

[Scénarios]

# La politique taiwanaise de la Chine à l'horizon 2028

NOTE D'ÉCLAIRAGE - JANVIER 2024



*Think tank* de référence en France et en Europe, l'Institut Montaigne est un espace de réflexion indépendant au service de l'intérêt général. Ses travaux prennent en compte les grands déterminants économiques, sociétaux, technologiques, environnementaux et géopolitiques afin de proposer des études et des débats sur les politiques publiques françaises et européennes. Il se situe à la confluence de la réflexion et de l'action, des idées et de la décision.

NOTE D'ÉCLAIRAGE - Janvier 2024

# [Scénarios] La politique taiwanaise de la Chine à l'horizon 2028



*Les notes d'éclairage de l'Institut Montaigne permettent de se situer et de rendre intelligible l'environnement dans lequel nous évoluons.*

*Cette note s'inscrit dans une série de scénarios de court et moyen termes, utiles à la prise de décision.*

## Note d'éclairage

Se situer et rendre intelligible notre environnement

## Note d'enjeux

Poser des constats et identifier des problématiques

## Note d'action

Formuler des recommandations opérationnelles

## Opération spéciale

Sonder, chiffrer, expérimenter

## Rapport

Analyser et proposer collégalement des solutions de long terme

1	<b>Le début d'un nouveau cycle dans le détroit de Taiwan</b> .....	8
2	<b>Une gradation dans la coercition est aujourd'hui plus probable que le déclenchement d'une guerre d'absorption</b> .....	15
3	<b>La logique de « l'administration effective »</b> .....	19
4	<b>Une législation de sécurité nationale pour Taiwan</b> .....	24
	4.1. Objectif stratégique .....	24
	4.2. Mode opératoire .....	25
	4.3. Théorie de la victoire .....	27
	4.4. Quels risques consentis par la République populaire de Chine ? .....	34
	4.5. Quels risques spécifiques pour les acteurs européens ? .....	35
	4.6. Réponses possibles et recommandations .....	37

<b>5</b>	<b>Scénarios d'intrusion dans les eaux territoriales et l'espace aérien de Taiwan</b> .....	40
	5.1. Objectif stratégique .....	40
	5.2. Mode opératoire .....	45
	5.3. Théorie de la victoire .....	50
	5.4. Quels risques consentis par la République populaire de Chine? .....	52
	5.5. Quels risques spécifiques pour les acteurs européens? .....	53
	5.6. Réponses possibles et recommandations .....	54
<b>6</b>	<b>Conclusion générale</b> .....	56

## Mathieu Duchâtel

---

Mathieu Duchâtel est le **directeur des études internationales** de l'Institut Montaigne, où il est également expert résident pour l'Asie. Il a vécu dix ans entre Shanghai, Taipei et Pékin. Il a notamment été *Visiting Scholar* à la School of International Studies de l'université de Pékin en 2011/2012, au Japan Institute of International Affairs en 2015, à l'Institute for National Defense and Security Research à Taipei en septembre 2020, et au Centre de l'Union européenne de la National Taiwan University en 2023, en tant que Taiwan Fellow. Mathieu Duchâtel est docteur en science politique de Sciences Po.

## 1 Le début d'un nouveau cycle dans le détroit de Taiwan

Présence quasi permanente de l'armée de l'air et de l'aviation navale chinoise dans la zone d'identification de défense aérienne de Taiwan, franchissements réguliers par des forces aériennes et navales de la ligne médiane qui sépare le détroit de Taiwan en deux zones de contrôle tacites, exercices militaires de grande ampleur à intervalles rapprochés : la pression militaire chinoise contre Taiwan a atteint depuis 2019 des proportions inédites depuis l'abandon par Pékin, en 1979, de sa politique de « libération par la force » au profit d'une politique de « réunification pacifique ».

**Cette posture, et les déclarations belliqueuses qui l'appuient, font craindre une collision accidentelle ou intentionnelle avec les forces taiwanaises, le choix rationnel d'initier une crise militaire pour démoraliser la population taiwanaise ou, dans le pire des scénarios, une guerre visant à intégrer Taiwan par la force au sein de la République populaire de Chine (RPC).** Chacun de ces scénarios porte en lui la possibilité d'une confrontation directe entre la Chine et les États-Unis, soulevant la question de la maîtrise du risque d'escalade nucléaire. Chacun met en danger la survie, à Taiwan, d'un système démocratique qui garantit la séparation des pouvoirs et les libertés individuelles, d'une société ouverte au niveau de vie élevé (avec un PIB par habitant en 2022 comparable à celui de l'Italie, s'élevant à 33 910 USD selon le FMI), et d'une puissance technologique qui s'est rendue indispensable dans les chaînes de valeur mondiales, en dominant notamment plusieurs segments cruciaux de l'industrie des semi-conducteurs.

L'année 2024 sera critique à cet égard. Elle vient de s'ouvrir sur les élections présidentielle et législatives à Taiwan. Elle s'achèvera par l'élection présidentielle américaine en novembre. Un nouveau cycle de quatre ans

commence dans le détroit de Taiwan. **Pour la Chine, ce sera une année de recalibrage de sa politique à l'égard de Taiwan, qui prendra en compte l'issue de ces deux scrutins.**

À Taiwan, William Lai, du Parti démocrate progressiste (PDP), a été élu président avec 40,05 % des voix le 13 janvier 2024. C'est la première fois, depuis que les Taiwanais élisent leur président au suffrage universel direct, en 1996, que le Parti au pouvoir remporte un troisième mandat consécutif. En revanche, le PDP a perdu sa majorité parlementaire, ce qui présage de quatre années de confrontation entre les branches exécutives et législatives du pouvoir, puisque le système politique taiwanais n'impose pas la cohabitation dans une telle configuration.

Le nouveau Président, William Lai, encore vice-président jusqu'au 20 mai 2024, est une entité connue pour Pékin qui a pu longuement l'observer au pouvoir. Il a fait campagne sur le thème de la défense du système démocratique et de la société ouverte de Taiwan contre l'incorporation dans le régime autoritaire de la RPC. **Il s'inscrit résolument dans la continuité de la politique menée par la présidente Tsai Ing-wen, selon laquelle la République de Chine à Taiwan est déjà un État souverain, qui n'a donc pas besoin de déclarer formellement son indépendance.**

À Pékin, il est perçu comme un idéologue pro-indépendance, en raison de propos qu'il a tenus en 2017, s'auto-qualifiant de « travailleur pragmatique au service de l'indépendance de Taiwan ». Pourtant, le PDP a gelé, dès 1999, la clause de sa charte fondatrice, qui appelait à la fondation d'une République de Taiwan. Même si le parti défend et promeut une identité nationale taiwanaise distincte, il est devenu un parti de défense du *statu quo*. Lai s'inscrit dans cette tradition. Son insistance, classique pour le PDP, sur la nécessité de renouer le dialogue avec la RPC d'une manière qui soit respectueuse de la dignité souveraine de Taiwan, est interprétée à Pékin comme une tendance indépendantiste, qui vise à obtenir de la Chine une reconnaissance tacite de la souveraineté de Taiwan. Vu de Pékin, l'indépendantisme du PDP ne se résume pourtant

pas à la question souveraine – il porte aussi les politiques qui visent à « dé-siniser » la société taiwanaise, et que la Chine perçoit comme faisant partie d'un projet de construction nationale sur le long terme. Pékin exige, comme condition de la reprise du dialogue, la reconnaissance du « consensus de 1992 », une formule rhétorique inventée dans les années 2000 par le Kuomintang, avec à l'époque pour objectif de contourner la précondition chinoise de reconnaissance du « principe d'une seule Chine » afin de construire des canaux de communication fonctionnels avec Taiwan<sup>1</sup>.

Au pouvoir, mais sans majorité parlementaire, le président Lai va devoir faire face à une intensification de la pression chinoise sur Taiwan. Cette pression à l'unification est une signature de la politique taiwanaise de Xi Jinping – avant lui, le centre de gravité en était plutôt la dissuasion du mouvement indépendantiste taiwanais. À Taiwan, cette approche est comprise comme une « nouvelle normalité » (新常态), qui consiste à éroder graduellement le *statu quo* entre les deux rives. Il est encore tôt pour dire si l'absence de majorité législative sera un facteur aggravant ou limitant la pression. Il semble plus probable, pourtant, que la faiblesse relative de l'exécutif sans majorité législative sera vue à Pékin comme une opportunité à exploiter, d'autant que les pressions sont plus susceptibles d'accentuer les divisions internes à Taiwan que de créer une union sacrée. Pourtant, le **déterminant clef de la politique taiwanaise de la**

<sup>1</sup> En octobre 1992, la Straits Exchange Foundation (SEF, Taiwan) et l'Association for Relations Across the Taiwan Straits (Chine continentale, ARATS) se rencontrent à Hong Kong. Les deux organisations ont été créées par les gouvernements des deux rives pour maintenir le récit fictif selon lequel ils se parlent sans qu'il s'agisse pour autant de communication d'État à État. Ces organisations cherchent une formule permettant l'ouverture du dialogue « officiellement non officiel » en contournant leurs différences d'interprétation sur le principe d'une seule Chine, puisqu'à l'époque, chacune des deux rives se dit la seule représentante légitime de la Chine. L'ARATS trouve acceptable la position du SEF selon laquelle chacune des deux parties possède son interprétation de la notion « d'une seule Chine », mais sans y répondre officiellement. Le terme de consensus de 1992 est inventé en 2000 par Su Chi, président de la commission aux Affaires continentales de 1999 à 2000, et député KMT de 2001 à 2008, pour décrire rétrospectivement ce moment, qui permit une rencontre à Singapour. Ce terme reste controversé dans la mesure où la Chine n'a jamais officiellement déclaré qu'elle acceptait que chacune des deux parties définisse à sa guise la nature d'une seule Chine. Voir : Shih Hsiu-chuan, "Su Chi Admits the 1992 Consensus Was Made Up", Taipei Times, 22 février 2006.

## **Chine, en l'absence de déclaration d'indépendance à Taipei, sera surtout la politique américaine à l'égard du détroit.**

Sur ce plan, depuis 2020, l'administration Biden a multiplié les signaux visant à crédibiliser la posture de dissuasion américaine – le président Biden a lui-même déclaré trois fois que les États-Unis défendraient Taiwan en cas d'attaque chinoise<sup>2</sup>. Au moment de son entrée en fonction, l'administration démocrate était très attendue sur ce terrain en Asie. Sous la présidence de Barack Obama, l'administration démocrate précédente avait répondu de manière très timide aux avancées chinoises en mer de Chine du Sud et de l'Est pendant les années 2008-2016. L'absence de fermeté américaine avait, aux yeux des pays de la région, facilité la prise par la Chine du récif de Scarborough aux Philippines. De même, la présence permanente des navires de garde-côtes chinois dans les eaux territoriales japonaises contestées par la Chine autour des îles Diaoyu/Senkaku, et également revendiquées par Taiwan, commence pendant ces années, et constitue une transformation du *statu quo ante* aux yeux de tous les protagonistes.

Ce moment est aujourd'hui révolu. Il a été suivi d'un cycle d'**intense méfiance réciproque au sujet de Taiwan avec l'administration Trump**. Celui-ci a culminé en octobre 2020 et en janvier 2021, dans le contexte de la campagne présidentielle américaine puis de la contestation des résultats par Donald Trump. La Chine, fait inédit, a alors activé sa hotline militaire avec le chef d'état-major des forces armées américaines, le général Mark Milley, pour s'assurer que la posture militaire américaine autour de Taiwan n'annonçait pas la provocation d'un incident avec la Chine, qui aurait eu pour but de faciliter la réélection du président sortant. Cet épisode sans précédent met en lumière **l'opinion, que l'on retrouve dans certains cercles chinois bien qu'elle ne semble pourtant fondée sur aucun renseignement tangible, selon laquelle les États-Unis pourraient chercher à utiliser Taiwan pour piéger la Chine dans un conflit**

<sup>2</sup> Frances Mao, "Biden again says US would defend Taiwan if China attacks", BBC, 19 septembre 2022.

**dévastateur pour son économie, sa société, et peut-être sa stabilité politique.** Il souligne ainsi le risque sérieux de perception erronée des intentions de la partie adverse, et donc l'importance continue, pour les États-Unis, de clarifier leur posture de dissuasion.

Au-delà de cet épisode très instructif sur la perception chinoise de la menace américaine, il y a une constante : l'idée, dans les cercles de pouvoir à Pékin, selon laquelle les États-Unis utilisent Taiwan pour freiner le développement chinois et qu'ils pourraient dès lors exploiter un moment de vulnérabilité chinois pour soutenir l'indépendance de l'île. Ainsi, la pause tactique construite à partir de septembre 2023 par la diplomatie chinoise vis-à-vis des États-Unis, et qui a permis la rencontre Xi-Biden à San Francisco en novembre 2023, apparaît comme une tentative de stabilisation de la relation sino-américaine dans le contexte des élections taiwanaises et du ralentissement économique chinois, le tout pour gagner du temps avant l'échéance électorale américaine de la fin de l'année.

Dans le même temps, la méfiance taiwanaise vis-à-vis des intentions américaines est réelle – et inévitable. Elle est liée à l'épisode Kissinger/Nixon/Carter qui, entre 1971 et 1979, avait amené à la rupture des relations diplomatiques avec Taïpei et à la fin du Traité de défense mutuelle entre les États-Unis et la République de Chine, au profit d'une reconnaissance de la République populaire. La crainte d'une surprise stratégique qui verrait un accord sino-américain sceller le destin de Taiwan sans consultation de la population de l'île renaît à Taiwan à chaque élection présidentielle américaine. Elle se double, depuis la crise politique de l'occupation du Capitole par les partisans de Donald Trump en janvier 2021, de la crainte d'une déstabilisation de la démocratie américaine, qui offrirait à la Chine une fenêtre d'opportunité pour tenter un coup de force.

Dans ce contexte, **le moment de la présidentielle américaine est plus risqué pour le maintien de la paix dans le détroit de Taiwan que celui des élections taiwanaises.** En effet, il est quasiment impossible que le

candidat taiwanais élu annonce un abandon de la politique de maintien du *statu quo* au profit d'un agenda pro-indépendance. Bien au contraire, dès le soir de sa victoire, William Lai a déclaré qu'il « agirait en conformité avec notre ordre constitutionnel libre et démocratique afin d'atteindre un équilibre et de maintenir le *statu quo* entre les deux rives ». La défense du *statu quo* bénéficie non seulement d'un mandat démocratique clair, mais elle est aussi dans l'intérêt du vainqueur tant une sortie de ce cadre compromettrait, pour Taiwan, le soutien des États-Unis. Les experts chinois des relations entre les deux rives soulignent ainsi que le moment clef pour juger des intentions de l'exécutif taiwanais est le discours d'investiture du nouveau président, qui a traditionnellement lieu le 20 mai, cinq mois après le scrutin<sup>3</sup>. Alors qu'aucun élément tangible n'amène à croire que les États-Unis verraient une guerre du détroit comme allant dans leur intérêt stratégique, les preuves d'une « dissuasion » américaine visant à geler le mouvement indépendantiste taiwanais existent bien.

Il n'en reste pas moins **que l'année 2024 peut amener la Chine à accentuer sa politique de coercition à l'égard de Taiwan. Surtout, au-delà du sensationnalisme médiatique, les actions coercitives sont d'autant plus probables que la guerre qu'elles sont déjà là** – une stratégie d'étranglement de Taiwan est déjà en place. Une victoire PDP signifierait quatre nouvelles années sans consultations politiques entre les autorités des deux rives. Du point de vue de Pékin, ce nouveau cycle pourrait ainsi offrir au PDP l'occasion d'avancer son agenda identitaire, sous couvert de déclarations politiques de maintien du *statu quo*, augmentant les coûts futurs d'une tentative d'absorption dans le système de la RPC. Ces quatre années ne cesseraient ainsi d'alimenter la suspicion, à Pékin, que Taiwan progresse sur la voie d'une séparation définitive de la Chine, avec le soutien des États-Unis et du Japon et, de manière beaucoup plus tacite et prudente, des démocraties industrialisées, en attendant le moment propice d'un affaiblissement chinois.

<sup>3</sup> Entretiens, conduits par l'auteur, novembre 2023.

Certains travaux récents cherchent à estimer le coût économique d'une crise majeure ou d'une guerre de Taiwan – tous soulignent combien un tel scénario serait dévastateur pour l'économie mondiale<sup>4</sup>. Pourtant, **le discours par ailleurs nécessaire sur le risque de guerre occulte l'évidente préférence chinoise pour des actions d'érosion du *statu quo***. Comment se préparer à celles-ci ? Quels sont leurs modes opératoires possibles, et leurs conséquences économiques et politiques pour les Européens ? Comment répondre à une escalade dans la coercition chinoise à l'égard de Taiwan ?

Cette note, qui s'appuie sur des entretiens menés auprès de nombreux acteurs de la sécurité nationale et du monde économique à Taiwan et en Europe, et sur la participation de l'auteur à un dialogue sur les relations entre les deux rives avec le Shanghai Institutes of International Studies, cherche à apporter des réponses à ces questions en explorant **deux scénarios possibles dans la politique de la Chine vis-à-vis de Taiwan**. Le premier porte sur une intensification de la guerre par le droit, et le second sur **des intrusions dans les eaux territoriales ou l'espace aérien de Taiwan** – intrusions qui n'ont aujourd'hui jamais eu lieu, d'après les sources ouvertes. Ces analyses mettent en évidence de vraies questions de tolérance au risque de la part des acteurs européens. **La stratégie d'érosion du *statu quo***, que la Chine aura de plus en plus tendance à présenter comme des actions normales de maintien de l'ordre au sein « d'une seule Chine », **joue sur les perceptions et les peurs, en particulier celles des acteurs économiques**. Il est donc nécessaire de bien en mesurer les risques afin de ne pas surréagir.

<sup>4</sup> David Stringer, "War Over Taiwan Would Cost World Economy Over US\$10 Trillion", Bloomberg, 9 janvier 2024, <https://www.bloomberg.com/news/newsletters/2024-01-09/war-over-taiwan-would-cost-world-economy-10-trillion-big-take> ; Charlie Vest, Agatha Kratz, Reva Goujon, "The Global Economic Disruptions from a Taiwan Conflict", Rhodium Group, 14 décembre 2022, <https://rhg.com/research/taiwan-economic-disruptions/>.

## 2 Une gradation dans la coercition est aujourd'hui plus probable que le déclenchement d'une guerre d'absorption

Quelles formes pourrait prendre la coercition chinoise ? Trop souvent, on entend l'argument de l'inévitabilité de la guerre. **Le risque de guerre n'est certainement pas nul dans le détroit de Taiwan, mais le bruit politique et le sensationnalisme médiatique obscurcissent les autres options, moins coûteuses, que pourrait employer Pékin** afin d'altérer sur le plus long terme la détermination taiwanaise, américaine et japonaise à résister à un futur coup de force.

L'échec de la *blitzkrieg* russe en Ukraine en février 2022 est un contexte extrêmement important pour expliquer la forte probabilité d'une intensification des actions coercitives de la part de Pékin. La Chine a longtemps souhaité convaincre ses interlocuteurs qu'une attaque éclair contre les centres de décision politique et de commandement militaire de Taiwan, qui détruirait les forces aériennes taiwanaises au moyen d'un barrage de missiles balistiques et de croisières, d'opérations de forces spéciales positionnées sur l'île et d'attaques cyber, suffirait à provoquer une capitulation taiwanaise avant même que les États-Unis n'aient eu le temps de déployer leurs forces sur la zone. Aujourd'hui, elle ne **peut plus miser sur le succès d'une *blitzkrieg***. Et l'issue d'un conflit long, qui verrait une confrontation directe entre les forces chinoises et américaines, est très incertaine. Dans le pire des cas pour le leadership du Parti communiste chinois, une guerre interminable menée contre Taiwan, avec des pertes très élevées pour la Chine, pourrait aboutir à un changement de direction du Parti, voire à un changement de régime.

**En revanche, elle a besoin d'évaluer précisément, mais aussi de détruire méthodiquement la capacité de résistance de la société taiwanaise** – les forces morales de l'armée, l'esprit de défense des

dirigeants politiques, et la résilience de la société. Dans ce contexte, une intensification de la coercition peut être doublement utile – y compris sous la forme d'une crise qui, par la recherche d'une démoralisation de la société insulaire, forcerait Taiwan à révéler l'état de ses forces morales, en même temps qu'elle démontrerait la tolérance de la Chine à la prise de risque.

**Pourtant, la Chine est peu susceptible d'abandonner, dans sa politique à l'égard de Taiwan, les incitations économiques à certaines entreprises ou à certains secteurs d'activités identifiés comme des cibles qui pourraient promouvoir à Taiwan les intérêts chinois. Il est aussi très improbable qu'elle abandonne ses méthodes de « Front uni », qui consistent à s'appuyer sur des forces non communistes moins hostiles au projet chinois que le PDP,** afin de neutraliser celui-ci – l'alliance classique avec l'ennemi secondaire contre l'ennemi principal.

Ces deux approches sont, hors de Taiwan, moins visibles que les démonstrations de force car elles suscitent peu d'intérêt médiatique. Les signaux et les initiatives ne manquent pourtant pas. Wang Huning, membre du comité permanent du Bureau politique du Comité central du Parti, et président de la Conférence consultative politique du peuple chinois, qui incarne le Front uni (l'intégration des forces non communistes dans le système de la RPC), l'a répété lors de la conférence annuelle de travail du Parti sur Taiwan en mai 2023 : « Nous devons défendre la notion selon laquelle les deux rives du détroit de Taiwan sont une seule famille; respecter nos compatriotes taiwanais, nous occuper d'eux et leur offrir des bénéfices; améliorer les mécanismes et les politiques visant à renforcer le bien-être des compatriotes taiwanais; et continuer à approfondir l'intégration et le développement entre les deux rives »<sup>5</sup>. En juin 2023, il annonce ainsi que la province du Fujian, située face à l'île de Taiwan de l'autre côté du détroit, devient une « zone de démonstration pour

l'intégration et le développement entre les deux rives », au moyen de politiques incitatives pour les investisseurs taiwanais<sup>6</sup>. Si le gouvernement taiwanais répond que « l'ignorance par Pékin des aspirations de la population taiwanaise et sa constante dépréciation font de sa campagne de propagande un exercice futile », il est important de souligner que **ces initiatives de séduction par l'économie se poursuivent, et rencontrent encore certains succès**<sup>7</sup>. La Chine a testé ces méthodes à Hong Kong. Bien sûr, les effets des réseaux construits dépendent en grande partie du rapport des forces politiques à Taiwan. Mais dans l'ensemble, la politique taiwanaise de Pékin ne se limite pas à des actions de coercition. Celles-ci sont toujours complétées par des actions incitatives, même si l'équilibre entre coercition et incitations sous Xi Jinping s'est renversé au profit de la manière forte.

**Enfin, la Chine est susceptible de jouer toutes ses cartes hybrides avant d'aller aux extrêmes.** L'analyse de la politique de Xi Jinping vis-à-vis de la mer de Chine du Sud et des îles Diaoyu/Senkaku depuis 2012 est à ce titre riche d'enseignements. La Chine de Xi Jinping a une forte préférence pour les opérations de police. À travers de telles opérations de garde-côtes, la Chine a cette dernière décennie gagné une présence dominante dans sa périphérie maritime, mais non le contrôle des territoires qu'elle revendique. Elle a développé, par l'intermédiaire de ces crises, un mode opératoire consistant à convaincre l'opinion publique chinoise qu'elle « administrait » ces territoires sous souveraineté chinoise; tout en utilisant cet argument à destination de la communauté internationale.

Cette préférence pour ce qui peut être qualifié de **fait accompli policier** requiert toute l'attention des décideurs privés et publics européens. Ils font partie des cibles de ces actions dans la mesure où il est dans l'intérêt

<sup>5</sup> «2023年对台工作会议在京召开, 王沪宁出席并讲话» (Speech to the 2023 Taiwan work conference by Chair Wang Huning, Beijing), Xinhua, 11 mai 2023.

<sup>6</sup> Ben Blanchard et al., «China touts economic gains for Taiwan in co-development plan with Fujian», Reuters, 13 septembre 2023.

<sup>7</sup> Chung Li-hua et al., «MAC rejects Fujian plan», Taipei Times, 18 juin 2023.

de Pékin d'isoler Taiwan de ses soutiens internationaux pour parvenir à ses fins. Sur quelle échelle de temps devons-nous réfléchir ? **Les actions de coercition s'inscrivent dans le court terme, alors que le risque de guerre s'inscrit bien davantage sur les moyen et long termes.** La direction du Parti communiste s'est refusée à annoncer une date pour son projet d'unification avec Taiwan lorsqu'elle a adopté la loi anti-sécession, en 2015 – ce fut un choix stratégique. Le commentaire de Xi Jinping (en 2013 et en 2019) selon lequel la « réunification ne peut pas être repoussée indéfiniment de génération en génération » a parfois été interprété comme un abandon de cette approche ouverte. Pourtant, rien n'indique aujourd'hui que la Chine a un horizon temporel fixe pour forcer une unification. Ce projet est souvent lié à la vision d'une « réjuvenation » de la nation chinoise à l'horizon 2049, pour le centenaire de la fondation de la République populaire<sup>8</sup>. À cette date, le leadership du Parti aura changé. Or l'analyse, qui vient des États-Unis, selon laquelle le risque d'attaque serait le plus élevé autour de 2027, repose sur une évaluation des capacités militaires chinoises et sur la perspective du prochain Congrès du Parti, pour lequel Xi Jinping chercherait à sécuriser un quatrième mandat de cinq ans<sup>9</sup>. Elles ne se fondent sur aucune évaluation précise de ses intentions. Or dans un système aussi centralisé et personnalisé, ses intentions et son calcul coûts/avantages constituent le facteur le plus décisif. S'il est crucial de prendre en compte le risque de guerre, il est aussi nécessaire de se préparer aux actions plus probables qui affecteront le *statu quo* tout en se nourrissant de la crainte qu'inspire l'horizon d'une guerre.

<sup>8</sup> Jude Blanchette, Briana Boland, Lily McElwee, "What is Beijing's Timeline for "Reunification" with Taiwan?", CSIS Interpret: China, 26 mai 2023, <https://interpret.csis.org/what-is-beijings-timeline-for-reunification-with-taiwan/>.

<sup>9</sup> Robert A. Manning, "Is a Chinese Invasion of Taiwan the Most Likely Scenario?", Policy Memo, Stimson Centre, 27 octobre 2023, <https://www.stimson.org/2023/is-a-chinese-invasion-of-taiwan-the-most-likely-scenario/>.

### 3 La logique de « l'administration effective »

Mais comment réagir à de telles actions ? Il est d'abord nécessaire d'être lucide sur le mode opératoire de la Chine de Xi. Du point de vue chinois, le « principe d'une seule Chine » est susceptible de légitimer des opérations ou des actes présentés comme du maintien de l'ordre – ce serait le cas d'une escalade dans la guerre par le droit, ou d'opérations de nature policière.

**Qu'est-ce que le « principe d'une seule Chine » ?** Le Bureau des Affaires de Taiwan du Conseil d'État chinois le définit en 2000 par un triptyque : « il n'y a qu'une seule Chine dans le monde, Taiwan fait partie de la Chine et le gouvernement de la République populaire est le seul gouvernement légitime qui représente l'ensemble de la Chine »<sup>10</sup>. Par la suite, la loi anti-sécession de 2005 stipule qu'il « n'existe qu'une seule Chine dans le monde. Le continent et Taiwan en font chacun partie. La souveraineté et l'intégrité territoriale de la Chine sont indivisibles »<sup>11</sup>.

Or il existe une différence fondamentale entre le « **principe d'une seule Chine** », défendu par Pékin, et les « **politiques d'une seule Chine** » conduites par les États européens, les États-Unis, le Japon, la Corée du Sud, l'Australie, l'Inde et les pays de l'ASEAN. Cette distinction est essentielle pour anticiper le mode opératoire de la Chine, comprendre les initiatives récentes de sa politique taiwanaise, et développer des réponses appropriées. Aujourd'hui, **Pékin cherche en vain à effacer cette distinction, qui au contraire est devenue plus évidente.**

Ainsi, depuis l'invasion russe de l'Ukraine en février 2022, la Chine mène une campagne diplomatique de réinterprétation de la résolution 2758 de l'Assemblée générale des Nations unies. La résolution, adoptée le

<sup>10</sup> "The One China Principle and the Taiwan Issue", Bureau des affaires de Taiwan et Bureau d'information du Conseil d'État.

<sup>11</sup> "Anti-Secession Law", loi adoptée lors de la 3<sup>e</sup> session de la 10<sup>e</sup> Assemblée nationale populaire le 14 mars 2005.

25 octobre 1971, « décide le rétablissement de la République populaire de Chine dans tous ses droits et la reconnaissance des représentants de son gouvernement comme les seuls représentants légitimes de la Chine à l'Organisation des Nations unies, ainsi que l'expulsion immédiate des représentants de Tchang Kaï-chek du siège qu'ils occupent illégalement à l'Organisation des Nations unies et dans tous les organismes qui s'y rattachent »<sup>12</sup>. Le dernier *Livre blanc de politique taiwanaise* du gouvernement chinois estime que la « résolution 2 758 est un document politique qui résume le principe d'une seule Chine, dont l'autorité légale ne fait aucun doute, et qui a été reconnu dans le monde entier »<sup>13</sup>. Le Livre blanc ajoute que « depuis la fondation de la République populaire de Chine en 1949, 181 pays ont établi des relations avec la Chine sur le fondement du principe d'une seule Chine. Le principe d'une seule Chine est un consensus universel de la communauté internationale et une norme basique des relations internationales »<sup>14</sup>. Cette campagne de ré-interprétation unilatérale de la résolution 2 758 a visé l'ensemble des pays membres des Nations unies<sup>15</sup>.

Ces dernières années ont pourtant permis une meilleure prise de conscience, dans les cercles décisionnels européens, de la différence entre le principe et la politique d'une seule Chine. **Pour l'Union européenne, la politique d'une seule Chine signifie la reconnaissance exclusive de la République populaire de Chine en tant que seul gouvernement légitime de la Chine.** L'accent est mis sur la reconnaissance de la RPC, et sur l'espace qui existe pour conduire avec Taiwan une coopération étroite sur de nombreux dossiers, sans langage spécifique relatif à la question de la souveraineté<sup>16</sup>. Pour l'Union européenne, il

<sup>12</sup> « *Rétablissement des droits légitimes de la République populaire de Chine à l'Organisation des Nations unies* », Bibliothèque numérique de l'Organisation des Nations unies, 25 octobre 1971.

<sup>13</sup> « *The Taiwan Question and China's Reunification in the New Era* », Bureau des affaires de Taiwan du Conseil des Affaires d'État et Bureau d'information du Conseil des Affaires d'État, août 2022.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> Bonnie Glaser et Jessica Drun, « *The Distortion of UN Resolution 2758 and Limits on Taiwan's Access to the United Nations* », German Marshall Fund, 24 mars 2022, <https://www.gmfus.org/news/distortion-un-resolution-2758-and-limits-taiwans-access-united-nations>.

est pourtant nécessaire de reconnaître **l'existence d'un point de blocage chypriote**, puisque Chypre est l'État membre de l'UE qui souvent empêche la tenue de discussions sur les questions de sécurité dans le détroit, au motif d'une stricte adhérence au principe d'une seule Chine.

Le tableau ci-après énumère les différentes formulations consenties par les États membres de l'UE lors de l'établissement de relations diplomatiques avec la RPC, ou lors de déclarations politiques relatives à la question de la souveraineté de Taiwan.

Tableau 1 : les politiques d'une seule Chine des États membres de l'Union européenne<sup>17</sup>

Reconnaît la RPC comme seul gouvernement légitime de la Chine et Taiwan comme une partie de la Chine (province ou partie inaliénable).	Croatie, Estonie, France, Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, République tchèque.
Reconnaît la RPC comme seul gouvernement légitime de la Chine et <b>prend acte</b> ( <i>acknowledge</i> ) de la revendication chinoise selon laquelle Taiwan est une partie inaliénable de la Chine (note : la RPC emploie en langue chinoise un terme plus proche de « reconnaît » pour traduire « <i>acknowledge</i> »).	Espagne.
Reconnaît la RPC comme seul gouvernement légitime de la Chine et « <b>prend note</b> » de la revendication chinoise selon laquelle Taiwan est une partie inaliénable de la Chine.	Belgique, Grèce, Italie, Malte.
Reconnaît la RPC comme seul gouvernement légitime de la Chine et « <b>comprend et respecte</b> » la revendication chinoise selon laquelle Taiwan est une partie inaliénable de la Chine.	Danemark, Hongrie.
Reconnaît la RPC comme seul gouvernement légitime de la Chine et « <b>respecte</b> » la revendication chinoise selon laquelle Taiwan est une partie inaliénable de la Chine.	Pays-Bas.
Reconnaît la RPC comme seul gouvernement légitime de la Chine sans aucune mention de la souveraineté de Taiwan.	Allemagne, Suède.

<sup>16</sup> « *The European Union and Taiwan* », équipe de presse et d'information de la délégation de l'UE à Taiwan, 26 août 2021.

<sup>17</sup> Adapté de Chong Ja Ian, « *The Many 'One Chinas': Multiple Approaches to China and Taiwan* », Carnegie Endowment for International Peace, 9 février 2023.

Il est important de souligner que **ce langage est loin de déterminer entièrement la politique des États européens vis-à-vis de la Chine et de Taiwan**. Ainsi, la République tchèque et la Lituanie, qui reconnaissent Taiwan « comme une partie de la Chine », sont les deux États européens qui sont allés le plus loin dans le développement de relations politiques avec Taiwan ces dernières années. Le cas de la France est à cet égard éclairant.

La France, par le communiqué Balladur de 1994, qui met fin au différend avec la Chine né de la vente de Mirage 2000 à Taiwan, adopte alors le discours suivant : « La partie française a confirmé que le gouvernement français reconnaît le gouvernement de la République populaire de Chine comme l'unique gouvernement légal de la Chine, et Taïwan comme une partie intégrante du territoire chinois »<sup>18</sup>. Ce communiqué rompt avec la politique du général de Gaulle qui, lors de la reconnaissance de la République populaire en 1964, n'avait pas souhaité rompre avec la République de Chine de Tchang Kaï-chek, alliée de la France pendant la Seconde Guerre mondiale. En choisissant de laisser la décision au Généralissime, il ouvrait en réalité aussi la possibilité d'une politique de deux Chines, où la France aurait maintenu des relations avec les deux Républiques – ce qui était bien sûr incompatible avec l'ambition de Tchang de reprendre le continent chinois aux communistes et de l'incorporer dans la République de Chine. Le communiqué de 1964 était ainsi laconique : « Le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République populaire de Chine ont décidé d'un commun accord d'établir des relations diplomatiques. Ils sont convenus à cet effet de désigner des ambassadeurs dans un délai de trois mois »<sup>19</sup>.

**Pourtant aujourd'hui, le ministère français de l'Europe et des Affaires étrangères ne reprend plus le langage du communiqué de 1994, et parle au contraire de « politique d'une seule Chine ».** Ainsi en 2023, le

<sup>18</sup> « Communiqué conjoint franco-chinois, en date du 12 janvier 1994, sur le rétablissement de relations de coopération entre la France et la Chine », Vie publique, prononcé le 12 janvier 1994.

<sup>19</sup> Françoise Mengin, « Établissement de relations diplomatiques entre la France et la Chine », France Archives.

porte-parole du ministère déclare : « Pour le *statu quo*, la politique française remonte à 1964 et à notre reconnaissance du gouvernement de la République populaire de Chine comme seul représentant de la Chine. C'était la politique d'une seule Chine, qui a été définie à ce moment-là. Il y a ensuite eu d'autres déclarations, mais je ne vais pas entrer dans l'exégèse de nos déclarations différentes »<sup>20</sup>. En outre, même si les déclarations du président de la République au sujet de Taiwan, après sa visite d'État en Chine en avril 2023, ont repris des éléments de langage de Pékin (les tensions causées par les États-Unis, le risque pour l'Europe d'être prise dans des conflits qui ne sont « pas les nôtres »), 2023 est aussi une année exceptionnelle pour les visites ministérielles taiwanaises en France<sup>21</sup>. À l'évidence, **les éléments de langage restrictifs, dans leurs différentes variantes, n'empêchent en rien la substance, qui se densifie.**

Ces nuances importent jusqu'à un certain point. À l'évidence, une action chinoise visant Taiwan et présentée à la communauté internationale comme un exercice légal de la souveraineté chinoise au sein « d'une seule Chine » poserait un défi de positionnement à chacun, quels que soient les termes initiaux de leur reconnaissance de la RPC, les déclarations politiques qui ont suivi, et le degré de concordance entre ces déclarations et le niveau réel de leurs interactions avec Taiwan.

En outre, la question de la réponse française et européenne à des actions coercitives de la RPC au sein « d'une seule Chine » ne se résume pas aux enjeux – ni aux différences – d'interprétation de la « politique d'une seule Chine » qu'une crise ne manquerait pas de révéler. Une autre dimension critique porterait sur **la tolérance aux risques des acteurs étrangers, dont les intérêts pourraient être ciblés par Pékin afin d'isoler Taiwan**

<sup>20</sup> « Point de presse du 13 avril 2023 avec le porte-parole du ministère des Affaires étrangères », ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, 13 avril 2023.

<sup>21</sup> « Emmanuel Macron : l'autonomie stratégique doit être le combat de l'Europe », Les Echos, 9 avril 2023, <https://www.lesechos.fr/monde/enjeux-internationaux/emmanuel-macron-lautonomie-strategique-doit-etre-le-combat-de-leurope-1933493>. En 2023, les ministres de l'Économie, du Travail, de la Culture, et le Président de la Commission pour le développement national se sont rendus en France.

**et d'amplifier ainsi les effets psychologiques de ces actions auprès de la société taiwanaise.** Par exemple, une action coercitive, par définition en deçà du seuil de la guerre, si elle se nourrissait d'une couverture médiatique suggérant l'imminence ou l'inévitabilité d'un conflit, pourrait amener certains individus ou certaines entreprises à quitter Taiwan, enclenchant ainsi un cycle de démoralisation.

De manière plus générale, on voit bien que la tolérance au risque de chacun serait l'élément le plus décisif pour la dynamique d'une crise. Xi Jinping pourrait percevoir la « politique d'une seule Chine » des Européens comme une opportunité à exploiter, estimant qu'elle neutraliserait toute réponse effective. À l'inverse, il pourrait calculer que le risque d'une sortie de l'ambiguïté est très fort. Un mauvais scénario pour la Chine serait ainsi une clarification des positions européennes dans le sens de restrictions plus affirmées à la « politique d'une seule Chine », sans même avoir besoin d'abandonner explicitement celle-ci, afin de se donner l'espace politique permettant de maintenir des relations tangibles avec Taiwan.

## 4 Une législation de sécurité nationale pour Taiwan

### 4.1. OBJECTIF STRATÉGIQUE GÉNÉRAL

Le recours à une législation de sécurité nationale pour Taiwan aurait pour objectif d'**initier un mouvement de découplage entre Taiwan et la communauté internationale non étatique.** Il viserait les liens économiques et humains de Taiwan à l'international, et non plus ses relations officielles ou non officielles avec des États souverains. Il s'inspirerait de la Loi sur la sécurité nationale de Hong Kong adoptée en juin 2020,

constitue un premier scénario possible<sup>22</sup>. Une telle loi serait alors adoptée à l'Assemblée nationale populaire (ANP) lors de sa session annuelle, qui se tient généralement au mois de mars, ou plus tard dans l'année, par le comité permanent de l'ANP.

Le pari de Pékin serait qu'un tel texte de **loi dissuaderait suffisamment d'entreprises étrangères d'opérer librement à Taiwan**, suffisamment de ressortissants étrangers de conduire librement leurs interactions normales avec Taiwan, tout en réduisant l'espace que les ressortissants taiwanais ont aujourd'hui pour mener des activités politiques à l'étranger. Un tel pari s'appuierait sur l'exploitation de la faille que constitue la non-reconnaissance de la République de Chine à Taiwan par les 179 États qui entretiennent des relations diplomatiques officielles avec la RPC. À cette fin, le mode opératoire privilégié serait la **guerre par le droit.**

### 4.2. MODE OPÉRATOIRE

À l'image du texte qui embrasa Hong Kong avant de créer les conditions d'un nouvel ordre autoritaire sur ce territoire, une telle loi définirait pour Taiwan trois crimes en droit pénal chinois :

- La **sécession** est définie de manière large dans le texte de loi pour Hong Kong (article 20), qui mentionne ainsi des « actes employant ou non la force ou la menace d'usage de la force, dans l'intention de commettre la sécession ou d'entraver l'unification nationale ». L'article 21 étend le crime de sécession au soutien et à l'assistance à ces « actes ».
- La **subversion**, dans la loi pour Hong Kong (articles 22/23), porte sur les atteintes à la présence de l'appareil d'État de la RPC à Hong Kong, et n'aurait donc pas de pertinence opérationnelle dans le cas de Taiwan où la RPC n'exerce aucune souveraineté effective. En revanche, la subversion pourrait y être mentionnée à des fins déclaratives, afin de

<sup>22</sup> Loi GN. (E.) 72, "The Law of the People's Republic of China on Safeguarding National Security in the Hong Kong Special Administrative Region", gouvernement de la région administrative spéciale de Hong Kong, loi promulguée le 30 juin 2022.

nourrir la fiction d'un exercice de la souveraineté de la RPC sur Taiwan.

- La **collusion** avec un État étranger dans l'objectif de mettre en danger la sécurité nationale de la Chine est définie de manière très vaste dans la loi hongkongaise (articles 29/30). Elle couvre la mise à disposition de renseignements, la conspiration et la propagation de la « haine » à l'égard du gouvernement central. De nombreuses activités diplomatiques taiwanaises seraient susceptibles d'être qualifiées d'actes de collusion dans le cadre d'une interprétation chinoise excessivement abusive. Ce serait également le cas de nombreuses prises de position sur des réseaux sociaux contrôlés par des entreprises américaines, de Meta à X.

**Le cas de la Loi sur la sécurité nationale de Hong Kong suggère qu'une telle initiative chinoise s'accompagnerait pour Taiwan d'un dispositif extraterritorial.** L'article 37 de la loi stipule qu'elle s'applique aux résidents permanents de Hong Kong pour « des offenses commises » en dehors de Hong Kong. L'article 38 stipule qu'elle s'applique également aux non-résidents de Hong Kong pour des crimes commis en dehors de la municipalité. La police de Hong Kong a déjà utilisé l'article 37 pour proposer des récompenses allant jusqu'à un million de dollars de Hong Kong (117 000 euros) pour toute information qui faciliterait l'arrestation de huit militants pro-démocratie basés aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Australie<sup>23</sup>.

**Pour Taiwan, on peut aisément imaginer une disposition supplémentaire par rapport à la loi hongkongaise, qui viserait les entreprises étrangères et prévoirait de les imposer en Chine sur le fondement de leurs bénéfices réalisés à Taiwan.**

Deux variations existent sur cette possibilité d'un texte de loi qui viendrait contraindre les interactions internationales de Taiwan.

<sup>23</sup> James Pomfret et Jessie Pang, «*Hong Kong police issue arrest warrants for eight overseas activists*», Reuters, 4 juillet 2023.

- **Un tel texte pourrait prendre la forme d'une décision du Conseil d'État (国务院决定) de mise en application de la loi anti-sécession de 2005**, qui préciserait ses modalités d'application. La loi anti-sécession a surtout attiré l'attention pour sa mention de mesures « non pacifiques », mais elle mentionne aussi « d'autres mesures nécessaires » qui ne relèvent pas de l'action militaire. On pourrait donc imaginer une liste de mesures légales visant des actes présentés comme causant la « sécession » ou l'épuisement de la possibilité d'une unification pacifique<sup>24</sup>.
- **Ce texte pourrait aussi prendre celle d'une décision spécifique à Taiwan de mise en application de la loi chinoise de sécurité nationale de 2015**, ce texte mentionnant déjà les crimes de subversion, d'incitation à la subversion et de séparatisme (article 15)<sup>25</sup>.

Dans un cas comme dans l'autre, il s'agirait pour la Chine non pas d'en préciser les contours, **puisque une zone grise floue est plus cohérente avec la pratique du pouvoir exécutif chinois**, mais d'annoncer politiquement une mise en œuvre de dispositions visant Taiwan et son écosystème international.

### 4.3. THÉORIE DE LA VICTOIRE

À travers un tel mode opératoire, la Chine, en ciblant les ressortissants taiwanais en pays tiers, les entreprises étrangères présentes à Taiwan (et surtout celles opérant aussi en Chine), et les ressortissants étrangers en lien avec Taiwan, chercherait à éroder le *statu quo* en **précipitant l'isolement de Taiwan**.

**Sur la scène intérieure chinoise**, toute démonstration, même déséquilibrée ou peu convaincante, du fait que la République populaire exerce

<sup>24</sup> «*Anti-Secession Law*», loi adoptée lors de la troisième session de la dixième Assemblée nationale populaire le 14 mars 2005 (texte en anglais).

<sup>25</sup> «*National Security Law of the People's Republic of China*», loi adoptée le 1<sup>er</sup> juillet 2015 lors de la 15<sup>e</sup> réunion du Comité permanent de la 12<sup>e</sup> Assemblée populaire nationale, China Law Translate.

au moins très partiellement sa souveraineté à Taiwan, ou « administre » l'île, **serait présentée comme une victoire**, et ce même si les gains sont limités, voire contestables.

Un tel mode opératoire est même caractéristique de la Chine de Xi Jinping. Les constructions d'îles artificielles en mer de Chine du Sud, la présence régulière des garde-côtes chinois dans les eaux territoriales des îles Diaoyu/Senkaku depuis 2012 et l'imposition d'un ordre autoritaire à Hong Kong procèdent tous d'**une logique de maintien d'un ordre souverain par des textes de loi ou des déploiements policiers**. S'il est impossible de mesurer ces gains de politique intérieure sur l'échelle incertaine des rapports de force au sein du Parti, de l'Armée et des forces de sécurité intérieure, ou entre ces trois acteurs, force est de constater que la consolidation de son pouvoir et la préemption de menaces intérieures constituent une considération toujours prioritaire dans l'action de Xi Jinping.

Une autre observation provient de l'analyse du mode opératoire de Xi Jinping dans les questions maritimes. **Toute initiative de la partie adverse susceptible d'être présentée en Chine comme une « atteinte unilatérale au *statu quo* » provoque une réponse d'intensité supérieure**. Ce mode opératoire a été qualifié de « *reactive assertiveness* »<sup>26</sup>. À l'évidence, dans le cas des relations entre les deux rives, chaque scénario coercitif pourrait commencer de la sorte. Il est tout à fait logique qu'il y ait des ressorts de politique intérieure à cette méthode d'érosion du *statu quo* – ne pas répondre, c'est faire preuve de faiblesse, même s'il a pu sembler très abusif de qualifier les actions de la partie adverse comme une violation du *statu quo*<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Le terme est apparu pour la première fois sous la plume de Stephanie Kleine-Ahlbrandt, « *China takes the gloves off* », International Crisis Group, 25 juillet 2012.

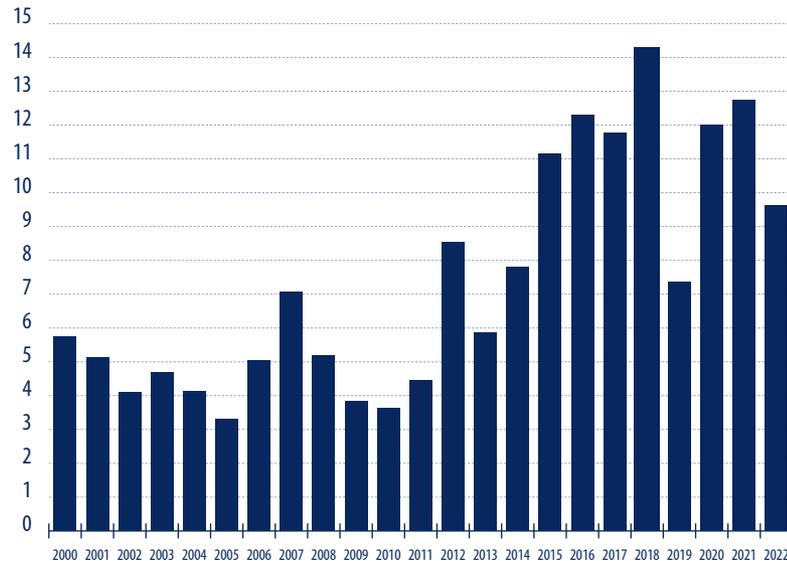
<sup>27</sup> Par exemple l'achat public, en septembre 2012, de trois des îles Senkaku par le gouvernement japonais, qui visait surtout à éviter un achat privé par un groupe activiste qui y aurait mené des actions nationalistes. Ou à l'été 2023, la tentative d'interdiction de la mission de réapprovisionnement de l'atoll Second Thomas Shoal par la marine philippine.

**Il s'agirait d'abord de compliquer les opérations normales des entreprises étrangères présentes à Taiwan.** En 2015, le volume annuel d'investissements directs étrangers à Taiwan (incluant Hong Kong et Macao, mais excluant le continent chinois) a dépassé 10 milliards de dollars, après une décennie 2005-2015 où la moyenne annuelle était de 4,8 milliards de dollars. En 2022, Taiwan a approuvé 2 566 cas d'investissement direct étranger, pour un total de 13,33 milliards de dollars. Aux premiers rangs des pays d'origine de ces investissements se trouvaient le Danemark (3,57 milliards), les îles Vierges britanniques (2,52 milliards) et le Japon (1,699 milliards)<sup>28</sup>. En stock cumulé, l'Union européenne est aujourd'hui le premier investisseur étranger à Taiwan, avec un total de 28,1 milliards d'euros en 2021<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> « *Attirer les investissements étrangers* », Yuan exécutif, République de Chine (Taiwan), 7 mars 2023.

<sup>29</sup> « *EU trade relations with Taiwan, facts, figures and latest developments* », Commission européenne.

Graphique 1 : investissements directs étrangers cumulés vers Taiwan<sup>30</sup>  
(novembre 2022, en milliards d'USD)



Source : ministère taiwanais des Affaires économiques.

Il s'agirait ensuite de **réduire la visibilité internationale de la démocratie taiwanaise, et de toute source de soft power dont Taiwan dispose à travers sa société civile et ses entreprises**. En 2022, le nombre de ressortissants taiwanais résidant à l'étranger s'établissait à 2,04 millions de personnes : 31 % en Asie (218 000 en Indonésie, 150 000 en Thaïlande, 80 000 au Vietnam), 62,4 % en Amérique (plus d'1 million aux États-Unis et 192 000 au Canada), 2,4 % en Europe, dont 12 000 en France et 11 000 au Royaume-Uni, et 62 000 en Australie<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> 國外(含港澳地區)投資(截至 2023 年 10 月止, tableau statistique des investissements étrangers (Hong Kong et Macao inclus) à octobre 2023, ministère taiwanais des Affaires économiques.

<sup>31</sup> "Statistics Yearbook of the Overseas Community Affairs Council", Conseil des affaires communautaires d'outre-mer de la République de Chine (Taiwan), 2022.

L'arrestation de citoyens taiwanais au motif de « crimes politiques » serait improbable dans les démocraties européennes, même celles qui ont signé des traités d'extradition avec la RPC. Il existe certes des cas de ressortissants taiwanais extradés vers la Chine. En Europe, l'Espagne s'est distinguée pour sa coopération avec la police chinoise dans des affaires d'escroquerie par téléphone, invoquant le principe d'une seule Chine et le traité d'extradition Espagne/RPC de 2005<sup>32</sup>. **Mais l'espace pour de telles décisions de justice s'est refermé en Europe**. En 2021, la cour suprême de la République tchèque refuse ainsi l'extradition en faisant valoir le risque de torture dans le système carcéral chinois, et en s'appuyant sur la Convention européenne des droits de l'Homme<sup>33</sup>. L'année suivante, la Cour européenne des droits de l'Homme bloque l'extradition vers la RPC d'un ressortissant taiwanais condamné en Pologne pour fraude<sup>34</sup>.

D'après la Convention européenne des droits de l'Homme de 1953, les décisions de la cour s'imposent à l'ensemble des signataires du Traité, soit les 46 États membres du Conseil de l'Europe<sup>35</sup>. **Si l'arrêt de la Cour européenne de justice apporterait une protection appréciable aux ressortissants taiwanais exerçant leur liberté d'expression en Europe, une marge de manœuvre politique existerait malgré tout**

<sup>32</sup> Stacy Hsu, "Spain court approves 93 more deportations to China", Taipei Times, 24 décembre 2017.

<sup>33</sup> « Une ONG dénonce les extraditions de ressortissants taiwanais vers la Chine continentale », Le Temps, 1<sup>er</sup> décembre 2021.

<sup>34</sup> Selon le jugement, « eu égard aux thèses des parties et aux différents rapports publiés par des organes des Nations unies et d'autres organisations, éléments auxquels la Cour attache une importance considérable, les signalements crédibles et constants d'un recours à la torture et à d'autres formes de mauvais traitements dans les centres de détention et établissements pénitentiaires chinois peuvent être considérés comme révélateurs de l'existence d'une situation générale de violence. Dans ces conditions, le requérant n'avait pas l'obligation de démontrer l'existence dans son chef de raisons particulières d'entretenir des craintes, puisqu'il suffit qu'il ait été établi que, si l'intéressé était extradé, il serait placé dans un centre de détention ou un établissement pénitentiaire chinois, où, ainsi que l'a estimé la Cour, il serait exposé à un risque réel de mauvais traitements ». Voir : Arrêt n° 37610/18 "Liu c. Pologne", Cour européenne des droits de l'Homme, 6 octobre 2022.

<sup>35</sup> Bethany Allen-Brahimian, "Europe takes a stand on extradition to China", Axios China, 8 novembre 2022.

**pour la RPC dans les pays européens les plus vulnérables aux pressions, ou les plus favorables aux positions chinoises sur Taiwan.** Un scénario de pays européen accédant aux demandes d'extradition de la RPC en jugeant qu'une condamnation par la Cour européenne des droits de l'Homme est un coût acceptable est très improbable, même s'il n'est pas entièrement fantaisiste tant la Chine parvient à cultiver son influence dans certains pays.

Hors d'Europe, la question se poserait au cas par cas. Les pays qui ont par le passé **accédé aux demandes chinoises d'extradition de ressortissants taiwanais (le Kenya, l'Indonésie, le Vietnam, la Malaisie, le Cambodge) pourraient de nouveau y répondre de manière favorable**, même s'il s'agissait de « crimes » d'ordre politique. Par ailleurs, le ministère de la Sécurité publique chinois a parfois contourné les procédures d'extradition pour enlever des opposants dans des pays tiers. Si de nombreux Taiwanais évitent déjà les transits *via* Hong Kong par crainte d'une arrestation motivée par des considérations politiques arbitraires, une législation de sécurité nationale chinoise à application extraterritoriale étendrait ce risque à de nombreux pays, en particulier dans le pourtour de la Chine. Le Vietnam et la Thaïlande ont déjà subi des opérations chinoises de cette nature<sup>36</sup>. **Créer un précédent, qu'il s'agisse d'une extradition d'un pays coopératif, ou d'un enlèvement en pays tiers, pourrait être vu à Pékin comme appuyant la crédibilité de sa posture et du nouveau faisceau de contraintes créé contre les Taiwanais.**

Enfin, il s'agirait pour la Chine de se donner les moyens de **menacer la population étrangère régulièrement présente sur le sol taiwanais**, ou bénéficiant d'un permis de résidence taiwanais. Celle-ci a atteint 827 000 personnes en août 2023<sup>37</sup>. Les populations des pays de l'ASEAN sont les

<sup>36</sup> Zach Dorfmann, « *The Disappeared* », *Foreign Policy*, 29 mars 2018.

<sup>37</sup> Ministère de l'Intérieur, Agence nationale de l'immigration, République de Chine, <https://www.immigration.gov.tw/5385/7344/7350/%E5%A4%96%E5%83%91%E5%B1%85%E7%95%99/>.

plus représentées (263 000 Indonésiens, 157 400 Philippins, 245 000 Vietnamiens). Les États-Unis dénombrent quant à eux 10 500 ressortissants enregistrés, un chiffre qui ne prend pas en compte le nombre d'individus présentant une double nationalité américaine et taiwanaise, pour lesquels il n'existe pas de statistiques officielles mais dont le nombre était estimé à 800 000 en 2016 ; le Japon 14 700, la France 1 700, au premier rang des pays de l'Union européenne – l'estimation officielle des services français étant plutôt de 3 000 ressortissants, avec une concentration, pour 70 % d'entre eux, à Taipei<sup>38</sup>.

À l'évidence, les cibles les plus vulnérables de cette législation seraient les individus présents sur le territoire de la RPC, qu'ils soient détenteurs d'un passeport taiwanais ou étranger.

Il est important de souligner **qu'il existe une dimension psychologique, ou cognitive, à ce que pourrait être la théorie de la victoire de Pékin dans ce scénario.** Il s'appuie ainsi sur une stratégie mise en avant dès le début des années 2000, et déjà éprouvée par la Chine – les « Trois guerres », conçues comme un ensemble d'opérations cognitives, et s'appuyant sur trois composantes distinctes – **l'ordre médiatique, juridique et psychologique** – afin de créer un environnement informationnel favorable à la poursuite des objectifs du Parti<sup>39</sup>. Il s'agit d'influencer les perceptions et les calculs de tous les acteurs et, en conséquence, de contraindre leurs comportements, tout en restant en deçà du seuil de la guerre. Ainsi, même si la stratégie d'extradition échoue, l'auto-censure dans les comportements des États et des individus, moins tangible que des chiffres d'arrestations ou de pénalités infligées, serait clairement, vu de Chine, la preuve d'un succès.

<sup>38</sup> Entretien avec un diplomate français, Taipei, octobre 2023.

<sup>39</sup> Le terme « Trois guerres » est inséré dans les « Lignes directrices au sujet du travail politique de l'Armée populaire de libération » en 2003. Voir Peter Mattis, « *China's 'Three Warfares' in Perspective* », *War on the Rocks*, 30 janvier 2018.

#### 4.4. QUELS RISQUES CONSENTIS PAR LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE CHINE ?

**Le principal paramètre décidant du succès, de l'échec ou du succès partiel d'une telle initiative serait la possibilité de sa mise en œuvre concrète.** À l'image de la déclaration soudaine par la Chine, en 2013, annonçant la création d'une zone d'identification de défense aérienne en mer de Chine orientale, le principal risque qu'encourrait la Chine en adoptant une législation de sécurité nationale pour Taiwan consisterait à être incapable de la faire respecter<sup>40</sup>.

En réponse à ce risque, la Chine pourrait se satisfaire de la création d'une zone grise, qui augmenterait la perception des risques pour tous les acteurs ayant des liens avec Taiwan, mais sans chercher systématiquement la coercition – **des mises en œuvre ponctuelles, pour élever le niveau d'anxiété général et dans une perspective de dissuasion**, relèveraient d'un mode opératoire très caractéristique de la Chine de Xi Jinping. Cette approche dissuasive de la création règlementaire se retrouve ainsi dans plusieurs textes adoptés par le Parti-État sous son leadership, lors des deux dernières années de son premier mandat (2015-2017) : loi de sécurité nationale, loi sur le renseignement, loi sur les ONG étrangères.

Le deuxième risque – non négligeable – auquel ferait face la RPC serait celui d'**une clarification, par les acteurs étrangers souhaitant protéger leurs intérêts à Taiwan, des limites politiques qu'ils décident d'explicitier quant à leur politique d'une seule Chine**, en les soustrayant clairement du domaine de la souveraineté chinoise. En Europe, il est possible qu'une telle démarche ne soit pas consensuelle et crée donc une division entre États membres, empêchant une prise de position européenne commune. Mais si plusieurs États membres

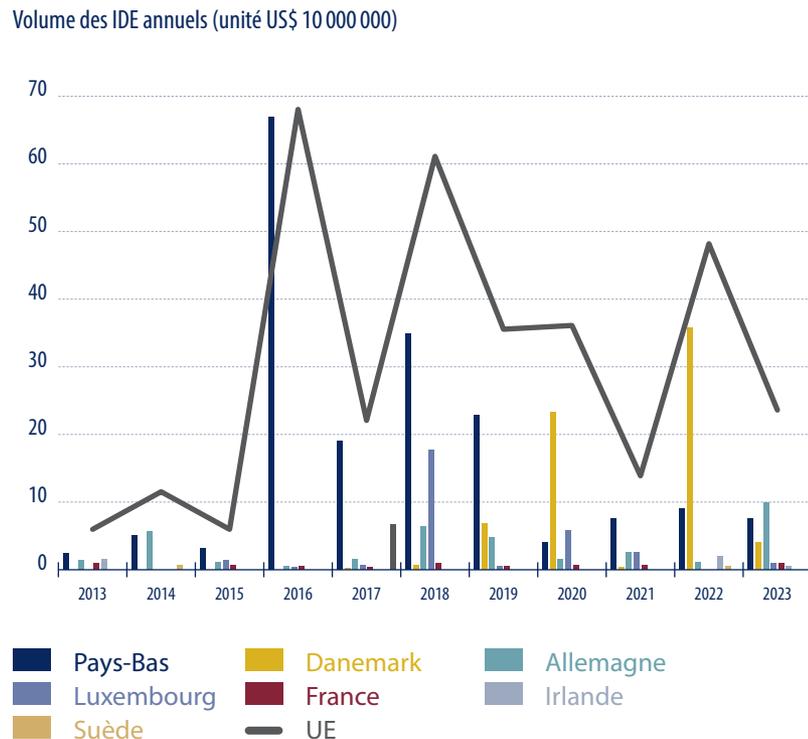
répondraient de cette façon, au sein d'une coalition, la division de l'UE ne constituerait pas nécessairement un résultat satisfaisant ou suffisant aux yeux de la RPC.

#### 4.5. QUELS RISQUES SPÉCIFIQUES POUR LES ACTEURS EUROPÉENS ?

L'Union européenne est le premier investisseur à Taiwan. Ces dernières années, les investissements considérables réalisés par trois entreprises européennes – Air Liquide, ASML et Merck – dans la chaîne d'approvisionnement de TSMC ont démontré **la forte dynamique positive dans les relations d'investissement Europe-Taiwan**. De même, comme le montre la présence du Danemark dans le top 5 des investisseurs européens à Taiwan, les entreprises européennes ont saisi les opportunités offertes par les projets gouvernementaux taiwanais dans l'éolien offshore.

<sup>40</sup> «ADIZ Update: Enforcement in the East China Sea, Prospects for the South China Sea, and Implications for the United States», Commission d'examen économique et de sécurité entre les États-Unis et la Chine, 2 mars 2016.

Graphique 2 : investissements européens à Taiwan<sup>41</sup>  
(montant des IDE européens vers Taiwan)



Source : ministère taiwanais des Affaires économiques.

**Les entreprises européennes sont donc susceptibles de représenter une cible de choix dans le calcul chinois.** Pour l'heure, la politique chinoise vise surtout à les convaincre que la Chine reste une destination d'investissement attractive. Cette politique est menée dans un contexte général de ralentissement de l'économie chinoise, et de montée en puissance des stratégies de *de-risking* vis-à-vis de la Chine, en réponse à la montée des pratiques d'exploitation de l'interdépendance à des fins politiques sous Xi Jinping. **Il serait pourtant excessivement optimiste de parier sur une immunité du secteur privé européen à des actions coercitives chinoises : si une chose semble constante dans la gouvernance de Xi Jinping, c'est la priorisation systématique de considérations de sécurité du régime aux dépens d'une logique de croissance économique.** Les pauses tactiques sont possibles dans cette démarche, et il est clair que la Chine conçoit son accès au marché unique européen comme un intérêt stratégique. Viser des entreprises européennes testerait l'instrument anti-coercition adopté cette année par l'Union européenne, et pourrait ainsi enclencher un cycle d'actions et de réactions très dommageable aux relations économiques qu'entretiennent l'Europe et la Chine.

#### 4.6. RÉPONSES POSSIBLES ET RECOMMANDATIONS

Un tel choix, pour Pékin, reposerait sur un calcul : celui du **caractère désordonné de la réponse internationale à une législation de sécurité nationale pour Taiwan, son manque de cohérence et, peut-être, son caractère dans l'ensemble favorable à la Chine** – ce qui est certain, c'est il n'y aurait en tout cas pas d'unanimité pour résister à un coup de force de la Chine sur le terrain légal. Le précédent de Hong Kong, très différent car déjà sous souveraineté effective de la RPC, a enseigné à la Chine que la réponse internationale à un tel mode opératoire était faible, et que la conclusion à laquelle en étaient venus les milieux d'affaires était que « dans l'ensemble, cela s'est bien passé » – sans effusion de sang

<sup>41</sup> “國外(含港澳地區)投資(截至 2023 年 10 月止)”, tableau statistique des investissements étrangers (Hong Kong et Macao inclus) à octobre 2023, ministère taiwanais des Affaires économiques, 2023.

et sans pertes économiques sévères pour les entreprises internationales, même si l'affaiblissement de la compétitivité internationale de Hong Kong par rapport à Singapour et la perte d'attractivité de l'ex-colonie britannique ont été spectaculaires. Les leçons tirées de l'expérience hongkongaise suggèrent que Pékin pourrait appréhender de manière positive le ratio coûts/bénéfices d'une telle prise de risque appliquée à Taiwan.

Pour l'Europe, il est important de se préparer à un tel scénario **en aplanissant les différences de perception des risques, et les divergences en matière d'interprétation de la politique d'une seule Chine**. Il est crucial de comprendre qu'un mauvais dénouement, pour la Chine, serait une réinterprétation du principe d'une seule Chine dans le sens d'une reconnaissance moins implicite du fait que la RPC et Taiwan constituent des juridictions différentes – il s'agirait alors pour la Chine du résultat inverse de celui recherché. Suggérer que l'Europe, en concertation avec les États-Unis, le Japon, et d'autres partenaires de l'Indopacifique pourrait évoluer dans ce sens affecterait l'évaluation chinoise des risques, et aurait un effet dissuasif. Polir les différences d'évaluation des risques est aussi important dans le lien entre politiques étrangères étatiques et acteurs privés. Si quelques entreprises réagissaient à une telle décision chinoise en réduisant leur exposition à Taiwan, ou en acceptant une mise en conformité avec les exigences chinoises, elles risqueraient de créer un cercle vicieux de divisions européennes et d'affaiblissement de la crédibilité du soutien à un *statu quo* respectueux du système politique et de la société ouverte construits à Taiwan.

Aplanir les différences suppose **une prise de conscience des risques collectifs que le chacun-pour-soi engendre, et un effort de concertation ambitieux**. Cet effort doit commencer à Taipei, sous l'égide de la représentation de l'Union européenne, à condition qu'elle puisse être soutenue par les grands États membres, car seule l'Union européenne apparaît légitime pour travailler dans ce sens – idéalement, avec également le soutien des chambres de commerce, au premier plan desquelles la Chambre de commerce de l'UE à Taiwan.

Un tel scénario soulève aussi la question de l'exposition des entreprises au risque chinois. Il y a eu, depuis la pandémie de Covid-19, une prise de conscience dans le secteur privé de sa vulnérabilité à l'arbitraire politique et à la coercition. C'est seulement depuis la fin de l'année 2023 que le gouvernement chinois cherche à rassurer les milieux d'affaires, **mais le doute s'est installé, et les mots « risque » et « résilience » sont aujourd'hui sur toutes les lèvres**. Or l'Europe est très timide vis-à-vis de la notion de « Chine + 1 », qui présuppose qu'une diversification est nécessaire pour réduire son exposition à des actions hostiles ou à des scénarios de crise géopolitique. Les statistiques de la Chambre de commerce de l'UE en Chine montre qu'un tiers des entreprises ont choisi, pour gérer le risque chinois, de renforcer la sinisation de leur chaîne de valeur, alors qu'un autre tiers fait le choix contraire de la diversification en Asie du Sud-Est et ailleurs – le dernier tiers n'a pas l'intention de changer quoi que ce soit. Il est important de comprendre que **les entreprises étrangères sont des cibles possibles de choix stratégiques qui dépassent les considérations économiques**. Si elles font aujourd'hui de nouveau l'objet de sollicitude dans le contexte du ralentissement chinois, en particulier de la part de gouvernements provinciaux qui ont vu se tarir les flux d'investissement du fait des choix du gouvernement central, elles pourront demain, tant que Xi Jinping est aux commandes, être prises dans le feu de décisions offensives de politique étrangère, dont l'ambition sera d'imposer un nouvel ordre en Asie et dans le monde. Il est donc nécessaire de renforcer les efforts de diversification hors de Chine – y compris en Europe, lorsque des alternatives profitables existent réellement. Sur ce point, la stratégie européenne de sécurité économique, aujourd'hui en cours de construction, doit **veiller à faciliter la diversification de la présence européenne dans les pays de l'Indopacifique**.

## 5 Scénarios d'intrusion dans les eaux territoriales et l'espace aérien de Taiwan

### 5.1. OBJECTIF STRATÉGIQUE

Le principal objectif d'une intrusion à l'intérieur de la ligne des douze milles nautiques – qui détermine la limite des eaux territoriales et de l'espace aérien de Taiwan – serait de **nier ostensiblement l'exercice par Taiwan de la souveraineté effective dans le territoire que le gouvernement taiwanais administre**, selon la Constitution de la République de Chine. Qu'est-ce qui pourrait amener la RPC à prendre le risque de franchir ce seuil ? La position du ministère de la Défense taiwanais est claire : **toute intrusion provoquerait une réponse militaire**. Lors d'une audition auprès de la commission de défense du Yuan législatif, le ministre de la Défense Chiu Kuo-cheng a ainsi déclaré que « l'armée ouvrirait le feu » contre des forces navales ou aériennes « détectées » à l'intérieur des douze milles nautiques<sup>42</sup>. L'INDSR, *think tank* du ministère de la Défense taiwanais, qualifie sans ambiguïté la limite des douze milles nautiques de « dernière ligne de défense » de Taiwan<sup>43</sup>.

Une analyse contextuelle est nécessaire pour bien mesurer la portée d'une intrusion chinoise de cette nature – elle repose **sur la distinction entre eaux territoriales, zone contiguë et zone d'identification de défense aérienne (ADIZ)**.

Les articles additionnels de la Constitution de 1946, adoptés pendant la transition démocratique de Taiwan, créent une distinction légale entre la « zone libre » de la République de Chine et le continent chinois.

<sup>42</sup> Joseph Yeh, « Taiwan military reiterates stance to engage PLA in territorial space », *Focus Taiwan*, 27 juin 2023.

<sup>43</sup> Huang Chung Ting, « How to avoid wars? US military needs to form new norms across the Taiwan Strait », *Institute for National Defense and Security Research*, Taipei, 11 août 2023.

Il s'agissait alors d'aligner le texte constitutionnel avec la réalité de l'exercice étatique de la souveraineté par le gouvernement élu par la population de la « zone libre »<sup>44</sup>. Entre la rétrocession de Taiwan à la République de Chine par le Japon à la fin de la guerre du Pacifique, en 1945, et ces révisions constitutionnelles, Taipei avait en effet maintenu la fiction selon laquelle le gouvernement de la République de Chine, replié sur l'île, gouvernait toute la Chine, avec par exemple une Assemblée nationale élue avant le repli à Taipei, et représentant toutes les provinces chinoises, et un gouvernement provincial pour gouverner Taiwan.

Jusqu'à présent, ni les forces aériennes ou navales de l'APL, ni les garde-côtes **n'ont jamais franchi la ligne des douze milles nautiques taiwanais**. La Chine respecte de fait l'intégrité territoriale de Taiwan. Depuis 2019, elle n'opère qu'à l'intérieur de la zone d'identification de défense aérienne (ADIZ) taiwanais. L'ADIZ est une zone de défense déclaratoire à l'intérieur de laquelle un État identifie et contrôle le trafic aérien dans un objectif de sécurité nationale. Il ne s'agit pas d'un espace souverain en droit international. De même, les franchissements désormais réguliers de la ligne médiane du détroit par l'armée de l'air et la marine chinoises ne constituent pas une incursion dans des espaces sous contrôle souverain de la République de Chine à Taiwan. D'ailleurs, lorsque Taiwan détenait la supériorité aérienne, dans les années 1990, l'armée de l'air taiwanais franchissait aussi cette ligne médiane<sup>45</sup>.

Il ne faut pourtant pas minimiser la portée des opérations déjà menées par la Chine. **Il s'agit bien de coercition militaire**, même si les experts chinois tendent à les présenter comme un effort de dissuasion ciblant le mouvement indépendantiste taiwanais et ses soutiens à l'étranger<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> « Additional articles of the Constitution of the Republic of China », *Laws and Regulation Database of the Republic of China (Taiwan)*, loi amendée le 10 juin 2005.

<sup>45</sup> Entretiens, conduits par l'auteur avec des pilotes de l'armée de l'air, Taipei, septembre 2020.

<sup>46</sup> Pour une analyse de l'émergence de cette stratégie coercitive de présence aérienne et navale et de ses objectifs, voir : Mathieu Duchâtel, « An assessment of China's Options for Military Coercion of Taiwan », in Joel Wuthnow et al., *Crossing the Strait, China's Military Prepares for War with Taiwan*, National Defense University Press, 2023, pp. 87-113.

D'une part, cette présence fait craindre une collision avec les forces taiwanaises, et suggère même que la Chine pourrait faire le choix rationnel d'initier un tel incident en prélude à une crise ou à un conflit. D'autre part, il existe en Chine une campagne médiatique appelant l'APL à une incursion dans les douze milles nautiques<sup>47</sup>. **Cette campagne constitue une opération de guerre psychologique, qui vise à préparer les esprits à une incursion, en la présentant comme un dénouement inéluctable des opérations de présence menées par les forces aériennes et navales.** Elle fait partie, de manière plus générale, de ce que les experts taiwanais qualifient de politique « d'internalisation des eaux du détroit de Taiwan » (台灣海峽內海化) – par opposition à la politique de Taiwan, qui cherche à maintenir cette voie d'eau comme un espace international ouvert<sup>48</sup>.

Comme ailleurs, la zone contiguë, située entre 12 et 24 milles nautiques à partir des lignes de base, fonctionne comme une bande tampon (très exiguë) qui sécurise l'approche des eaux territoriales. En droit de la mer, la zone contiguë représente une extension des eaux territoriales, au sein desquelles les droits souverains exercés par l'État sont plus limités. En particulier, si le passage innocent est interdit par la Convention des Nations unies sur le droit de la mer dans l'espace aérien au-dessus des eaux territoriales, aucune disposition de ce type n'est précisée pour la zone contiguë<sup>49</sup>. Alors qu'un franchissement par la Chine de la ligne des 24 milles nautiques semble inévitable, quelle serait la réponse de

<sup>47</sup> « *PLA jets will eventually patrol over Taiwan* », *Global Times*, 13 septembre 2021.

<sup>48</sup> Entretiens, National Chengchi University, Taipei, décembre 2023.

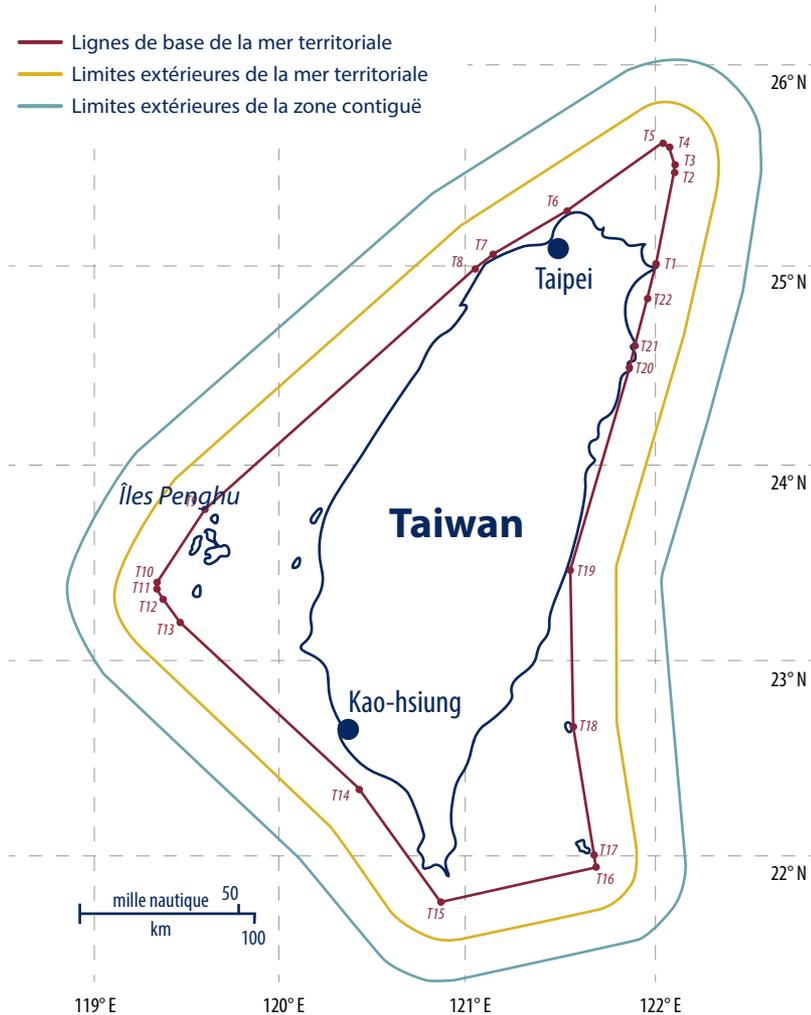
<sup>49</sup> Convention n° 31363, « *Convention des Nations unies sur le droit de la mer (avec annexes, acte final et procès-verbaux de rectification de l'acte final en date des 3 mars 1986 et 26 juillet 1993)* », Convention conclue le 10 décembre 1982. Article 2 : la « souveraineté s'étend à l'espace aérien au-dessus de la mer territoriale, ainsi qu'au fond de cette mer et à son sous-sol. La souveraineté sur la mer territoriale s'exerce dans les conditions prévues par les dispositions de la convention et les autres règles internationales ». Article 33 : « Dans une zone contiguë à sa mer territoriale, désignée sous le nom de zone contiguë, l'État côtier peut exercer le contrôle nécessaire en vue de a) prévenir les infractions à ses lois et règlements douaniers, fiscaux, sanitaires ou d'immigration sur son territoire ou dans sa mer territoriale, b) réprimer les infractions à ces mêmes lois et règlements commises sur son territoire ou dans sa mer territoriale ».

Taiwan ? Evoquant ce scénario, **le ministre Chiu Kuo-cheng estime que les forces taiwanaises « se retiendraient d'ouvrir le feu en premier, afin de ne pas donner une excuse à la Chine pour attaquer Taiwan »**<sup>50</sup>. Les forces navales et aériennes chinoises se sont approchées de cette limite des 24 milles nautiques à plusieurs reprises. En avril 2023, la frégate Xuzhou de la marine de l'APL a répondu par radio que « la zone contiguë des 24 milles nautiques n'existe pas, Taiwan est une partie inaliénable de la Chine » à la frégate taiwanaise qui menaçait d'être « contrainte de prendre des mesures d'expulsion »<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Shelley Shan, « *China may test Taiwan's 24-nautical-mile limit: Chiu* », *Taipei Times*, 7 mars 2023.

<sup>51</sup> Keoni Everington, « *Chinese warship claims Taiwan's contiguous zone 'doesn't exist'* », *Taiwan News*, 11 avril 2023.

Carte 1 : lignes de bases, limite des eaux territoriales et de la zone contiguë de Taiwan<sup>52</sup>



<sup>52</sup> Keyuan Zou, "Redefining the Legal Status of the Taiwan Strait", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 15:2, 2000, pp. 245-268.

## 5.2. MODE OPÉRATOIRE

Il existe une gradation sur l'échelle d'intensité de la crise que provoquerait une telle opération chinoise. Elle dépend des moyens employés – en premier lieu garde-côtes, administration de sûreté maritime, qui possède aussi sa propre flotte, ou Armée populaire de libération, en second lieu composition de la force d'incursion. **Le choix des agences maritimes est plus probable que celui de moyens « officiellement » militaires** – officiellement, car ces agences maritimes disposent de moyens puissants et sont armées. En outre, pour ce qui est des garde-côtes, la présence de bâtiments de 12 000 tonnes est beaucoup plus difficile à contrer pour Taiwan que celle de bâtiments de 1 000 à 4 000 tonnes, qui constituent aujourd'hui l'essentiel de la flotte<sup>53</sup>.

**Quel que soit le scénario, il pourrait être déclenché par l'arrestation d'un bateau de pêcheurs chinois à l'intérieur des eaux territoriales taiwanaises.** De telles arrestations sont courantes. Entre 2017 et septembre 2023, les garde-côtes taiwanais ont procédé à 14 690 expulsions de bateaux de pêche chinois, 485 captures de bateaux, et ont infligé 326 amendes, pour une collecte supérieure à 10 millions de dollars<sup>54</sup>. Mais le nombre d'incursions dans les eaux territoriales n'est pas rendu public. Le corps des garde-côtes taiwanais ne divulgue que le nombre d'arrestations effectuées pour des « entrées illégales » par voie maritime – douze ont été dénombrées en 2022, avec des bateaux partis des provinces du Fujian et du Canton<sup>55</sup>. Plusieurs entretiens auprès d'experts et d'officiels à Taipei amènent à la conclusion qu'il n'y a pas eu de pêche illégale dans les eaux territoriales taiwanaises jusqu'à présent, et que le problème se concentre dans la ZEE.

<sup>53</sup> Pour le détail de la structure de ces flottes, voir : "2022-2023 Recognition and Identification Guide", Bureau du renseignement naval, marine de l'Armée populaire de libération de Chine, garde-côtes et autres forces maritimes gouvernementales, décembre 2022.

<sup>54</sup> Wun Jen-chieh et Jonathan Chin, "Chinese fishers detained after ramming boat", *Taipei Times*, 30 septembre 2023.

<sup>55</sup> "Law on the Territorial Sea and the Contiguous Zone of the Republic of China", département de l'Administration foncière, ministère de l'Intérieur, République de Chine, loi adoptée le 21 janvier 1998.

Il est d'abord important de rappeler ici le statut spécifique de Kinmen et de Matsu dans l'ordre juridique de la République de Chine. La loi de 1998 sur les eaux territoriales et la zone contiguë ne mentionne ni l'une, ni l'autre<sup>56</sup>. Aucune évocation de ces deux territoires n'est faite lorsque le gouvernement Kuomintang amende le texte de loi en 2009. De nouveau, en 2018, lorsque le gouvernement PDP rend publiques les coordonnées exactes des lignes de base, Kinmen et Matsu sont laissées de côté. Le gouvernement taiwanais explique que les eaux autour de Kinmen et de Matsu sont « sous administration effective » (我國實質管轄範圍)<sup>57</sup>. Ainsi en mars 2020, lorsque les garde-côtes taiwanais ouvrent le feu par sommation contre une douzaine de bateaux de pêche chinois opérant près de Kinmen, une partie de la presse emploie le terme d'eaux territoriales de manière impropre<sup>58</sup>. **En décidant de ne pas officialiser de lignes de base et d'eaux territoriales autour des deux îles, le gouvernement taiwanais cherche à éviter le risque très élevé de collision à une telle proximité des côtes chinoises.**

Une opération de garde-côtes ou de l'administration de sûreté maritime de la Chine dans les eaux territoriales taiwanaises pourrait donner lieu à des scènes familières pour les observateurs des relations sino-japonaises autour des îles Diaoyu/Senkaku – des navigations très rapprochées, avec l'emploi de canons à eaux, le risque d'emploi d'armes légères voire de canons pour les bâtiments qui en sont équipés, et un risque très élevé de collision, avec toutes les possibilités d'escalade qu'un tel incident amènerait. Un expert taiwanais de sûreté maritime souligne ainsi qu'il est nécessaire que les garde-côtes taiwanais s'inspirent du mode opératoire japonais, qui jusqu'à présent a permis de contrer la présence chinoise sans incident grave<sup>59</sup>.

<sup>56</sup> “*Law on the Territorial Sea and the Contiguous Zone of the Republic of China*”, département de l'Administration foncière, ministère de l'Intérieur, République de Chine, loi adoptée le 21 janvier 1998.

<sup>57</sup> Yuan exécutif, “*我國在研訂領海基線過程中，從未放棄金門馬祖地區*” (*In the process of determining the base lines of our territorial sea, we never abandoned Kinmen and Matsu*), 23 novembre 2018.

<sup>58</sup> Jason Pan, “*Shots fired as Chinese boats ram coast guard ship*”, Taipei Times, 22 mars 2020.

<sup>59</sup> Entretien conduit par l'auteur à Taipei, novembre 2023.

Il y a plusieurs signes récents pouvant indiquer que **la Chine envisage la possibilité d'une approche similaire vis-à-vis de Taiwan**, alors que les garde-côtes, qui jouent un rôle si important en mers de Chine du Sud et de l'Est pour appuyer les objectifs de Pékin, ont dans l'ensemble pris soin de se tenir jusqu'à présent éloignés des relations entre les deux rives. En juillet 2023, un bâtiment de 5 000 tonnes franchit la ligne deux fois, et opère pendant plusieurs semaines du côté taiwanais de la ligne, s'approchant de la zone contiguë<sup>60</sup>. En plus de cette évolution, l'administration de sûreté maritime, seule agence maritime chinoise à ne pas avoir été intégrée dans le corps des garde-côtes lors de la grande fusion de 2013, et dont les attributions portent essentiellement sur la sécurité de la navigation en mer, la lutte contre la pollution liée au trafic maritime et les inspections de navires, est aussi apparue dans le détroit de Taiwan en soutien aux objectifs de la Chine.

En avril 2023, au moment des exercices militaires décidés par la Chine pour répondre à la visite à Taiwan de Kevin McCarthy, alors président de la Chambre des représentants des États-Unis, l'administration de sûreté maritime de la province du Fujian, qui fait face à Taiwan, annonce une opération spéciale de trois jours consistant à effectuer des patrouilles navales d'inspection des navires dans certaines zones du nord et du centre du détroit de Taiwan<sup>61</sup>. La Chine ne met finalement pas cette menace à exécution. **Elle semble ainsi surtout chercher des effets psychologiques en minimisant la prise de risque opérationnel.** Elle déploie quand même sur zone le Haixun 06, un bâtiment de 6 600 tonnes, donc plus lourd que les bâtiments les plus volumineux des garde-côtes taiwanais (la classe Chiayi, de 4 000 tonnes)<sup>62</sup>. Ce faisant, elle laisse croire qu'il pourrait s'agir d'une prochaine étape de coercition

<sup>60</sup> “*中國海警台海執法常態化 大型海警船距澎湖領海不到60公里*” (*China Coast Guard normalizes law enforcement across the Taiwan Strait. Large coast guard ships are less than 60 kilometers away from Penghu's territorial waters*), Liberty Times, 24 juillet 2023.

<sup>61</sup> “*China to inspect ships in Taiwan Strait, Taiwan says won't cooperate*”, Reuters, 6 avril 2023.

<sup>62</sup> Ben Blanchard et Yimou Lee, “*Taiwan braces for new China pressure tactic in strait*”, Reuters, 7 avril 2023.

vis-à-vis de Taiwan, sans effectuer d'inspection, et sans bien sûr pénétrer dans les eaux territoriales taiwanaises.

En plus de ce signal envoyé cette année par l'administration de sûreté maritime, deux autres évolutions récentes laissent penser que **la Chine envisage comme option la possibilité d'opérations de « maintien de l'ordre maritime » dans les eaux taiwanaises.**

Il y a tout d'abord la prise de position officielle sur le statut du détroit de Taiwan en droit international de la mer. Cette position est formulée dans les années 2019/2020 et vise avant tout la navigation de marines étrangères – surtout l'US Navy – dans le détroit de Taiwan. La Chine estime que le passage des États-Unis ou d'autres puissances navales par le détroit de Taiwan, pourtant légal, viole ses « droits souverains ». Ce rejet du droit de passage accordé par la Convention des Nations unies sur le droit de la mer est adossé à une nouvelle formulation mise en avant par Wang Wenbin, porte-parole du ministère des Affaires étrangères chinois, selon laquelle « les eaux du détroit de Taiwan, qui s'étendent des deux rives vers le milieu du détroit, sont divisées en plusieurs zones, dont les eaux intérieures, la mer territoriale, la zone contiguë et la zone économique exclusive »<sup>63</sup>. Dans une analyse de cette position, une experte chinoise explique que le gouvernement chinois rejette la notion selon laquelle le détroit peut être « utilisé à des fins de navigation internationale », comme défini par l'article 37 de la CNUDM<sup>64</sup>. **La Chine définit ainsi le détroit comme trop étroit pour relever de la haute mer et y voit désormais un continuum entre ses eaux territoriales, sa zone contiguë et sa zone économique exclusive (ZEE).** Cette clarification de la position chinoise construit les fondements d'un argumentaire légal qui viendrait légitimer des opérations de maintien de l'ordre en mer au sein « d'une seule Chine ».

<sup>63</sup> « Foreign Ministry Spokesperson Wang Wenbin's Regular Press Conference on June 13, 2022 », ministère des Affaires étrangères de la République populaire de Chine, 13 juin 2022.

<sup>64</sup> Li Huan, « Legal Status of the Taiwan Strait », *China-US Focus*, 30 juin 2022.

Il y a ensuite **l'évolution de la fonction stratégique du corps des garde-côtes dans la Chine de Xi Jinping.** Construit comme la principale agence de sécurité maritime en intégrant quatre autres lors de la réforme de 2013, placé sous l'autorité directe de la Commission militaire centrale *via* le commandement de la Police armée du Peuple lors de la réforme de 2018, le corps est aujourd'hui au cœur des politiques maritimes de la Chine dans ses différends territoriaux. En février 2021, la Loi sur les garde-côtes entre en vigueur en Chine. Elle transforme officiellement le corps en organisation au service de la défense nationale, et pas seulement en entité de maintien de l'ordre en mer<sup>65</sup>. Cette dualité est liée à l'ambiguïté cultivée par la Chine quant au statut en droit de la mer des zones maritimes qu'elle revendique. La loi s'applique ainsi aux « territoires maritimes sous juridiction chinoise » (article 3) et stipule qu'en « cas d'atteinte illégale à la souveraineté commise par des organisations ou des individus étrangers dans les mers, toutes les mesures nécessaires, y compris le recours aux armes, peuvent être prises » (article 22)<sup>66</sup>. Dans une première version, le texte précisait la nature de ces « territoires maritimes sous juridiction chinoise » en employant les catégories du droit de la mer, incluant eaux territoriales, zone contiguë, zone économique exclusive et plateau continental. Ces précisions disparaissent de la version finale, afin de donner aux garde-côtes une flexibilité maximale dans leurs opérations en zone grise<sup>67</sup>.

**Le choix des garde-côtes ou de l'administration de sûreté maritime est le plus en adéquation avec une stratégie visant à présenter la coercition de Taiwan comme des actions de maintien de l'ordre au sein « d'une seule Chine ». Il est le plus probable.** Il pourrait pourtant amener à une intervention militaire en cas de collision, et surtout en cas

<sup>65</sup> Shigeki Sakamoto, « China's New Coast Guard Law and Implications for Maritime Security in the East and South China Seas », *Lawfare*, 16 février 2021.

<sup>66</sup> « Coast Guard Law of the People's Republic of China », *NPC Observer*, loi adoptée le 22 janvier 2021.

<sup>67</sup> Eli Huang, « New law expands Chinese coastguard's jurisdiction to at least the first island chain », *ASPI – The Strategist*, 16 février 2021.

de perte d'un navire chinois, qui poserait une question d'opération de recherche et de sauvetage de l'équipage. Les autorités des deux rives pourraient-elles gérer de manière coopérative un tel défi au lieu de basculer dans l'escalade ? Il n'y a aucune certitude à ce sujet, si ce n'est que le facteur décisif du choix entre l'accalmie et l'escalade reposera entièrement sur les intentions chinoises.

Une incursion de l'armée de l'air chinoise – ou de l'aviation navale de l'APL – au-delà des douze milles nautiques constituerait en fin de compte la prise de risque la plus importante tant la rapidité des manœuvres est susceptible d'amener à une collision, et tant la possibilité de destruction en vol de l'appareil serait élevée.

### 5.3. THÉORIE DE LA VICTOIRE

Pour la Chine, une présence avérée dans les douze milles nautiques taiwanais représenterait un changement symbolique radical du *statu quo* entre les deux rives du détroit. Il suffit de se pencher sur la présence régulière des garde-côtes chinois dans les eaux territoriales japonaises autour des îles Senkaku/Diaoyu pour en prendre la mesure. Depuis 2012, **cette présence contestée, qui donne lieu à des manœuvres risquées de la part des deux pays, est présentée par la Chine comme la preuve concrète qu'elle patrouille dans son territoire souverain** – comme la démonstration d'une administration partagée, par contraste avec la situation qui prévalait jusqu'à ces manœuvres, celle d'un exercice contesté par le Japon de sa souveraineté dans ses territoires maritimes<sup>68</sup>.

Un franchissement de la ligne des douze milles nautiques sans réponse robuste des forces taiwanaises **aboutirait à décrédibiliser la dissuasion de l'île**. Ainsi, si l'on peut considérer un scénario à la Senkaku de

<sup>68</sup> Par exemple: "China Coast Guard ships patrol territorial waters near Diaoyu Islands", CGTN, 9 novembre 2023.

présence régulière des garde-côtes chinois dans les eaux territoriales taiwanaises une fois le tabou brisé, il amènerait, dans une démocratie taiwanaise polarisée, à des attaques intenses de l'opposition contre l'exécutif qui aurait laissé s'installer un tel état de fait. Pour la Chine, désarmer cette ligne de défense taiwanaise serait donc une grande victoire de politique intérieure. À l'image des déclarations de Xi Jinping dans son rapport de travail au 19<sup>e</sup> Congrès du Parti, qui mettent l'accent sur la construction d'îles artificielles en mer de Chine du Sud lors de son premier mandat en évoquant une « réussite majeure », on peut anticiper des termes soulignant les progrès accomplis en matière de « dissuasion des forces indépendantistes » à Taiwan.

Or même si une telle opération ne donnait pas lieu à une « nouvelle normalité », soit à une présence régulière de police des mers chinoise, la Chine pourrait se satisfaire de changements symboliques plus ponctuels. Un report de la pression militaire, jusqu'à présent concentrée à la limite extérieure de la zone contiguë, vers la limite des douze milles nautiques, avec des franchissements aériens ou navals ponctuels, renforcerait la stratégie militaire qui sous-tend la présence régulière de l'APL dans l'ADIZ taiwanaise depuis 2019, et qui consiste à décourager et à épuiser les forces taiwanaises, tout en faisant porter la responsabilité du risque d'incident sur les manœuvres défensives adverses.

Dans ce sens, une collision pourrait, sous certaines conditions, représenter un élément de stratégie victorieuse, vu de Pékin. Ce serait le cas si elle permettait d'établir une présence chinoise, ponctuelle ou régulière, à l'intérieur de cet espace, **à l'issue d'un choc des déterminations dont la Chine sortirait vainqueur parce qu'il démontrerait que Taiwan ne parvient pas à expulser les intrus de ses territoires maritimes**. Dans ce scénario, tirant les conséquences d'une acceptation par la Chine d'un prix en vies humaines, les forces taiwanaises seraient contraintes à la retenue par une première collision. Une variation sur un tel dénouement serait la nécessité pour les forces taiwanaises et chinoises de collaborer à une opération de sauvetage pour récupérer une épave, des corps

ou du personnel blessé. Cela pourrait se faire de manière secrète *via* le canal SEF/ARATS, ou *via* un canal activé pour l'occasion (on pense à TAO/ARATS ou à des envoyés spéciaux). L'accord de 2008 sur le transport maritime pourrait être mis à profit – il prévoit que les affaires de navigation entre les deux rives peuvent être traitées de manière collaborative par un canal établi entre deux associations, la Taiwan Cross-Strait Shipping Association, et du côté chinois, la Cross-Strait Shipping Exchange Association<sup>69</sup>. Une difficulté supplémentaire à la gestion de crise serait sans doute que la Chine insisterait pour conduire sa propre opération de sauvetage dans les eaux taiwanaises – une telle insistance forcerait Taiwan à un choix sous pression maximale.

#### 5.4. QUELS RISQUES CONSENTIS PAR LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE CHINE ?

**Avec une telle stratégie, la Chine assumerait un risque d'escalade très élevé.** La mécanique de l'extension d'une confrontation entre forces maritimes paramilitaires à un affrontement militaire est assez simple et directe – elle part de l'ouverture du feu, ou d'une collision meurtrière. Bien sûr, tout le jeu consisterait à faire porter cette prise de risque sur les actions défensives des Taiwanais contre une présence maritime que la Chine justifierait comme une opération normale de maintien de l'ordre au sein « d'une seule Chine ». Elle miserait ainsi sur la paralysie des réponses internationales, contraintes par les politiques d'une seule Chine des uns et des autres, **la Chine ferait le pari du silence ou de l'inaction collective.**

Comme dans le scénario précédent, la Chine consentirait à accepter le **risque que des États étrangers sortent de l'ambiguïté que leur permet leur « politique d'une seule Chine » afin de mieux défendre leurs**

<sup>69</sup> «Cross-Strait Agreements», Conseil des affaires continentales de la République de Chine (Taiwan), 2009.

**intérêts vis-à-vis de Taiwan – qu'elle juge qu'il soit faible, ou qu'elle calcule que ses conséquences seraient acceptables.**

Sur le plan économique, la direction du Parti communiste prendrait également **le risque d'une perte d'attractivité supplémentaire de la Chine vis-à-vis des entreprises internationales.** Anticipant des sanctions occidentales qui provoqueraient des contre-sanctions chinoises, celles-ci pourraient choisir une diversification au profit des voisins de la Chine, comme l'Inde, le Vietnam ou d'autres pays de l'ASEAN, qui bénéficierait déjà de ces mouvements de capitaux et de personnes.

#### 5.5. QUELS RISQUES SPÉCIFIQUES POUR LES ACTEURS EUROPÉENS ?

La première grille d'analyse à laquelle seraient confrontés les Européens lors d'une crise des douze milles nautiques serait celle de l'évaluation du potentiel d'escalade vers la guerre, qui conditionnera la décision d'évaluer ou non les individus, les entreprises et les chancelleries. Comme dans le cas de la législation de sécurité nationale, un bénéfice collatéral (ou central, selon le calcul des décideurs chinois) de la coercition pourrait **être de chercher à provoquer une tendance à l'isolement international de Taiwan.** Or la perception de la menace et la tolérance au risque de cet ensemble d'acteurs n'a aucune raison d'être homogène, d'autant qu'il n'y a pas eu à Taiwan d'effort de grande ampleur pour construire une convergence européenne sur ce sujet très sensible. Des départs précipités en cas de crise contenue amplifieraient l'effet de panique ressenti à Taiwan et au-delà *via* les médias internationaux.

En cas d'escalade, et donc de confrontation directe entre les forces taiwanaises et chinoises, **l'Europe se positionnerait sans doute, au-delà de l'énoncé des principes d'appel à la retenue et à la résolution pacifique des différends, par rapport à la réponse américaine.** On entre là dans les scénarios classiques d'affrontement sino-américain

autour de Taiwan, et du choix possible des États-Unis de construire une coalition au-delà du premier cercle, qui dans le cas de Taiwan correspond à l'alliance avec le Japon. Jusqu'à quel point les Européens soutiendraient-ils cette réponse américaine ? Trouver une position unie européenne ne serait pas une tâche aisée, mais elle serait certainement moins difficile sur la constitution d'un régime de sanctions économiques contre la Chine que sur celui d'une contribution à des opérations militaires américaines en Asie.

Avant d'en arriver à ces extrêmes, si la Chine mobilise son administration de sûreté maritime, elle pourrait tenter d'inspecter des navires portant pavillon étranger. Si c'était le cas, elle ferait sans doute le choix de la ZEE taiwanaise plutôt que des eaux territoriales, afin de ne pas provoquer une crise majeure impliquant une tierce partie. **Nous serions alors dans une déclinaison de faible intensité du scénario du blocus maritime (mais de nature fondamentalement différente, car le blocus est un acte de guerre) :** la Chine imposerait par exemple des exigences de quarantaine fondées sur des prétextes sanitaires, qui pourraient toucher des porte-conteneurs ou des méthaniers de flottes européennes.

## 5.6. RÉPONSES POSSIBLES ET RECOMMANDATIONS

Une intrusion dans les douze milles nautiques taiwanais ouvrirait une séquence de crise grave dans le détroit, pavant la voie à la plausibilité d'une escalade militaire. Un tel scénario, pour les Européens, appelle à considérer les réponses possibles dans trois domaines.

Tout d'abord, il serait dans l'intérêt de l'Europe **d'employer toutes ses ressources diplomatiques pour empêcher la survenue d'une escalade.** De quels moyens dispose-t-elle ? La présence de ressortissants européens à Taiwan serait une considération primordiale pour appréhender le risque d'escalade. **L'Europe trouverait alors dans les gouvernements des États-Unis, du Canada et des grands pays de l'ASEAN**

**des alliés cruciaux pour exercer sur Pékin une pression verbale à la retenue.** L'ASEAN jouerait là un rôle sans doute aujourd'hui mal apprécié. Vu de Pékin, elle n'est pas dans le camp occidental et sa voix serait écoutée avec une oreille différente pour la simple raison qu'elle ne serait pas suspectée de pousser un agenda géopolitique américain.

Sur le plan de la politique étrangère, la France serait en position de **soulever la question de Taiwan à l'agenda du Conseil de sécurité des Nations unies.** Même si un blocage sino-russe serait inévitable, une telle internationalisation du problème compliquerait les plans chinois. Comme pour le scénario précédent, le risque principal qu'encourrait la Chine serait celui d'une clarification des politiques d'une seule Chine des États dans un sens qui lui serait défavorable.

Ensuite, il semble important de **prévoir des éléments de langage qui permettraient de qualifier une intrusion dans les douze milles nautiques taiwanais en contournant les limites inhérentes aux différentes versions de la politique d'une seule Chine.** La non-reconnaissance de Taiwan comme État souverain empêche, à l'inverse du soutien apporté à l'Ukraine, de justifier un soutien à Taiwan par l'article 51 de la Charte des Nations unies<sup>70</sup>. En revanche, sans qu'il soit nécessaire de reconnaître officiellement la souveraineté de la République de Chine à l'intérieur de ses eaux territoriales et de son espace aérien, il serait tout à fait possible de qualifier les intrusions chinoises de « menace contre la paix » (article 39 de la Charte). Et puisqu'une telle déclaration ne pourrait provenir de l'intérieur des Nations unies, **il serait nécessaire de travailler dans le format de coalition le plus large possible, idéalement**

<sup>70</sup> « Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Les mesures prises par des Membres dans l'exercice de ce droit de légitime défense sont immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité et n'affectent en rien le pouvoir et le devoir qu'a le Conseil, en vertu de la présente Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales », <https://www.un.org/fr/about-us/un-charter/full-text>.

au-delà du triangle États-Unis/Europe/Japon, et au-delà du cercle des pays alliés aux États-Unis.

Enfin, les chancelleries européennes feraient face à un risque de panique de la part des entreprises et des ressortissants européens. Le passage d'une intrusion à une guerre d'invasion est loin d'être un scénario linéaire inévitable ; il n'est pas le plus probable, mais il n'est pas impossible. Il est donc crucial pour les États de **travailler au préalable à une connaissance très fine de la présence de leurs ressortissants sur le territoire taiwanais, en premier lieu en mettant constamment les listes à jour, afin d'être capable de communiquer sans obstacle en temps de crise.** Or tout mouvement de panique amplifierait les effets d'une telle action chinoise même si l'escalade n'était pas du tout le plan de Pékin, et si la Chine était déterminée à mener une opération très limitée dans le temps.

En agissant dans le sens d'une meilleure anticipation, les Européens ne doivent cependant pas perdre de vue que la solution à une crise d'intrusion **ne peut venir que de l'intérieur du triangle Chine/États-Unis/Taiwan, et que l'axe de communication Chine-Taiwan serait particulièrement important dans un tel scénario.** Il est donc important de contribuer à construire un environnement où les efforts de désescalade ne sont entravés par aucune prise de position extérieure.

## 6 Conclusion générale

Une intensification des pratiques coercitives de la Chine à l'égard de Taiwan est probable ces prochaines années. La politique taiwanaise de la Chine, depuis l'ouverture des deux rives aux déplacements de personnes et aux liens d'investissement et de commerce à la fin des années 1980, a toujours reposé sur un **équilibre entre coercition et séduction agissant par le prisme des opportunités d'enrichissement.** La perte

d'attractivité économique de la Chine sous Xi Jinping, et les politiques de diversification de nombreux États et entreprises dans toute l'Asie, ont abouti presque naturellement à ce que la politique taiwanaise de la Chine repose davantage sur la coercition que sur l'attractivité. Ma Ying-jeou avait pu remporter deux élections présidentielles pour le Kuomintang, en 2008 et en 2012, en promettant une bonne gestion de l'intégration économique entre les deux rives. Aujourd'hui, le Kuomintang ne fait plus campagne sur ce thème parce que les forces structurelles qui poussent à la diversification hors de Chine sont, objectivement, plus puissantes.

**L'inévitabilité de la coercition n'est pourtant pas l'inévitabilité de la guerre.** Si certains scénarios de coercition présentent de forts risques d'escalade, le choix de la voie coercitive est en soi un calcul rationnel coûts/bénéfices/risques, qui conclut que la guerre est trop coûteuse. Cette note souligne combien le calcul chinois ne peut qu'intégrer les acteurs étrangers, soit sous forme de cibles, afin d'amplifier les effets cognitifs des actions de la Chine dans le sens d'une isolation de Taiwan, soit sous forme de dommages collatéraux, soit sous formes de coûts acceptables, si tant est que le leadership chinois ne mésestime pas ces coûts au moment de sa prise de décision. Elle rappelle aussi combien les relations sino-américaines et la politique taiwanaise de Washington sont des déterminants structurants qui décideront du niveau de coercition de la Chine vis-à-vis de Taiwan. Il ne s'agit pas seulement du fait, bien connu maintenant, que la Chine réponde à toute avancée concrète dans la coopération politique et de défense États-Unis/Taiwan par des actions coercitives. Un affaiblissement de la posture de dissuasion américaine serait aussi perçu à Pékin comme une invitation à accroître la pression sur le gouvernement taiwanais, et à chercher ainsi à attiser la division entre pouvoirs exécutifs et législatifs.

Les deux scénarios coercitifs analysés dans cette note partent de la conviction que **Pékin pourrait miser sur l'auto-neutralisation des acteurs étrangers,** gênés par leur politique d'une seule Chine qui contraindrait leur réponse à des actions présentées comme du maintien

de l'ordre légitime au sein « d'une seule Chine ». Dans de tels scénarios, la Chine ferait pourtant face à un risque de clarification – une sortie de l'ambiguïté à ses dépens, avec des États clarifiant que leur politique d'une seule Chine n'est pas synonyme d'un aveuglement quant à la souveraineté effective de Taiwan – et que c'est cet ordre souverain qui s'applique à leurs activités légales à Taiwan, mais aussi dans les eaux territoriales et l'espace aérien de Taiwan. Ce calcul chinois dépend de la lisibilité des positions européennes. L'Europe n'est pas l'acteur le plus déterminant, mais que Pékin penche pour l'auto-neutralisation en cas de crise, ou au contraire pour une partie de l'Europe au moins qui s'affranchit plus clairement des limites de la politique d'une seule Chine peut jouer un rôle dans le calcul coûts/avantages des dirigeants communistes.

De manière plus générale, ce travail souligne que la tolérance au risque des grands acteurs stratégiques dessinera l'avenir du détroit de Taiwan. Pour l'Europe, qui joue un rôle secondaire mais qui pèse pourtant sur les équilibres et a un intérêt à un *statu quo* qui préserve sa présence et son influence dans un Taiwan démocratique et libre, le sujet de la tolérance au risque est surtout une **question de convergence**. Entre acteurs privés et publics, entre acteurs privés entre eux, et bien sûr entre États membres de l'Union européenne, la convergence de nos tolérances respectives au risque n'est pas du tout acquise, mais semble nécessaire afin d'éviter une réponse désordonnée. Des mouvements de panique de la part de certains individus, des décisions d'évacuation que pourraient prendre des entreprises ou des États alors même que la situation ne le justifie pas, pourraient avoir comme effet d'amplifier les effets des actions coercitives chinoises. Il est donc nécessaire **d'aplanir les différences de tolérance au risque et de travailler à la meilleure cohérence possible européenne quant à l'évaluation des risques réels**.

Pour Taiwan, la tolérance au risque est une question de survie – survie d'une société ouverte qui protège les individus des abus de pouvoir, et dans le pire des cas, survie physique des forces armées de la République de Chine, et de nombreux civils. L'enjeu de la survie est une incitation très

forte à une politique prudente de gestion du *statu quo*. Pour la Chine, qui poursuit une stratégie offensive, la question se pose sous la forme d'un calcul permanent de la réponse possible des États-Unis à ses tentatives de révision du *statu quo*. À cette fin, la création de risques économiques et légaux pour tous les acteurs – taiwanais, américains et étrangers – est un mode opératoire très spécifique, dont la pratique s'affine avec le temps. Pour l'Europe, il est nécessaire de **prendre conscience de l'intensité des opérations cognitives chinoises**. Celles-ci visent à affecter notre évaluation des coûts du maintien du *statu quo*, et à éroder les déterminations des uns et des autres, à Taiwan et ailleurs. Elles engrangent des résultats, mais elles échouent depuis longtemps à créer les conditions d'une capitulation taiwanaise. À l'avenir, le principal risque pour la Chine, alors qu'elle s'engagera dans une intensification de ces pratiques pour transformer le *statu quo*, sera celui d'une erreur de calcul. Vu d'Europe, s'armer pour répondre aux tensions que les politiques chinoises ne manqueront pas de créer demande un **investissement dans nos politiques de sécurité économique**, afin que la dépendance, l'interdépendance et le risque de coercition ne soient pas une vulnérabilité paralysante dans de futures crises.

*L'Institut Montaigne vous propose de contribuer à la réflexion sur ces enjeux afin d'élaborer collégalement des propositions au service de l'intérêt général.*

Institut Montaigne  
59 rue La Boétie, 75008 Paris  
Tél. +33 (0)1 53 89 05 60  
[institutmontaigne.org](http://institutmontaigne.org)

Imprimé en France  
Dépôt légal : janvier 2024  
ISSN : 1771-6756

ABB France	Conseil supérieur du notariat	Katalyse	Rivolier
AbbVie	Crédit Agricole	Kea & Partners	Roche
Accenture	D'Angelin & Co.Ltd	Kearney	Rokos Capital Management
Accuro	Dassault Systèmes	KPMG S.A.	Rothschild & Co
ADIT	De Pardieu Brocas	Kyndryl	RTE
Air Liquide	Maffei	La Banque Postale	Safran
Airbus	Deloitte	La Compagnie	Sanofi
Allen & Overy	ECL Group	Fruitière	SAP France
Allianz	Edenred	Linedata Services	Schneider Electric
Amazon	EDF	Lloyds Europe	ServiceNow
Amber Capital	EDHEC Business	L'Oréal	Servier
Amundi	School	Loxam	SGS
Antidox	Ekimetrics France	LVMH - Moët-Hennessy	SIER Constructeur
Antin Infrastructure Partners	Engie	- Louis Vuitton	SNCF
Archery Strategy Consulting	EQT	M.Charraire	SNCF Réseau
ArchiMed	ESL & Network	MACSF	Sodexo
Ardian	Ethique & Développement	Mazars	SPVIE
Arqus	Eurogroup Consulting	Média-Participations	SUEZ
AstraZeneca	FGS Global Europe	Mediobanca	Taste
August Debouzy	Fives	Mercer	Tecnet Participations
AXA	Getlink	Meridian	SARL
Bain & Company France	Gide Loyrette Nouel	Microsoft France	Teneo
Baker & McKenzie	Google	Mitsubishi France S.A.S	The Boston Consulting Group
BearingPoint	Groupama	Moelis & Company	Tilder
Bessé	Groupe Bel	Morgan Stanley	Tofane
BNP Paribas	Groupe M6	Natixis	TotalEnergies
Bolloré	Groupe Orange	Natural Grass	Unicancer
Bouygues	Hameur et Cie	Naval Group	Veolia
Brousse Vergez	Henner	Nestlé	Verian
Brunswick	Hitachi Energy France	OCIRP	Verlingue
Capgemini	Howden France	ODDO BHF	VINCI
Capital Group	HSBC Continental Europe	Oliver Wyman	Vivendi
CAREIT	IBM France	Ondra Partners	Wakam
Carrefour	IFPASS	Onet	Wavestone
Casino	Incyte Biosciences	Optigestion	Wendel
Chubb	France	Orano	White & Case
CIS	Inkarn	PAI Partners	Willis Towers Watson France
Cisco Systems France	Institut Mérieux	Pelham Media	Zurich
Clariane	International SOS	Pergamon	
Clifford Chance	Interparfums	Publicis	
Club Top 20	Intuitive Surgical	PwC France & Maghreb	
CNP Assurances	Ionis Education Group	Raise	
Cohen Amir-Aslani	iQo	RATP	
Compagnie Plastic Omnium	ISRP	RELX Group	
	Jantet Associés	Renault	
	Joit Capital	Rexel	
		Ricol Lasteyrie	

2024, année électorale à Taiwan et aux États-Unis, marque le début d'un nouveau cycle de quatre ans pour le détroit de Taiwan. Si la pression militaire chinoise contre l'île a atteint depuis 2019 des proportions inédites, la préférence de Pékin pour des actions d'érosion du *statu quo* permet d'écarter pour l'heure le spectre d'une guerre dévastatrice pour la région – et pour l'économie mondiale.

Mais elle soulève un enjeu de tolérance au risque, tant elle joue sur les perceptions et les peurs, en particulier celles des acteurs économiques. Il ne fait aucun doute que les entreprises étrangères en Chine et à Taiwan risquent de devenir les cibles indirectes du calcul stratégique de Pékin, si elles n'en sont pas un jour des victimes collatérales.

Cette note d'éclairage, qui repose notamment sur des entretiens conduits auprès de nombreux acteurs de la sécurité et du monde économique à Taiwan et en Europe, met en avant deux scénarios d'intensification de la coercition chinoise à l'horizon 2028. Le premier réside dans le recours à une législation de sécurité nationale pour Taiwan, qui s'inspirerait de la loi décidée pour sceller le sort de Hong Kong en 2020. Le second serait une intrusion chinoise à l'intérieur de la ligne des douze milles nautiques, qui ouvrirait une séquence de crise grave dans le détroit.

En donnant à voir les implications que chacun de ces scénarios aurait pour la France et pour l'Europe, l'auteur propose une série de recommandations visant à dépasser le sensationnalisme médiatique et à empêcher que des mouvements de panique individuels ne neutralisent une action collective ordonnée, autour de trois lignes directrices : tolérance lucide aux risques, diversification économique et cohérence européenne.

10 €

ISSN : 1771-6756

NCL2401-01