



Xi Jinping à Tahiti en 2011

2020 : Le retour de la « diplomatie du portefeuille » dans le Pacifique insulaire ?

[DOSSIER] LES CAHIERS DU COMITÉ ASIE N°19

Paco MILHIET



**LES JEUNES
IHEDN**

À PROPOS DE L'ARTICLE

Si la Chine continentale et l'île de Taïwan sont *de facto* gouvernées par deux entités différentes, le gouvernement de Pékin revendique toujours sa pleine souveraineté sur l'île de Formose. Corolaire diplomatique à ces tensions politiques, quiconque veut établir des relations avec la République Populaire de Chine (ci-après « RPC » ou « Pékin ») doit d'abord abandonner toute reconnaissance formelle de la République de Chine (ci-après « ROC » ou « Taïwan »).

Dans les années 2000, le Pacifique insulaire a été le théâtre d'une compétition féroce entre les deux rivaux chinois en quête de reconnaissance diplomatique exclusive, certains spécialistes parlèrent alors de « diplomatie du portefeuille ».

Après plusieurs décennies d'accalmie, le projet des Nouvelles Routes de la Soie, l'exacerbation de la rivalité sino-américaine et la crise de la Covid-19 raniment les tensions.

À PROPOS DE L'AUTEUR



Juriste de formation (Master II), **Paco MILHIET** a bénéficié pendant son cursus d'un échange universitaire de deux ans à l'Institut diplomatique de Chine, 外交学院 (2011-2013). Ancien Volontaire international en entreprise en poste à Pékin dans les locaux de la Chambre du Commerce et de l'Industrie Française (2015-2017), il est désormais enseignant de culture générale à l'École de l'air (Salon de Provence). Depuis 2018, il prépare une thèse sur la géopolitique de l'Indo-Pacifique dans le cadre d'une convention de cotutelle entre l'Institut Catholique et Paris et l'Université de Polynésie française. Il est membre du comité Asie des Jeunes IHEDN.

Ce texte n'engage que la responsabilité de l'auteur. Les idées ou opinions émises ne peuvent en aucun cas être considérées comme l'expression d'une position officielle de l'association Les Jeunes IHEDN.

Le Pacifique insulaire, le symbole de la perte d'influence taïwanaise

Dans la lignée du rapprochement sino-américain opéré par Richard Nixon et Henry Kissinger en 1972, suivi en 1979 par l'élaboration d'une reconnaissance diplomatique formelle entre les États-Unis et la RPC, la plupart des pays du monde ont progressivement abandonné leur relation diplomatique avec Taïwan au profit de Pékin.

Une lutte diplomatique aux conséquences locales importantes dans les années 2000

Un des derniers bastions de l'influence taïwanaise se trouve dans le Pacifique insulaire. Les États océaniques² représentent seulement 0,1% de la population mondiale. Mais ils totalisent 6,7 % des voix aux Nations Unies et 40% de l'espace maritime international. Assez donc pour susciter la convoitise des deux Chines. Cette quête de reconnaissance exclusive se matérialise par de l'aide économique et des investissements démesurés.

Dans les années 2000, cette « diplomatie du portefeuille » a eu des conséquences néfastes sur la politique interne de certains États, car la reconnaissance de l'une des deux Chines était alors devenue l'un des enjeux principaux des élections dans leur propre pays.

En 1999, le Premier ministre de Papouasie-Nouvelle-Guinée, Bill SKATE, accusé d'avoir marchandé une reconnaissance diplomatique auprès de la diplomatie taïwanaise, fut démis de ses fonctions³. Quelques années plus tard, le diplomate taïwanais James HUANG démissionna après avoir été accusé de négocier, avec des fonds publics, la reconnaissance diplomatique de la Papouasie-Nouvelle-Guinée⁴. Autre exemple en 2004, le Premier ministre du Vanuatu Serge VOHOR dut lui aussi démissionner à la suite de la révélation d'un accord secret scellé avec Taïwan⁵. Les conséquences de cette rivalité diplomatique prirent même une tournure plus dramatique aux îles Salomon en 2007 quand le Premier ministre élu, Snyder RINI, fut accusé d'avoir acheté des votes avec de l'argent taïwanais. Des émeutes ravageuses s'en suivirent, le quartier chinois de la capitale Honiara fut largement détruit et 500 familles chinoises furent obligées de se réfugier dans le quartier général de la police. La RPC affréta plusieurs avions pour rapatrier des centaines de ses ressortissants, tandis

² On en dénombre 14 : les Fidji, les Kiribati, les États fédérés de Micronésie, Nauru, la Nouvelle-Zélande, Palaos, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les Îles Salomon, Samoa, les Tonga, les Tuvalu, le Vanuatu, les Îles Marshall, les îles Cook.

³ Richard DINNEN, *Morauta declares PNG deal with Taiwan invalid*, ABC News, [en ligne], 1999, <https://www.abc.net.au/pm/stories/s38127.htm>.

⁴ Jonathan ADAMS, *3 Taiwan Officials Quit in Diplomatic Furor*, The New York Times, [en ligne], 2008, <https://www.nytimes.com/2008/05/07/world/asia/07taiwan.html>.

⁵ Agence France Presse, *Vanuatu rewarded after revoking Taiwan pact*, ABC News, [en ligne], 2004, <https://www.abc.net.au/news/2004-12-15/vanuatu-rewarded-after-revoking-taiwan-pact/603260>.

que la Nouvelle-Zélande et l'Australie envoyèrent une centaine de soldats pour calmer les esprits⁶. Toujours en 2006, des émeutiers tongiens s'en prirent aux commerces chinois de la capitale Nuku'alofa⁷. Ici encore, le gouvernement de Pékin organisa le rapatriement de 200 de ses ressortissants⁸. Pourtant, la RPC ne manqua pas de financer, par un prêt de 118 millions de dollars de la banque d'État Exim, la reconstruction du *Business district* détruit pendant les émeutes. La dette contractée par l'État tongien à l'égard de cette banque correspond à 25% du PIB⁹ et n'a toujours pas été remboursée¹⁰.

Offensive de Pékin à partir de 2017

La rivalité diplomatique entre les deux Chines rebondit en Amérique centrale en 2017 et 2018 lorsque trois États ont décidé de reconnaître la Chine au détriment de Taïwan.

Le Panama¹¹, territoire hautement stratégique en raison de son canal, céda finalement aux appels de la RPC qui, en plus de répertorier le Panama comme destination autorisée aux touristes chinois, fit également la promesse de nombreux investissements¹² comme la quatrième écluse du canal ainsi qu'un parc industriel de 1200 hectares sur la côte Pacifique. Moins d'un an plus tard, ce fut au tour de la République dominicaine d'abandonner ses relations diplomatiques avec Taïwan au profit de la RPC¹³, probablement motivée par un prêt de 3,1 milliards de dollars par un investisseur chinois¹⁴. Difficile en effet pour un pays dont l'économie repose essentiellement sur le tourisme de tourner le dos aux potentiels millions de touristes chinois.

⁶ Tanguy BERTHEMET, *Les îles Salomon renouent avec la violence*, Le Figaro, [en ligne], 2006, https://www.lefigaro.fr/international/2006/04/20/01003-20060420ARTFIG90192-les_salomon_renouent_avec_la_violence.php.

⁷ Xinhua News Agency, *Chinese stores looted in Tonga riots*, People Daily, [en ligne], 2006, http://en.people.cn/200611/17/eng20061117_322437.html.

⁸ Xinhua News Agency, *Chinese Evacuated from Riot-Stricken Tonga*, China Daily, <http://www.china.org.cn/english/news/189875.htm>.

⁹ Associated Press, *is Chinese money creatin a debt trap in Tonga*, South China Morning Post, [en ligne], 2019, <https://www.scmp.com/news/China/diplomacy/article/3018029/chinese-money-creating-debt-trap-tonga>.

¹⁰ Jonathan BARRET, *Tonga asks China to restructure heavy debt load*, Reuters, [en ligne], 2020, <https://www.reuters.com/article/us-pacific-tonga-debt-idUSKCN2400IF>.

¹¹ Elida MORENO, Philip WEN, *panama establishes ties with China, ditches Taiwan in win for Beijing*, Reuters, [en ligne], 2017, <https://www.reuters.com/article/us-panama-china-idUSKBN194054>.

¹² Demetrio OLACIREGUI, *Panama : une franquicia china ?* La Estrella de Panama, [en ligne], 2017, <https://www.laestrella.com.pa/internacional/america/180718/china-panama-franquicia>.

¹³ Lawrence CHUNG, *Dominican Republic, breaks with Taiwan, forges diplomatic ties with Beijing*, South China Morning Post, [en ligne], 2018, <https://www.scmp.com/news/China/diplomacy-defence/article/2144115/dominican-republic-breaks-taipei-forges-ties-beijing>.

¹⁴ Josh JORWITZ, *Taiwan now has diplomatic relations with fewer than 20 countries*, Quartz, [en ligne], 2018, <https://qz.com/1266620/the-dominican-republic-is-switching-diplomatic-ties-from-Taiwan-to-China/amp/>.

Quelques mois plus tard, le Salvador établit pareillement des relations avec Pékin¹⁵, conséquence directe du refus de Taïwan de financer des aménagements d'infrastructures à Puerto La Unión.

En Océanie, en septembre 2019, à quelques jours d'intervalle, les Îles Salomon¹⁶ et Kiribati¹⁷ décidèrent de rompre leurs relations diplomatiques avec Taïwan pour reconnaître le régime de Pékin. Une fois encore, les mêmes arguments furent développés par les politiques locaux : insuffisance taïwanaise en matière d'aide au développement, promesse des autorités de Pékin d'investissements massifs, d'aides au développement et de constructions d'infrastructure par les multinationales chinoises.

En octobre 2019, la RPC annonça le financement de la construction du Pacific Game Stadium¹⁸ à Honiara aux Îles Salomon. Le Premier ministre Manasseh SOGAVARE en visite à Pékin annonça concomitamment la participation de son pays aux Nouvelles Routes de la Soie¹⁹, tout en négociant un prêt de 100 milliards de dollars avec Pékin, soit 67 fois le PIB du pays²⁰. Parallèlement, l'entreprise chinoise « China Sam » conclut un accord de location intégrale de l'île de Tulagi (Îles Salomon) pour 75 ans. Ancienne base militaire japonaise et britannique, cette île possède un mouillage naturel en eau profonde. Cependant, ce contrat fut jugé illégal par le procureur général des Îles Salomon²¹, mais nul doute qu'une fois les contraintes juridiques surmontées, les investisseurs chinois reviendront à la charge.

Du côté des Kiribati, rappelons que le micro-État a souvent fait volte-face dans cette rivalité diplomatique sino-taïwanaise²². L'État archipel a une importance stratégique pour Pékin. Par exemple, l'île Christmas des Kiribati fut utilisée lors du premier vol habité chinois en 2003. Depuis que le micro-État a renoué ses liens avec Pékin, sa situation géographique proche de l'équateur en fait également un emplacement idoine pour le suivi des missiles balistiques chinois. Des rumeurs spéculent régulièrement sur une possible réouverture de

¹⁵ Nelson RENTERIA, *China signs on for gigantic investment in El Salvador infrastructure*, Reuters, [en ligne], 2019, <https://www.reuters.com/article/us-el-salvador-china-idUSKBN1Y7266>.

¹⁶ Denghua ZHANG, *Perceiving China's influence in the Pacific : the case of Solomon Islands*, The Diplomat, [en ligne], 2019, <https://thediplomat.com/2019/10/perceiving-Chinas-influence-in-the-pacific-the-case-of-solomon-islands/>.

¹⁷ Christopher PALA, *China could be in reach of Hawaii after Kiribati elects pro-Beijing President*, Foreign Policy, [en ligne] 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/06/19/kiribati-election-china-taiwan/>.

¹⁸ Evan WASUKA, Bang XIAO, *China Bankrolls Solomon Islands stadium ahead of Pacific summit*, ABC News, [en ligne], 2019, <https://www.abc.net.au/news/2019-10-17/china-bankrolls-solomon-islands-stadium-ahead-of-pacific-summit/11612524>.

¹⁹ Cate CADELL, *China, Solomon Islands sign deals under new diplomatic ties*, Reuters, [en ligne], 2019, <https://www.reuters.com/article/us-china-solomonislands-idUSKBN1WO0DD>.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Damien CAVE, *Chinese Lease of Entire Island is deemed Illegal in Solomons*, the New York Times, [en ligne], 2019, <https://www.nytimes.com/2019/10/24/world/australia/solomon-islands-china-tulagi.html>.

²² La République de Kiribati avait initialement établi des relations avec Pékin de 1980 à 2003, avant de reconnaître Taipei de 2003 à 2019.

la station satellite chinoise démantelée en 2003, à la suite de la reconnaissance diplomatique de Taïwan²³ par les Kiribati.

La rivalité entre les deux Chines est donc montée en intensité. En témoigne un évènement plus cocasse aux Fiji en 2020 où des représentants taïwanais et chinois en sont venus aux mains²⁴.

Les leviers d'influence taïwanais

Le gouvernement taïwanais ne conserve donc à ce jour que quinze représentations étrangères dans le monde, dont quatre dans le Pacifique : Nauru, Tuvalu, les Îles Marshall et Palaos. La diplomatie taïwanaise essaie d'entretenir des rapports privilégiés avec les partenaires insulaires, comme en atteste le récent déplacement de Tsai YING WEN dans le Pacifique²⁵, ou l'aide financière du gouvernement de Taipei à Malaita, province historiquement sécessionniste des Îles Salomon, pour lutter contre la pandémie imminente²⁶. Pékin continue de mettre la pression sur les partenaires de Taïwan. Par exemple aux Palaos, la récente exclusion de l'archipel de la liste des pays autorisés par le gouvernement chinois est probablement une conséquence directe du refus paluan de permuter en sa faveur sa reconnaissance diplomatique de Taïwan²⁷. Des tractations de la diplomatie pékinoise sur l'État des Tuvalu sont également avérées²⁸.

Pour conserver un minimum d'influence régionale, le gouvernement de Taïwan élabore donc d'autres stratégies que la simple reconnaissance diplomatique bilatérale.

Taïwan, un pays Malayo-Polynésien

La problématique d'une identité taïwanaise propre et non pas résiduelle de l'identité chinoise est au cœur du débat politico-culturel taïwanais. Selon un sondage de juin 2019²⁹, une majorité de la population se considère comme exclusivement taïwanaise. La réélection

²³ Gabriel CROSSELY, Ben BLANCHARD, *China eyes increased ties with Kiribati, site of space tracking station*, Reuters, [en ligne], 2020, <https://www.reuters.com/article/us-China-Kiribati/China-eyes-increased-ties-with-Kiribati-site-of-space-tracking-station-idUSKBN1Z5168>.

²⁴ Richard HERR, *Taiwan clash in Fiji reveals China's strategy of intimidation*, Australian Strategic Policy Institute, [en ligne], 2020, <https://www.aspistrategist.org.au/taiwan-clash-in-fiji-reveals-chinas-strategy-of-intimidation/>.

²⁵ Chris HORTON, *Taiwan's leader heads to the South Pacific in a Bid to Fend Off China*, the New York Times, [en ligne], 2019, <https://www.nytimes.com/2019/03/20/world/asia/taiwan-south-pacific-tsai-ing-wen-china.html>.

²⁶ Grant WYETH, *How China and Taiwan Became « pawns » in Solomon Islands Internal dispute*, the Diplomat, [en ligne], 2020, <https://thediplomat.com/2020/09/how-china-and-taiwan-became-pawns-in-solomon-islands-internal-dispute/>.

²⁷ Kate LYONS, *Palau against China! The tiny island standing up to a giant*, The Guardian, [en ligne], 2018, <https://www.theguardian.com/global-development/2018/sep/08/palau-against-china-the-tiny-island-defying-the-worlds-biggest-country>.

²⁸ Yimou LEE, *Tuvalu rejects China offer to build islands and retain ties with Taiwan*, Reuters, [en ligne], 2019, <https://www.reuters.com/article/us-taiwan-diplomacy-tuvalu-idUSKBN1XV0H8>.

²⁹ Jason PAN, *Survey finds 85 percent define as Taiwanese*, Taipei Time, [en ligne], 2020, <https://taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2020/12/11/2003748533>.

trionphale de Tsai YING WEN le 11 janvier 2020 pour un troisième mandat démontre qu'une majorité de la population aspire à la protection de la souveraineté de l'île face aux menaces grandissantes de Pékin. Les supporters de l'autonomie taïwanaise cherchent à tout prix à se démarquer de leur voisin chinois à travers la mise en valeur de la population et de la culture autochtone.

L'île de Taïwan est en effet considérée comme le berceau des langues austronésiennes³⁰ (soit 1268 langues travers l'Indo-Pacifique). Si seulement 2,38% des Taïwanais sont d'ascendance *malayo-polynésienne* (soit 569 000 personnes) et donc les descendants des premiers austronésiens, les gouvernements successifs ont mis en avant cette identité comme facteur de démarcation face à l'irrédentisme chinois sur l'île.

L'inauguration en 1994 à Taipei du musée *Shung Ye Museum of Formosan Aborigenes* répondait déjà à cet objectif. L'institution d'un *council of indigenous people* en 2002 a permis de renforcer la coopération avec d'autres nations d'origine austronésienne, notamment dans le Pacifique Sud et en Asie du Sud. En janvier 2019, le *Taiwan Council of Indigenous People* a signé un partenariat avec l'État des Îles Marshall dans le cadre d'une valorisation de la culture austronésienne³¹. Cette revendication historique et culturelle participe au travail de différentiation que les Taïwanais essayent de consolider à l'égard de la Chine et peut facilement être appréhendée comme une tentative d'éloignement culturel de Pékin.

L'émergence de la nomenclature Indo-Pacifique, une possibilité pour Taïwan de réintégrer le concert des nations ?

Chaque dénomination géographique cache des ambitions politiques. L'Indo-Pacifique, nouveau *leitmotiv* dans les relations internationales, ne déroge pas à cette règle et se veut une réponse stratégique aux ambitions thalassopolitiques de la RPC. Sa promotion fut initiée en 2007 au Japon³², puis reprise en Inde³³ en 2012, en Australie³⁴ en 2013, aux États-Unis à partir de 2016 et finalement par l'ensemble des pays inquiets de l'émergence chinoise.

³⁰ Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, *La théorie selon laquelle Taiwan, serait le berceau des peuples austronésiens renforcée par une étude sur le mûrier à papier*, France Diplomatie, [en ligne], 2016, <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/diplomatie-scientifique-et-universitaire/veille-scientifique-et-technologique/taiwan/article/la-theorie-selon-laquelle-taiwan-serait-le-berceau-des-peuples-austronesiens>.

³¹ Grant WYETH, *Taiwan and the Pacific : One Big, Happy Austronesian Family*, The Diplomat, [en ligne], 2019, <https://thediplomat.com/2019/01/taiwan-and-the-pacific-one-big-happy-austronesian-family/>.

³² Shinzo ABE, *Confluence of the Two Seas*, Discours au Parlement de la République indienne, [en ligne], 2007, www.mofa.go.jp/région/asia-paci/pm0708/speech-2.html.

³³ Raja MOHAN, Samudra MANTHAN. *Sino-Indian Rivalry in the Indo-Pacific*. Carnegie Endowment for International Peace, 2012, 360 p.

³⁴ Australian Department of Defence, *Defending Australia and its National Interest*, Defence White Paper, [en ligne], 2013, www.defence.gov.au/whitepaper/2013/docs/WP_2013_web.pdf.

Conscient de son désavantage systémique face à la puissance diplomatique de Pékin, la diplomatie taïwanaise s'appuie sur ce nouveau schème géostratégique pour légitimer son existence.

Ainsi dans la continuité de la *New Southbound Policy* initiée en 2016, Taïwan organisa en 2019 le premier *Pacific Island Dialogue* à Taipei³⁵ en présence de Sandra OUKIRK, représentant les États-Unis pour l'Asie-Pacifique. Cette plate-forme permet de discuter de la coordination internationale des projets d'aide dans les pays insulaires du Pacifique. En décembre 2020, Tsai YING WEN inaugura le premier dialogue trilatéral Taïwan-USA-Japon sur la sécurité collective en Indo-Pacifique³⁶, une provocation directe vis-à-vis de Pékin où l'on considère le concept Indo-pacifique comme une stratégie antichinoise³⁷.

En conclusion, la rivalité de reconnaissance diplomatique va sortir du cadre purement bilatéral pour s'étendre au domaine multilatéral. Avec la crise du coronavirus, l'efficacité de la politique sanitaire taïwanaise a unanimement été reconnue³⁸, alors que la Chine est régulièrement accusée d'avoir truqué³⁹ ses chiffres. L'Australie et le Japon⁴⁰ ont ainsi officiellement demandé la réintégration de Taïwan dans l'Organisation mondiale de la santé⁴¹. Surfant sur la vague de la nouvelle nomenclature Indo-Pacifique, la diplomatie taïwanaise s'appuie sur les inquiétudes de la communauté internationale vis-à-vis du développement de l'influence chinoise pour réintégrer le concert des nations.

³⁵ Lawrence CHUNG, *Us and Taiwan hold forum to shore up support for Taipei in Pacific*, South China Morning Post, [en ligne], 2019, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3031891/us-and-Taiwan-hold-forum-shore-support-taipei-pacific>.

³⁶ Office of the President Republic of China, *President Tsai attends opening of 2020 Taiwan-US_Japan, trilateral Indo-Pacific Security Dialogue*, News release, [en ligne], 2020, <https://english.president.gov.tw/NEWS/6078>.

³⁷ Bhavan JAIPRAGAS, Tashny SUKURAMAN, *Indo-Pacific Nato : China's Wang Yi slams US-led "Quad" as underlying security risk at Malaysia meeting*, South China Morning Post, [en ligne], 2020, <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3105299/indo-pacific-nato-chinas-wang-yi-slams-us-led-quad-underlying>.

³⁸ Jean-Marc EGLY, *Prévision, réactivité ... Pourquoi Taïwan a si bien su gérer la crise sanitaire*, Le Figaro, [en ligne], 2020, <https://www.lefigaro.fr/vox/monde/prevision-reactivite-pourquoi-Taïwan-a-si-bien-su-gerer-la-crise-sanitaire-20200511>.

³⁹ Emmanuel LINCOT, *Tracage : Taïwan ou l'exemple à suivre pour l'équilibre libertés publiques/ efficacité sanitaire*, Atlantico, [en ligne], 2020, <https://www.atlantico.fr/decryptage/3589026/tracage--Taïwan-ou-l-exemple-a-suivre-pour-l-equilibre-libertes-publiques-efficacite-sanitaire-coronavirus-covid-19-tsai-ing-wen-chine-france-emmanuel-lincot-franck-decloquement>.

⁴⁰ Keoni EVERINGTON, *Japan's Abe calls for Taiwan's participation in WHO*, Taiwan News, [en ligne], 2020, <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3867050>.

⁴¹ Stephen DZIEDZIC, *Taiwan rejoining World health Organization still backed by Australia in diplomatically risky move*, ABC News, [en ligne], 2020, <https://www.abc.net.au/news/2020-05-01/australia-still-backs-Taiwan-return-who-risky-move/12204850>.



**LES JEUNES
IHEDN**

publication@jeunes-ihedn.org