguliers entre les officiels des deux pays sur l'intervention militaire russe en Syrie, sujet sur lequel la Chine a paru un

(34) Entretien d'A. Denisov, ambassadeur de Russie en Chine, *Rossia Segodnia*, 8 déc. 2015.

(35) *Id.*

(36) Sergeï LAVROV, à l'occasion d'une conférence de presse conjointe avec son homologue chinois, Moscou, 11 mars 2016 ; communication aux médias suite au deuxième *round* du dialogue régulier sur la sécurité en Asie du Nord-Est, Moscou, 4 mars 2016.

(37) Conférence de presse des ministres des Affaires étrangères, 11 mars 2016 ; « Wang Yi : deployment of the THAAD missile defense system goes beyond actual defense need », 11 mars 2016, disponible sur le site Internet www.fmprc.cn.

peu en retrait, marque un soutien indirect de Pékin aux choix russes – du reste, sur la Syrie, la Chine a toujours partagé la prévention de la Russie quant à la perspective d'un départ de Bachar al Assad sous la pression occidentale. Les officiels russes et chinois insistent régulièrement – qu'ils parlent d'eux-mêmes ou d'autres pays, comme la Corée du Nord – sur le fait qu'ils ont des « *intérêts légitimes en matière de sécurité* » (38), ce que négligent de prendre en compte, selon eux, les pays occidentaux.

Ainsi, la résistance à ce que les deux pays perçoivent comme l'interventionnisme occidental, qui a été l'une des bases sur lesquelles l'Organisation de coopération de Shanghai a pu se consolider (39), non seulement demeure un ciment essentiel des liens entre la Chine et la Russie mais semble s'être renforcé du fait de la crise en Ukraine. En 2015, une officielle chinoise résume cet aspect : « *Pékin et Moscou objectent au recours à la force par Washington contre d'autres pays, à l'imposition de sanctions et aux doubles standards que les Etats-Unis appliquent dans leurs politiques étrangères* » (40). Dans le passé, le discours public chinois nous avait habitués à un langage plus diplomatique sur le sujet que celui de la Russie... Point important, la Chine semble interpréter les pressions et les sanctions appliquées par Washington et l'Union européenne à la Russie comme autant de signaux adressés aux autres puissances qui appellent de leurs vœux un ordre international moins occidental-centré.

* *
*

Depuis 2014, la Chine et la Russie affichent des relations plus fortes et le fait que cela se produise à un moment très difficile des rapports russo-occidentaux n'a pas manqué de renouveler le débat international sur la nature et la portée réelles du partenariat sino-russe. Bien sûr, cet affichage est certainement instrumentalisé par deux puissances qui font face à des difficultés économiques et stratégiques, certes très différentes, et qui sont soucieuses de retirer de leur relation le maximum de bénéfiques, y compris en termes de communication sur la scène mondiale. Tandis que certains observateurs suggèrent que l'Occident doit tenter de dissocier ce tandem, selon des arguments assez alarmistes et des propositions *a priori* assez peu crédibles (41), d'autres, plus classiquement, jugent que les frictions entre

(38) Conférence de presse des ministres des Affaires étrangères, 11 mars 2016.

(39) Une des motivations de Moscou et Pékin dans leur politique de développement de l'OCS était de prévenir l'enracinement d'une présence américaine en Asie centrale dans l'après-11 septembre 2001.

(40) Y. Fu, *op. cit.*

(41) L'un d'entre eux appelle ainsi les Etats-Unis à marquer plus de souplesse à l'endroit de la Chine : « *Washington est sur le point de consolider un système d'alliance dans la région Asie-Pacifique contre l'expansion chinoise. Si cette approche a certainement des raisons valables, elle est aussi une cause majeure du rapprochement sino-russe* ». Selon ce commentateur, les Etats-Unis devraient donc ajuster, dans le sens de la souplesse, leurs attitudes en mer de Chine du Sud et doser la manière de traiter de la question des « valeurs » avec les Chinois alors que « *l'universalisme occidental [leur] suggère de se rapprocher de la Russie autoritaire* » (C. BECKER, *op. cit.*). D'autres poussent à une posture inverse – plus de souplesse face à la Russie pour la désolidariser de la menace principale aux intérêts occidentaux, la Chine (Dimitri SIMES, « *How Obama is driving Russia and China together* », *National Interest*, 1^{er} juil. 2014).

les deux pays vont s'intensifier à mesure que l'un – la Chine – va dépasser l'autre – la Russie – (42). Et beaucoup résumant les évolutions récentes du partenariat sino-russe à « *une façade d'unité stratégique* » (43). Qu'en est-il exactement ?

Au-delà des ambivalences mutuelles et de la tendance de chacun à instrumentaliser la relation avec l'autre, un élément est sans doute sous-estimé dans l'ensemble des analyses sur le partenariat sino-russe, à savoir la détermination et la constance avec lesquelles les deux pays ont travaillé à renforcer leurs liens depuis les premiers pas opérés dans cette voie par Mikhaïl Gorbatchev en 1989. Le partenariat s'est densifié car il s'est régulièrement redéfini, se réajustant de manière pragmatique en fonction des conditions internes des deux États et de leur environnement international. La grande fréquence des rencontres entre les responsables russes et chinois, à tous les niveaux, la capacité à aborder les « questions qui fâchent » pour tenter d'y apporter des réponses ou d'en atténuer les effets sur le reste de la relation ont indéniablement amélioré la qualité du dialogue et de la compréhension mutuelle – ce qui n'est pas incompatible avec le mépris que les observateurs internationaux croient déceler dans les attitudes réciproques des élites russes et chinoises et avec la méfiance réciproque qui anime certainement encore une partie d'entre elles et de la population.

Tout cela est donc voulu par les autorités des deux pays et correspond non seulement à des considérations liées au besoin ressenti de contrebalancer le *leadership* occidental, mais aussi à une vision de long terme. Cela permet à ce partenariat de résister à ses déséquilibres et à ses points de tension, de progresser malgré eux. Ses déséquilibres dans le sens où la Russie est, comme le soulignent volontiers les analystes occidentaux, moins solide que la Chine dans bien des domaines et où, clairement, elle s'est montrée, jusqu'à présent, plus jusqu'au-boutiste et agressive que Pékin dans la formulation d'une volonté de « résistance » aux Occidentaux. Ses points de tension dans le sens où les deux pays ne s'abstiennent pas nécessairement, dans la conduite de leur politique extérieure ou de sécurité, d'actes susceptibles de déplaire à l'autre (44).

Tout cela, conjugué au fait que les deux pays sont tous deux très attachés à leur autonomie en matière diplomatique et de défense, écarte, effectivement, la perspective de voir se dessiner une alliance militaire entre Moscou et Pékin dont la crédibilité est si fréquemment discutée par des experts occidentaux. Cela étant, est-ce la question pertinente ? Les officiels des deux États ne parlent-ils d'ailleurs pas eux-mêmes plus

(42) Hiroshi YAMAZOE, « The prospects and limits of the Russia-China partnership », *FOI Briefings*, n°32, 12 mars 2015.

(43) B. LO, *op. cit.*, p. 24.

(44) La Russie vend des matériels militaires à des pays en délicatesse avec Pékin (exemple de la vente de sous-marins Kilo au Vietnam). Les négociations bilatérales, même après 2014, demeurent souvent difficiles (énergie, armement...).

volontiers de « coordination » pour qualifier leur relation ? L'attitude des deux Etats sur ce qui est devenu pour eux une zone de compétition, l'Asie centrale, devrait retenir notre attention sur la manière dont les Russes et les Chinois parviennent à s'ajuster l'un à l'autre et à faire en sorte que, même dans cette région, « *ils géreront les zones de friction plutôt qu'ils ne les laisseront éclater* » (45). Ainsi, Moscou et Pékin s'avèrent assez créatifs dès lors qu'il s'agit de dépasser leurs différends, voire d'aménager l'absence de convergence et de transcender les désaccords pour disposer d'un environnement géopolitique aussi apaisé que possible, un besoin dicté par les enjeux de développement national et régional et par les projets de puissance respectifs. A cette recherche commune répond l'analyse que partagent les deux pays sur le fait que l'Occident, sous la houlette des Etats-Unis, représente un risque. Un risque en termes de capacité à déstabiliser leur voisinage – l'Ukraine n'en constituant que l'exemple le plus récent dans la perspective des Russes comme des Chinois. Et un risque dans le sens où ils perçoivent, là aussi à la lumière des choix occidentaux dans le cadre de la crise en Ukraine (sanctions, entre autres), que les pays occidentaux sont déterminés à répondre pied pour pied à leur revendication parallèle, sinon commune, d'un ajustement de l'ordre international.

Tout cela invite à sortir de la pensée facile dès lors qu'il s'agit de réfléchir aux conditions et ressorts du partenariat sino-russe. Fin 2016, l'élection de Donald Trump pose de nombreuses questions quant à la tonalité de la politique extérieure américaine dans les quatre années à venir. C'est le cas, en particulier, de l'impact possible des choix du nouveau Président américain sur le partenariat sino-russe, dont il pourrait modifier la toile de fond. Tandis que Donald Trump a martelé son intention de réparer les relations avec Moscou, il a envoyé nombre de signaux annonçant une ligne plus dure à l'égard de la Chine. William J. Burns, ancien Deputy Secretary of State et ancien ambassadeur à Moscou, qui préside actuellement le Carnegie Endowment for International Peace, suggère en substance que l'administration Trump pourrait chercher à mettre en œuvre avec Moscou « *un effort commun pour 'contenir' la Chine* » mais estime que Vladimir Poutine « *est peu enclin à sacrifier la relation avec Pékin* » (46). C'est probable. Certes, Moscou serait certainement preneuse d'une détente avec les Etats-Unis et profiterait probablement de la possibilité d'afficher un lien moins étroit avec Pékin, ce qui lui faciliterait peut-être son effort d'affirmation en Asie (47). Cependant, le président Trump sera contraint dans sa diplomatie par le fort consensus « antirusse » qui règne au sein de l'*establishment* américain, auquel fait écho, à Moscou, un profond ressentiment contre les Etats-Unis, doublé de la conviction de certains que la politique de résistance aux Etats-Unis est favorable au pouvoir en place.

(45) R. PANTUCCI, *op. cit.*

(46) William J. BURNS, « How we fool ourselves on Russia », *The New York Times*, 7 janv. 2017.

(47) Certains pays de l'ASEAN ont exprimé des réactions nerveuses face au positionnement de Moscou sur la mer de Chine du Sud.

Le potentiel de confiance mutuelle est durablement miné, reflétant des divergences structurelles. En outre, la Russie n'a guère de raisons d'ignorer soudainement les éléments de fond qui ont motivé son rapprochement avec Pékin au cours des vingt-cinq dernières années – dont beaucoup, une fois encore, ne sont pas liées au souci partagé de réduire l'empreinte occidentale dans le système international. A ce dernier égard, du reste, rien n'indique que la Russie et la Chine estiment que le combat est terminé...