

LES ENJEUX DE LA STRATÉGIE CHINOISE DE « DÉFENSE ACTIVE »

Juliette GENEVAZ
Chercheur Chine, IRSEM

RÉSUMÉ

L'idéologie du « rêve chinois » de Xi Jinping a un volet militaire : la stratégie de « défense active ». Cette stratégie se traduit par une posture extrêmement défensive vis-à-vis du voisinage oriental de la Chine, sur fond de rivalité exacerbée avec les États-Unis.

La clef de voûte de cette politique est la dissuasion. Le parti-État soutient activement l'industrie nationale de défense. La modernisation de la marine de l'Armée populaire de libération chinoise (APL) s'accompagne depuis dix ans d'une stratégie dite de « découplage », visant à dissocier les intérêts américains de ceux de leurs alliés dans l'océan Pacifique.

La défense active de Xi Jinping a considérablement accru les tensions en Asie depuis quatre ans. La nouvelle ambivalence de Pékin dans le domaine nucléaire interroge son principe, jusqu'ici intangible, de ne pas faire usage en premier de l'arme nucléaire. L'alternance politique à Taiwan en 2016 a aussi fait ressurgir le spectre d'un séparatisme taiwanais, qui reste la première menace à l'intégrité nationale pour Pékin.

SOMMAIRE

Introduction	2
Juliette GENEVAZ	
Advances in China's Defense Industries: Institutionalization, Specialization, and Professionalization	3
Alanna KROLIKOWSKI	
La marine chinoise à l'horizon 2030 et l'objectif du découplage stratégique	6
Corentin BRUSTLEIN	
Developments in China's Nuclear Policy	8
Nicola LEVERINGHAUS	
Vers un renouveau des tensions dans le détroit de Taiwan	9
Jean-Pierre CABESTAN	

INTRODUCTION

Juliette GENEVAZ

Chercheur Chine, IRSEM

Le dernier Livre blanc de la défense chinois, publié en 2015, remet au goût du jour un pilier de la stratégie militaire de Deng Xiaoping, la notion de « défense active ». Ce retour en arrière peut surprendre, alors même que Jiang Zemin et Hu Jintao avaient promu la formulation de nouvelles lignes directrices pour la préparation militaire, respectivement l'impératif de « vaincre des guerres locales dans des conditions de hautes technologies » et celui des « nouvelles missions historiques de l'Armée populaire de libération » (c'est-à-dire la participation à des opérations autres que la guerre). **La tendance profonde à l'œuvre en Chine aujourd'hui est la mobilisation soutenue des ressources pour assurer au pays les moyens d'une dissuasion efficace.**

Xi Jinping met les changements récents survenus dans l'environnement stratégique de la Chine et l'augmentation constante des ressources à la disposition de l'Armée populaire de libération (APL) au service de son idéologie de « rêve chinois ». Le « rêve chinois » de Xi Jinping n'est pas tant le rêve d'une société chinoise égalitaire que celui d'une Chine partie prenante des affaires du monde. Ce discours a deux faces. D'un côté, le projet de route de la Soie qui propose, par terre et par mer, d'accroître les échanges entre la Chine et sa façade occidentale, jusqu'en Europe. De l'autre, **une posture extrêmement défensive vis-à-vis de son voisinage oriental, sur fond de rivalité exacerbée avec les États-Unis.**

Pour en souligner l'ambition, Xi Jinping place sa politique dans la longue durée de l'histoire nationale. À son arrivée au pouvoir, **il a explicitement enraciné l'idéologie du « rêve chinois » dans la défaite militaire qu'a subie la Chine lors de la guerre de l'Opium en 1842¹.** À la suite de cette guerre, les cinq ports chinois les plus importants furent ouverts à l'extraterritorialité au profit des Britanniques. Pendant un siècle, ces ports passèrent sous administration étrangère, privant ainsi le pays des bénéfices du commerce international. En rappelant cette défaite, le Président met la Chine dans une situation critique : celle de la victime qui doit se relever. Ce discours donne à l'APL la justification nécessaire pour mettre en œuvre la « défense active ». **La formulation « défense active »², qui n'est pas nouvelle, signifie que la Chine n'attaquera pas en premier mais qu'elle se tient prête à la riposte.** Les analyses proposées ici mettent en lumière les enjeux de cette stratégie.

La préparation qu'implique le concept de défense active est fondamentale : il ne s'agit pas simplement de préparation militaire mais plus largement du développement programmé d'une base industrielle et technologique de défense. Or, depuis une trentaine d'années, détaille Alanna Krolkowski (chercheur à la Hertie School of Governance, à Berlin), celle-ci a gagné en ampleur et en complexité. **Depuis Deng Xiaoping, le parti-État a soutenu le développement de l'aviation, de l'aérospatiale, du nucléaire et de la construction navale à des fins à la fois civiles et militaires.** Au moment où Pékin lançait un vrai programme de recherche et de développement technologique, elle s'assurait que les industries de défense tiraient profit de ses applications. La gestion et le maintien de cette base désormais établie restent une priorité de l'État.

D'un point de vue strictement militaire, la grande transformation à l'œuvre depuis dix ans est la modernisation accélérée de la marine chinoise, qui permet désormais à l'APL de se projeter en haute mer. La nouvelle force navale de l'APL, explique Corentin Brustlein (responsable du [Centre des études de sécurité](#) à l'Ifri), s'accompagne d'une **stratégie dite de « découplage » visant à dissocier les intérêts américains de ceux de leurs alliés dans l'océan Pacifique.** À l'heure où la Chine refuse de participer à toute négociation multilatérale à propos de la mer de Chine du Sud suite au jugement de la Cour permanente d'arbitrage de juillet 2016, comprendre le découplage qu'elle opère dans l'océan Pacifique est crucial pour appréhender l'équilibre de la région.

Autre changement stratégique de taille, **l'ambivalence que Pékin s'est mise à cultiver dans le domaine nucléaire sous Xi Jinping contribue également à attiser les tensions en Asie.** Nicola Leveringhaus (maître de conférences au King's College à Londres) décrit les différentes dimensions de cette ambivalence : elle joue non seulement dans la formulation de la stratégie militaire, mais aussi dans la reconfiguration des forces armées en cours, qui a démarré en janvier 2016³. Mme Leveringhaus voit les changements récents dans la politique nucléaire de la Chine comme autant d'expressions d'un raidissement dans la perception chinoise de son environnement stratégique proche, du parapluie nu-

cléaire américain à la modernisation nucléaire russe, en passant par les provocations nord-coréennes.

Enfin, il est utile de rappeler que **malgré une apparente extension de ce que la Chine définit comme ses intérêts vitaux (c'est-à-dire les éléments constitutifs de la souveraineté nationale), la priorité pour Pékin dans l'ordre des menaces reste la possibilité d'un séparatisme taïwanais.** La question est redevenue brûlante avec l'élection de Tsai Ing-wen à la présidence de la république taïwanaise en janvier 2016. Jean-Pierre Cabestan (Professeur à l'université baptiste de Hong Kong) explique que les responsables politiques des deux côtés du détroit de Taïwan doivent redoubler de précautions pour maintenir un statu quo incertain.

ADVANCES IN CHINA'S DEFENSE INDUSTRIES: INSTITUTIONALIZATION, SPECIALIZATION, AND PROFESSIONALIZATION

Alanna KROLIKOWSKI
Hertie School of governance

Introduction

Technological advances in China's defense industries have exceeded the expectations of many international observers. These advances are evident not only in a string of technology demonstrations, but even in **the deployment of new systems and the military's successful operation of these tools against more sophisticated targets or adversaries.** Today, the domestic state-owned defense industries make a significant contribution to the country's military modernization, a process that is bringing the People's Liberation Army (PLA) into the league of the world's most advanced forces. To be sure, **the progress in China's defense-industrial output remains mixed. Some sectors and programs are far more successful than others.** In spite of this variation, a general trend of sustained – and even accelerating – progress is apparent.

The most fundamental factor propelling China's defense-industrial advance has been **the significantly growing budget for military modernization** and, specifically, the portion spent on upgrading equipment through purchases from domestic manufacturers. Steady and robust demand for the defense industries' goods has been critical to their success. This actual and expected demand, realized today but also setting targets for decades to come, makes possible investments in research and development, in new facilities, and in advanced production methods – all improvements that foster innovation.

Spending has been complemented by several less striking, yet just as important, **long-term transformations in China's defense-industrial establishment. Three of these transformations are the focus of this brief: the institutionalization of the defense science and technology (S&T) establishment; the specialization of its distinct functional and sectoral elements; and the professionalization of its workforce.** Together, over the past 30 to 40 years, these gradual changes have been indispensable ingredients in the advance of China's defense industries. These transformations have allowed the defense S&T establishment to make better and better use of the resources available to it and to more effectively seize the opportunities presented by the PLA's comprehensive technological upgrading.

China's ten state-owned defense-industrial groups by main sector of activity

Aircraft manufacture	Aviation Industry Corporation of China (AVIC; 中国航空工业集团公司)
Aerospace and missile manufacture	China Aerospace Science and Technology Corporation (CASC; 中国航天科技集团公司)
	China Aerospace Science and Industry Corporation (CASIC; 中国航天科工集团公司)
Nuclear technology manufacture	China National Nuclear Corporation (CNNC; 中国核工业集团公司)
	China Nuclear Engineering and Construction Corporation (CNECC; 中国核工业建设集团公司)
Shipbuilding	China State Shipbuilding Corporation (CSSC; 中国船舶工业集团公司)
	China Shipbuilding Industry Corp. (CSIC; 中国船舶重工集团公司)
Electronics manufacture	China Electronics Technology Enterprise (CETC; 中国电子科技集团公司)
Ordnance manufacture	China North Industries Group Corporation (CNGC or NORINCO; 中国兵器工业集团公司/兵器工业集团公司)
	China South Industries Group Corporation (CSG; 中国兵器装备集团公司/兵器装备集团公司)

Institutionalization

'Institutionalization' refers to the process of developing relatively stable, rule-bound, and formal organizations and processes for the design and implementation of policies and programs. Since the 1980s, China's defense S&T establishment has evolved from a space of ad hoc and highly politicized decision making and activity to one now characterized by stable mechanisms for developing and implementing major long-term strategies and, within them, medium- and short-term policies and programs. This transformation has included at least four elements.

Programmatic stability. Program adoption, funding, implementation, and day-to-day operation are more predictable and coherent than in the past, an outcome that reflects the growing sophistication of policymaking and program management.

Upward channeling of expert advice. Formal conduits now allow the advice of technical experts to reach non-technical decision makers more reliably. Designed to feed into policymaking, these channels have improved decision making across the S&T system.

Harmonized supervision of defense and non-defense firms. Since 2008, state economic planning and reform entities supervise defense firms more similarly to other strategic state-owned enterprises and aim to coordinate the development of the defense industries with the rest of the economy.

Improved interface between manufacturers and end-users. The defense establishment has worked toward improving communication and feedback between equipment manufacturers in industry and the end-users of this equipment in the military services, a step expected to improve technology development.

Specialization

New research and development initiatives have proliferated throughout the defense-industrial system since the late 1990s. In the form of diverse programs, funds, regional development pushes, and the building of institutions and facilities, these initiatives have mushroomed across every major segment of S&T that bears upon defense. The state now funds research and development projects in almost every significant area of S&T. This development marks a sharp contrast from as recently as the early 1990s, when program advocates struggled to persuade leaders that their projects were worth scarce public resources.

Since those leaner years, three main changes have grown apparent.

Programmatic specialization. Structures for the adoption and implementation of policies and programs have grown to include **more specialized units covering a broad range of areas of defense S&T.**

Corporate (re)specialization. After expanding across a vast range of commercial products in the earlier reform periods, **defense-industrial groups have most recently refocused their organization and units back on their core competencies in select technologies.**

Regional specialization. **Central, regional, and local governments are fostering the development of hubs or cluster economies dedicated to particular technology sectors or products.**

Professionalization

A precondition to the modernization of the defense industries has been the professionalization of the defense S&T workforce. Under Mao, elite scientists and engineers, often wielding significant individual influence, led programs and sometimes created them from scratch. For several decades, however, their efforts were subject to abruptly shifting political winds. Programs enjoyed funding and support or faced fiscal neglect and even termination as they fell in and out of favor with non-technical decision makers. Since the 1980s, however, structures at the higher echelons of this workforce have undergone three gradual changes that have **improved leadership and program management, allowing the system to give full play to the technical talents of the generation of young scientists and engineers who have entered this domain since the 2000s.**

De-politicization. The most egregious forms of interference by leaders in specific S&T program activities out of political motives, as opposed to technical or otherwise programmatic reasons, have been eliminated.

De-personalization. Whereas personal connections to leaders were a precondition for the adoption and survival of programs in the past, today they are an asset, but no longer a necessity. Nonetheless, the current administration lavishes great personal attention on defense S&T work units through visits and speeches.

Routinization. As it applies to personnel-related processes, this trend is observable in the more orderly succession of leaders in given roles, but also extends to other activities. This evolution reduces many of the frictions associated with a less predictable system.

Conclusion

The three broad processes of institutionalization, specialization, and professionalization appear likely to persist into the future, barring any unforeseen changes to the resource allocations underpinning the defense industries' success. **The proliferation and development of institutions dedicated to S&T modernization with potential implications for China's defense has been considerable.** Moving ahead, these different sectoral and industrial strategies beg the question of how these efforts will interact with each other. Will linkages between the different sectors emerge to support their development or will these fragmented efforts interfere with each other? As the coordinating and oversight institutions become more sophisticated, the system as a whole may grow more rigid. Can such a system manage complexity and adjust to external shocks, such as an economic downturn? The strengths of this system, as well as countervailing forces within it, will become apparent in the coming years.

LA MARINE CHINOISE À L'HORIZON 2030 ET L'OBJECTIF DU DÉCOUPLAGE STRATÉGIQUE

Corentin BRUSTLEIN

Responsable du Centre des études de sécurité de l'IFRI

La marine de l'Armée populaire de libération chinoise (APL) est aujourd'hui engagée dans un développement capacitaire particulièrement soutenu. Les efforts actuels consacrés à la construction navale, à la R&D, ou encore à l'acquisition d'une expérience opérationnelle sur les théâtres d'opérations distants peuvent être mis au service de stratégies plus ou moins ambitieuses. Celles-ci sont tournées vers l'interdiction régionale, la défense des lignes de communication maritimes, la présence navale mondiale à des fins d'influence diplomatique, ou encore la projection de forces locales ou à longue portée⁴.

Quelle que soit la combinaison d'objectifs poursuivis par Pékin et ceux assignés à la marine chinoise, une dimension importante de l'affirmation stratégique de la Chine implique de repousser l'influence américaine en Asie. Par sa capacité à rendre la présence américaine dans la région plus risquée à maintenir en temps de paix, et plus difficile à soutenir et à renforcer en temps de guerre, Pékin se dote d'un moyen de rééquilibrer le rapport de force en Asie en coupant ses rivaux et potentiels adversaires locaux d'un soutien crucial⁵. Pour ce faire, **la Chine doit tenter de découpler les dispositifs et efforts des États-Unis et ceux de leurs alliés locaux – japonais, sud-coréens et taïwanais en particulier**. Ce découplage peut être recherché au niveau politico-stratégique (dissociation, au sein de l'alliance, des seuils d'engagement, de la nature des réponses, de l'ampleur des efforts, etc.) comme au niveau opérationnel, par la dissociation des capacités d'action commune et l'isolement des théâtres d'opérations et de déploiement américains (Méditerranée, Moyen-Orient, Pacifique Est, Pacifique Ouest) les uns par rapport aux autres pour réduire les effets de rééquilibrage et de bascules d'efforts en temps de crise.

Le découplage stratégique et la dissociation opérationnelle ne seraient ainsi pas une fin en soi, mais bien le moyen devant permettre aux forces chinoises de faire jouer les avantages comparatifs dont elles disposent face à la supériorité conventionnelle américaine pour atteindre des objectifs poursuivis. **Ces avantages comparatifs résultent pour l'essentiel de la proximité relative de leurs bases et d'investissements dans des capacités niches potentiellement nivelantes (missiles à longue portée, guerre cybernétique et électronique principalement)**. La capacité à dissocier les acteurs et à isoler les théâtres est cruciale pour Pékin, afin de maintenir un équilibre des forces favorables assez longtemps pour convertir des gains opérationnels en effets stratégiques.

Plusieurs orientations actuelles du développement doctrinal et capacitaire chinois semblent pouvoir pleinement s'inscrire dans une logique de dissociation : (1) **le déni d'accès** face à une grande puissance interventionniste, visant à réduire sa liberté d'action inter-théâtres et intra-théâtre ; (2) **la capacité à surprendre**, qui permet de bouleverser temporairement le rapport de forces et de tenter de convertir un gain initial en atout durable ; (3) enfin, la recherche **d'une capacité à contrôler l'escalade** face aux États-Unis.

Une stratégie chinoise de découplage visant à réduire la crédibilité de la dissuasion élargie américaine s'articulerait autour de principes généraux affectant l'ensemble de la posture chinoise (accroître le volume et la résilience des forces nucléaires chinoises, renforcer le complexe reconnaissance-frappe chinois contre les cibles terrestres et navales, contester la supériorité électromagnétique américaine, etc.), qui se déclinaient sous différentes formes pour la marine de l'APL.

L'arme nucléaire tient une place importante dans une stratégie de découplage – elle était même au cœur des premières craintes de découplage préoccupant les Européens pendant la Guerre froide. Pourtant, la contribution spécifique de la marine chinoise à un tel axe d'effort est limitée par nombre de contraintes qui apparaissent difficiles à lever à l'horizon 2030. **Établir un haut degré de crédibilité de la flotte de SNLE chinoise face aux États-Unis impliquerait tout d'abord de franchir le cap des patrouilles opérationnelles, puis de la permanence à la mer**. Cela requerrait surtout de trouver un moyen pour ces SNLE de frapper le territoire américain – soit en augmentant la portée des MSBS JL-2 ou de leur successeur et en opérant depuis un bastion en mer de Chine méridionale, soit en parvenant à maintenir

des patrouilles discrètes et permanentes à plus de 4500 kilomètres à l'est de la base de Hainan. Si l'on ne peut exclure que de telles étapes soient franchies à l'horizon 2030, il est toutefois clair que le leadership chinois poursuivra en parallèle des options moins risquées, telles que le mirvage des SSBS DF-5B et DF-41, ne relevant donc pas de la marine.

Dans le domaine conventionnel, le rôle de la marine chinoise dans une stratégie de découplage serait, à l'inverse, central. Celui-ci passe en particulier par le renforcement des capacités d'interdiction régionale et locale, dorénavant désignées aux États-Unis sous l'acronyme A2/AD (pour *antiaccess/area denial*), sans toutefois s'y limiter.

Au cours des années 1990 et 2000, la Chine a modernisé la défense aérienne de sa flotte de surface⁶. Si la contestation de la supériorité aérienne américaine est une priorité nette de la Chine⁷, sa déclinaison dans le domaine naval renforce la capacité d'une flotte à opérer de manière autonome en haute mer, loin de la couverture offerte par la défense aérienne terrestre (notamment les S-300 et leur version chinoise, le HQ-9). **Les capacités mer-air longue portée de la flotte chinoise, autour du missile HHQ-9ER, devraient se banaliser au cours des deux prochaines décennies. L'adjonction de radars de plus en plus puissants et leur mise en réseau avec des capteurs déportés** (drones, avions de patrouille maritime à long rayon d'action ou opérant depuis un futur porte-avions) devraient à long terme permettre à la flotte chinoise de disposer d'une protection mer-air multicouche couvrant de larges zones et gênant potentiellement la liberté d'action américaine dans des parties de la région. Ce domaine est complété par des efforts chinois en termes d'autoprotection de la flotte de surface, passant par la conception de navires à la signature radar réduite (notamment le destroyer *Luyang III*) ainsi que par la mise en œuvre de systèmes de lutte électromagnétique défensive⁸.

Le second axe d'efforts prometteurs pour la marine chinoise consiste à développer à des fins offensives l'intégration des plateformes aériennes, spatiales et navales dans un réseau C4ISR résilient et efficace à longue portée, pour remplir toutes les fonctions attendues d'un complexe de reconnaissance stratégique, opératif et tactique : alerte avancée, détection, ciblage, navigation et guidage transhorizon, évaluation post-frappe, boucles d'acquisition et de traitement décentralisées, etc. Le réseau de surveillance chinois à longue portée compte ainsi des capacités variées⁹ : radar transhorizon ; constellation de satellites de surveillance océanographique, d'imagerie électro-optique (EO) ou radar à ouverture synthétique (SAR), de renseignement électronique et d'alerte avancée ; capteurs ISR (actifs ou passifs) embarqués par des plateformes aériennes habitées (avions de patrouille maritime et de recueil du renseignement issus du Y-8¹⁰) ou non-habitées. Si les efforts sont nombreux et diversifiés, un long chemin reste à faire pour démontrer l'intégration réelle de tous ces composants, et a fortiori pour garantir l'efficacité de l'ensemble en temps de guerre face aux contre-mesures adverses.

Ce système C4ISR a vocation à alimenter un arsenal de vecteurs antinavires et de frappes terrestres qui connaît également un triple processus de diversification, de sophistication et d'accroissement quantitatif : **le nombre de plateformes (bâtiments de surface, sous-marins, plateformes habitées ou non habitées de l'aéronavale chinoise) capables de tirer des missiles antinavires croît de manière constante, et les effecteurs sont plus rapides, adoptent des trajectoires plus complexes et emportent des contremesures de plus en plus performantes** (cf. par exemple le YJ-18¹¹). Il en va de même dans le domaine de la frappe terrestre depuis la mer : si la marine tient aujourd'hui une place limitée en comparaison de la force de missiles de l'APL (ex-Second Corps d'Artillerie), des capacités existent déjà à courte portée, et l'ambition est bien d'accroître les options de frappe discriminée, par exemple en développant une version navalisée du DH-10.

En définitive, une stratégie de découplage efficace détient le potentiel de saper la crédibilité de la dissuasion élargie américaine en Asie Pacifique. Plus elle s'appuiera sur des développements capacitaires variés et sera à même de les intégrer en un tout cohérent (en termes de concept d'emploi, de fluidité opérationnelle, de C2), ce qui ne saurait être certain et apparaît encore éloigné, plus elle constituera un obstacle formidable pour les forces américaines. **À mesure que la marine chinoise se renforcera, l'équilibre des forces sera ainsi susceptible de se modifier et d'affecter les évaluations chinoises et les perceptions japonaises et sud-coréennes de la solidité politique et opérationnelle du lien unissant les États-Unis et leurs alliés régionaux.** Ce faisant, la stabilité stratégique dans la région pourrait s'en trouver fortement et durablement affectée, élevant le risque de provocation, d'accident et d'escalade.

DEVELOPMENTS IN CHINA'S NUCLEAR POLICY

Nicola LEVERINGHAUS

Department of War Studies, King's College London

China has recently announced a number of changes to its nuclear weapons posture, including a re-branding of its nuclear forces and the testing of new strategic technologies. So, why these changes now, and what do they mean for regional and global security?

One can roughly identify three types of changes currently underway in Chinese nuclear policy:

1. *Posture.* Changes in posture have been underway for a number of years, but have become more visible under current Chinese President Xi Jinping. For instance, there is **increased ambiguity over No-First-Use (NFU)**, a unilateral pledge that has been in place since China became a nuclear armed country in 1964. NFU did not appear in China's Defence White Paper in 2013. Although in subsequent papers China has re-affirmed NFU, the omission in 2013 can be regarded as a deliberate move to bolster ambiguity. In addition, Chinese military writings from the Academy of Military Sciences since 2013 have revived the idea of launch-on-warning (LOW).

2. *Technology.* China has been modernizing its small nuclear forces for over a decade. The focus of this modernization has been making land missiles more mobile, and developing, for the first time, effective nuclear armed submarines. Given China's low technological base relative to other major nuclear armed states, this modernization makes sense. Nonetheless, two recent developments have caused a stir. The first is the **development and possible deployment of multiple warheads (MIRVS)**. In the 2015 US annual report on Chinese power, the Pentagon revived an old claim that China is intent upon placing MIRVS on DF-5A land missiles and the new DF-41 missile. The second technology of concern is the testing, in 2015 and 2016, of advanced conventional technology, namely hypersonic glide technology.

3. *Command.* In December 2015, China re-named its nuclear force the Second Artillery Corps to the PLA Rocket Force (PLARF). The PLARF has also been upgraded – it is now a force, with equal status to the PLA (army), PLAN (navy) and PLAAF (air force). A third force, **the PLA Strategic Support Force, has also been established**, though less is known about this force – some Chinese commenters have suggested it will support cyber/space missions, as well as the PLARF.

Do these changes matter?

Of the above, changes in command structure represent a long over-due professionalization of the nuclear service. The new PLA Strategic Support Force, rather than the PLARF, might be the one to watch: it represents, arguably, a broader effort in China towards integrated deterrence, combining nuclear weapons with advanced conventional capabilities as well as offensively orientated space and cyber technologies.

The introduction of multiple warheads and new conventional technology question the long-standing defensive nature of China's nuclear forces. That said, there has long been speculation around China developing MIRVs, and the DF-41 missile. Moreover, China is not unique in pursuing this technology: Russia and the United States have MIRVs. For their part, hypersonic vehicles could carry a nuclear or conventional warhead (and China hasn't made clear what it will do), making the missile faster, and harder to detect. Both the US and Russia are actively developing hypersonic technology.

Changes to the alert status of China's nuclear forces should concern us the most. It's not the first time Chinese strategists are talking about LOW– discussions took place in the 1980s and 1990s. However, given that China does not have experience of maintaining a nuclear deterrent on high-alert (all its missiles are de-alerted), this would require a change in operational procedure. More generally, this status heightens the risk of accidents and escalation in a crisis.

What is behind these changes?

The drivers for Chinese nuclear calculations have not drastically changed under Xi Jinping. China's nuclear policy remains largely reactive to the United States and what the Americans do in Asia vis-à-vis missile defence. From China's perspective, the US is seeking nuclear superiority as well as the ability to neutralise China's deterrent without using nuclear weaponry.

A series of indirect threats also shape China's nuclear thinking. The first one is North Korea, because Beijing no longer has significant leverage over Pyongyang. Having a provocative nuclear-armed state next door reinforces the need for China to have a survivable and safe nuclear deterrent. Japan is another reason for China's nuclear choices. If North Korea eventually tests a deliverable nuclear weapon, China might be less reassured that the US nuclear umbrella (especially a Trump led US umbrella) is enough to satisfy Abe's Japan. Even Russia is a concern for China, given President Putin's major nuclear modernization plans. Lastly, **China is seeing new deterrent roles for its nuclear weapons in regional level conventional crises, such as the South China Sea, where China is nuclearizing this crisis** by deploying nuclear armed submarines in the sea, and Terminal High Altitude Area Defense missile sites on its man-made islands.

Internal drivers matter too. An important question to ask is whether changes in China's nuclear policy would have occurred under former Chinese President Hu Jintao. The answer is mixed. The introduction of certain technologies would have occurred as these take time to develop. However, the re-branding of China's nuclear forces and the **deliberate ambiguity over NFU in the last two years can be understood as political acts by Xi Jinping not only to re-calibrate China's strategic position regionally and globally but also as a message internally to the PLA and public opinion that Xi will be a strong military leader**, unlike his predecessor (in 2007, Hu was reportedly unaware of an anti-satellite missile test conducted by the PLA).

Looking ahead, China will likely continue to make slight changes to its capabilities and posture, so as to preserve its small retaliatory capability. But China does not want to start an arms race with the United States. Instead, Xi Jinping will maintain ambiguity over the circumstances under which China would contemplate the use of nuclear force – namely whether NFU and de-alerting are still in place.

VERS UN RENOUVEAU DES TENSIONS DANS LE DÉTROIT DE TAIWAN ?

Jean-Pierre CABESTAN

Directeur de recherche au CNRS, Professeur à l'Université baptiste de Hong Kong

L'entrée en fonction de Tsai Ing-wen, la nouvelle présidente de Taiwan de tendance indépendantiste, le 20 mai 2016 a provoqué une détérioration immédiate des relations entre cette île de fait indépendante et désormais démocratique et la République populaire de Chine (RPC), qui la revendique. Allons-nous vers un renouveau des tensions militaires dans le détroit de Formose, et ceci alors que les rapports entre Pékin et Washington se compliquent chaque jour un peu plus ? Ce n'est pas sûr, mais les relations entre les deux rives du détroit sont appelées à devenir plus difficiles.

La détérioration des relations est évidente : dès le 25 juin, Pékin a annoncé que ses contacts officiels avec Taipei - développés depuis 1992 par l'intermédiaire de deux organisations non étatiques¹² - étaient suspendus tant que Mme Tsai et son gouvernement ne reconnaissent pas le principe de la « Chine unique ». Pour le Parti démocrate progressiste (PDP), qui aujourd'hui contrôle non seulement la présidence mais aussi le Parlement taiwanais, Taiwan est indépendant de la RPC, ne s'appelle RDC que par défaut et reste seul maître de son destin.

Mme Tsai a pourtant fait des concessions : elle a indiqué qu'elle respecterait la constitution de la République de Chine (RDC) ainsi que l'ensemble des accords passés avec la Chine, notamment ceux conclus sous la présidence de son prédécesseur Ma Ying-jeou (2008-2016). Elle a aussi reconnu qu'en 1992, les deux rives du détroit avaient mené des négociations quant à la mise en place d'un canal de communication sur la base de la « compréhension mutuelle ». Cependant, pour des raisons de politique intérieure, elle ne peut aller plus loin et faire sienne le soi-disant « consensus de 1992 », une expression lancée par le KMT en 2000 et immédiatement reprise par Pékin, pour tenter d'imposer le

principe de la Chine unique au président Chen Shui-bian (2000-2008) fraîchement élu et au PDP.

Certes, les relations de travail entre les deux organisations officieuses se poursuivent à un niveau subalterne tant les un à deux millions de Taiwanais résidant en Chine et les 4 millions de touristes chinois se rendant à Taiwan chaque année ont besoin de services en tous genres (actes divers, authentification de documents). Et dans les organisations internationales où Taiwan dispose d'un strapontin, comme l'Assemblée internationale de la santé, qui dépend de l'Organisation mondiale de la Santé, les délégués des deux Chine continuent de cohabiter et même de se rencontrer, quoique sous l'égide de la « Chine unique »...

Toutefois, la politique de « rapprochement » développée par Ma a clairement été remise en cause par Mme Tsai et la majorité des Taiwanais, en particulier depuis le mouvement des Tournesols de 2014 qui la contestait ouvertement. **La présidente taiwanaise veut réduire la dépendance économique de l'île à l'égard de la Chine** et relancer la politique de stimulation des échanges avec l'Asie du Sud-Est et l'Asie du Sud. **Pékin a de son côté accru ses pressions sur les nouvelles autorités de Taipei : depuis janvier 2016, le nombre de touristes chinois arrivant à Taiwan a baissé de 20 %, celui des étudiants de 30 %**. Dès mars 2016, c'est-à-dire deux mois après l'élection de Mme Tsai, la Chine mettait fin à la « trêve diplomatique » verbale conclue avec Ma en 2008 et établissait des relations diplomatiques avec la Gambie. D'autres alliés de Taipei pourraient suivre le même mouvement, d'autant plus que Mme Tsai a rapidement fait preuve d'activisme, se rendant en juillet à Panama, pour l'inauguration du nouveau canal très utilisé par les bateaux chinois, puis au Paraguay, deux pays avec lesquels Pékin n'aura aucune difficulté à normaliser ses relations dès qu'il en manifesterait le souhait.

Parallèlement, la volonté de Mme Tsai de renforcer l'industrie de défense taiwanaise et de lancer la construction sur l'île des sous-marins diesels promis par le président américain George W. Bush en 2001 est de nature à alimenter les suspicions de Xi Jinping à son égard. Dans ce but, elle a nommé au poste de ministre de la Défense le général Feng Shih-kuan, ancien patron de la société industrielle d'aéronautique, aujourd'hui privatisée. Certes, comme celui de Pékin, le gouvernement de Taipei s'est emporté contre la décision d'arbitrage du Tribunal international de La Haye émise à la demande des Philippines. Elle réduit l'île de Taiping (Itu Aba) qu'il contrôle dans l'archipel des Spratlys à un vulgaire « rocher », et la prive de toute zone économique exclusive. Toutefois, **Mme Tsai ne peut aller trop loin dans sa coopération avec la RPC tant elle entend prôner la coopération de Taiwan avec le Japon et l'ASEAN. Mais c'est le renforcement de la coordination stratégique entre Taipei et Washington qui inquiète le plus Pékin**. En effet, alors que Ma était resté très silencieux sur la politique de rééquilibrage du président Obama, Mme Tsai et le PDP s'efforcent au contraire d'y occuper une place active et spécifique.

Pour autant, les contraintes qui pèsent sur le nouveau gouvernement taiwanais sont nombreuses et elles vont, dans les années à venir, limiter sa marge de manœuvre et donc quelque peu réduire les sources de tensions entre les deux rives du détroit de Formose.

La première contrainte est économique : la croissance taiwanaise pour 2016 sera de moins d'1 % alors que Mme Tsai a fait de la relance de l'économie et de l'augmentation du niveau de vie ses principaux objectifs de campagne. Or, il lui sera difficile de modifier cet état de choses en tournant le dos à la Chine, même si la croissance y est aujourd'hui moins soutenue. Les milieux d'affaires taiwanais ont besoin d'une relation stable et apaisée avec le continent et ne manqueront pas de le faire savoir à leur gouvernement si la situation dans le détroit se détériore de manière trop manifeste.

Plus étroitement lié aux milieux d'affaires que le PDP, **le KMT a déjà multiplié les pressions sur le gouvernement pour l'inciter à assouplir sa position**, même si dans un avenir prévisible ce parti reste cependant trop faible et divisé pour véritablement offrir une alternative crédible à l'administration de Mme Tsai.

Enfin, s'opposant déjà à la Chine sur de nombreux théâtres, notamment en mer de Chine méridionale et orientale mais aussi sur la péninsule coréenne, **les États-Unis veulent maintenir sous contrôle le dossier taiwanais**, afin qu'il évite une détérioration des relations, déjà difficiles, entre ce dernier et la République populaire.

Ces nombreuses contraintes pourraient-elles aussi amener Pékin à introduire plus de flexibilité dans sa position ? Probablement pas. Xi Jinping risque néanmoins d'être mobilisé sur d'autres fronts à la fois extérieurs et intérieurs dans les années qui viennent. Et tant que Mme Tsai évite de prendre des initiatives intempestives, à l'image de son prédécesseur indirect, elle bénéficiera du soutien américain. En conséquence, les relations entre Taiwan et la Chine ont de fortes chances de rester médiocres, mais elles ne connaîtront sans doute pas les tensions dont elles furent le théâtre sous la présidence de Chen Shui-bian.

Notes

- ¹ Xi Jinping, « Le rêve de la nation chinoise des temps modernes, la réalisation du grand renouveau de la nation », in *Xi Jinping, La gouvernance de la Chine*, Editions en Langues étrangères, 2012, p. 39-41.
- ² Expression utilisée dans le [dernier Livre blanc de la défense chinois](#), 2015 (en anglais).
- ³ À propos de cette reconfiguration, voir Juliette Genevaz, « [La réforme de l'Armée populaire de libération, au cœur de la rénovation de l'État chinois](#) », *Note de Recherche Stratégique de l'IRSEM* n°29, août 2016.
- ⁴ Pour une synthèse des ambitions possibles, voir Yves-Heng Lim, « [Les orientations de la modernisation navale chinoise](#) », *Politique étrangère*, 1/2011, p. 171-181.
- ⁵ Voir notamment Brad Roberts, *The Case for U.S. Nuclear Weapons in the 21st Century*, Stanford University Press, 2016, p. 160-175.
- ⁶ *The People's Liberation Army Navy: A Modern Navy with Chinese Characteristics*, Office of Naval Intelligence, 2009, p. 18.
- ⁷ Pour un panorama des évolutions récentes (et attendues) de la menace sol-air, voir Corentin Brustlein *et al.*, *La suprématie aérienne en péril. Menaces et contre-stratégies à l'horizon 2030*, La Documentation française, 2014, p. 73-88.
- ⁸ « China – Jane's World Navies », *Jane's IHS Group*, 22 juillet 2015 ; Annual Report to Congress – *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2015*, Washington DC, Department of Defense, 2015, p. 38.
- ⁹ Ian Easton, *China's Evolving Reconnaissance-Strike Capabilities. Implications for the U.S.-Japan Alliance*, Project 2049 Institute, 2014, p. 9-15 ; Eric Heginbotham E. *et al.*, *The U.S.-China Military Scorecard. Forces, Geography, and the Evolving Balance of Power, 1996-2017*, RAND, 2015, p. 154-165.
- ¹⁰ Garth Hekler, « Chinese Early-Warning Aircraft, Electronic Warfare, and Maritime C4ISR », in Andrew S. Erickson et Lyle J. Goldstein (dir.), *Chinese Aerospace Power: Evolving Maritime Roles*, Naval Institute Press, 2011, p. 136.
- ¹¹ Michael Pilger, « [China's New YJ-18 Anti-Ship Cruise Missile: Capabilities and Implications for U.S. Forces in the Western Pacific](#) », *U.S.-China Economic and Security Review Commission*, 28 octobre 2015.
- ¹² L'Association pour les relations entre les deux rives, en Chine, et la Fondation pour les relations à travers le détroit, à Taiwan.