

La frontière sino-taiwanaise

Françoise Mengin

► **To cite this version:**

Françoise Mengin. La frontière sino-taiwanaise. Durand Marie-Françoise, Lequesne Christian. Ceriscope Frontières, Sciences Po - CERI, pp.1-11, 2011. hal-01042227

HAL Id: hal-01042227

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01042227>

Submitted on 23 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Published on *ceriscope* (<http://ceriscope.sciences-po.fr>)

[Accueil](#) > Printer-friendly

La frontière sino-taiwanaise

By *Françoise Mengin*

Created 11/30/2010 - 14:42

Par [Françoise Mengin](#)

[Asie-Pacifique](#) [Chine](#) [Circulation](#) [Commerce international](#) [Conflits / guerres](#) [Contentieux territoriaux](#) [Contrôle de la mobilité](#) [Frontières](#) [Frontières maritimes](#) [Indépendance](#) [Partition](#)
[Politique étrangère / diplomatie](#) [Règlement des conflits](#) [Souveraineté](#) [Taiwan](#) [Territoires](#)

Jusqu'en 1949, la frontière entre Taiwan et la Chine était simple à appréhender : séparée du continent par un détroit qui, dans sa partie la plus étroite, mesure environ 130 km de large, l'île, d'abord peuplée de populations austronésiennes, est devenue la destination de colons chinois à partir du XVI^e siècle. En partie occupée par les Hollandais et les Espagnols au XVII^e siècle, elle sert de refuge aux loyalistes ming en 1661, principauté autonome que les Qing (Mandchous) parviennent à reconquérir dès 1683. Rattachée à la province continentale du Fujian, l'île est élevée au statut de province à part entière en 1876, statut qu'elle retrouve en 1945 après l'intermède des cinquante années de colonisation japonaise (1895-1945). Avec l'avènement de la république populaire de Chine (RPC) le 1^{er} octobre 1949 et le repli concomitant des institutions de la république de Chine à Taiwan, la frontière sino-taiwanaise est, depuis lors, l'objet d'un contentieux multiforme, tant en ce qui concerne son tracé que son statut.

De la convergence à la divergence des positions chinoise et taiwanaise

1949 - 1978 : une frontière provinciale

Dès l'automne 1948, face à l'avancée des communistes, le dirigeant nationaliste Chiang Kai-shek (Jiang Jieshi) avait préparé l'exil sur l'île des institutions de la république, de l'armée, des membres du Parti nationaliste (Guomindang) n'ayant pas fait défection, des avoirs de la banque de Chine ou encore d'une partie substantielle des collections impériales du musée du Palais. Le 7 décembre 1949, le gouvernement nationaliste est officiellement transféré à Taiwan et le lendemain Taipei devient la nouvelle capitale provisoire de la république de Chine d'où Chiang Kai-shek devait préparer la reconquête du continent.

Si l'administration américaine n'était pas alors disposée à soutenir le régime nationaliste et envisageait même que Taiwan pût tomber aux mains des communistes, le déclenchement de la guerre de Corée décida Truman à envoyer la flotte américaine dans le détroit de Formose afin d'empêcher, tout à la fois, l'armée populaire de libération (APL) d'envahir Taiwan et les troupes nationalistes de repartir à l'assaut du continent, le président américain notifiant d'ailleurs à Chiang Kai-shek que celles-ci ne seraient pas autorisées à se joindre aux forces de l'ONU en Corée.

La continuité juridique de la république de Chine, fondée le 1^{er} janvier 1912 au lendemain de la chute de l'Empire, était assurée, tandis que Taiwan, mais aussi l'archipel des Pescadores (Penghu) et ceux plus petits de Mazu (Matsu) et de Jinmen (Quemoy) situés à quelques encablures de la province continentale du Fujian, sont demeurés jusqu'à aujourd'hui sous le contrôle des autorités de Taipei. Seules les petites îles Dachen (Tachen) au large de la province du Zhejiang ont pu être récupérées par les communistes après que leur blocus par l'APL en décembre 1954 a conduit le président Eisenhower à obliger les forces nationalistes à les évacuer sous protection de la flotte américaine en février 1955.

Dès lors, la frontière entre les deux Chines devait être doublement appréhendée. En termes de contrôle effectif exercé par les autorités communistes et nationalistes, celle-ci passe à travers les eaux du détroit, d'une part, à travers les bras de mer séparant Mazu et Jinmen de la côte du Fujian, d'autre part. En termes juridiques, il n'existait qu'une seule Chine dont la frontière englobait le continent et Taiwan, chacun des deux régimes se prétendant représentatif de l'ensemble de la Chine et la communauté internationale soutenant cette fiction, que les chancelleries reconnussent Pékin (Moscou, New Delhi ou Londres notamment) ou Taipei (Tokyo ou Washington par exemple). En outre, membre fondateur de l'ONU, la république de Chine demeurait membre permanent du Conseil de sécurité, y représentant l'ensemble de la Chine, comme d'ailleurs dans la plupart des organisations interétatiques n'appartenant pas au bloc de l'Est. Pour Pékin, Taipei et la communauté internationale, la frontière « sino-taiwanaise » était donc une frontière provinciale.

De fait, après avoir été transférées sur l'île en 1949, les institutions dites centrales (*zhongyang*) – où continuaient de siéger des élus représentant toutes les provinces chinoises – coexistaient avec les institutions de la seule province effectivement sous le contrôle du régime nationaliste, la province de Taiwan (*Taiwan sheng*), la capitale provinciale de l'île étant d'ailleurs déplacée en 1956 de Taipei – devenue capitale nationale provisoire – à Zhongxing. Et la cartographie officielle inculquait, notamment aux écoliers, que les frontières de leur pays étaient celles de la Chine d'avant 1949 incluant même la Mongolie extérieure. Symétriquement, la présence d'un comité révolutionnaire du Guomindang et d'une alliance pour l'auto-administration démocratique de Taiwan à la Conférence consultative du peuple chinois a préservé la fiction de la souveraineté de la Chine populaire sur Taiwan, tandis que la cartographie chinoise représente Taiwan, aujourd'hui encore, comme une province avec Taipei comme capitale provinciale.

Pour autant, au-delà des enjeux de la guerre froide, c'est bien sur la frontière délimitant les territoires effectivement contrôlés par chacun des régimes que les conflits armés ont éclaté ou continuent, aujourd'hui encore, de se préparer. Outre la reconquête des îles Tachen par les communistes en 1955, c'est une véritable crise sino-américaine qui se développa en 1954 à la suite des raids puis des bombardements perpétrés par l'APL sur Jinmen auxquels les nationalistes avaient répliqué par des attaques aériennes et navales sur le continent, affrontements qui devaient reprendre en 1958, pour ensuite être limités aux bombardements communistes sur Jinmen, d'ailleurs de plus en plus symboliques (un jour sur deux). Entre temps, en effet, les États-Unis avaient signé, le 2 décembre 1954 avec Taipei, le traité dit de défense sino-américain qui autorisait les États-Unis à faire stationner sur l'île de Taiwan toutes les forces nécessaires pour permettre aux deux États de « résister à une attaque armée ou à des activités communistes de subversion ». Mais, les dispositions du traité ne s'appliquaient qu'à l'île de Taiwan et à l'archipel des Pescadores. De même, le critère du contrôle effectif du territoire avait-t-il primé dans le traité de paix sino-japonais, signé par Taipei et Tokyo en 1952, puisque son article 4 restreint le « territoire national » de la république de Chine à Taiwan, aux Pescadores, à Jinmen et Mazu.

Il reste que, sur le plan diplomatique, ce critère n'a jamais été consacré par aucune chancellerie ni par aucune organisation interétatique. Ainsi, à la suite des premiers signes d'un rapprochement sino-américain en 1970, lorsque la quasi-totalité des chancelleries a normalisé ses relations avec la RPC, la fiction initiale (la république de Chine réfugiée à Taiwan représentait l'ensemble de la Chine) a été renversée puisque Pékin a obtenu que ses partenaires diplomatiques reconnaissent qu'il n'existe qu'une seule Chine dont Taiwan fait partie. La reconnaissance du principe de l'unité de la Chine s'est doublée, pour la république de Chine, d'un isolement diplomatique croissant. La Chine nationaliste dut laisser, en 1971, son siège à l'ONU à sa rivale communiste et fut corrélativement expulsée de toutes les organisations interétatiques. Sur le plan bilatéral, depuis les défections de Tokyo en 1972, de Washington en 1978 (abrogeant le traité de défense de 1954), de la Corée du Sud en 1992 ou de l'Afrique du Sud en 1996, une minorité d'États, vingt-trois en 2010, sans poids dans les négociations internationales, reconnaissent aujourd'hui le régime de Taipei. Et seuls les États-Unis se sont unilatéralement engagés, aux termes du Taiwan Relations Act adopté par le Congrès le 10 avril 1979, à défendre l'île contre toute offensive militaire chinoise ce qui légitime les ventes périodiques

d'armes défensives américaines à Taiwan.

Fortes de la reconnaissance par la communauté internationale du principe de l'unité de la Chine, les autorités communistes ont, le 1^{er} janvier 1979, le jour même de l'établissement de relations diplomatiques entre la RPC et les États-Unis, annoncé un cessez-le-feu dans le détroit de Formose et mis fin aux bombardements, certes symboliques, sur Jinmen. Ayant réussi à forger un consensus entre factions rivales au sein du parti communiste, Deng Xiaoping, sans toutefois renoncer à l'usage de la force pour récupérer l'île, substitua à la politique de libération (*jiefang*) de Taiwan, celle de réunion pacifique (*heping tongyi*), en réservant à l'île la formule « un pays, deux systèmes » (*yiguo liangzhi*), appliquée d'ailleurs à Hong Kong et à Macao lors de leurs rétrocessions à la Chine, respectivement en 1997 et 1999. Dans l'immédiat, il proposait la reprise des réunions familiales et des échanges de visites, ainsi que l'ouverture des trois communications (*santong*), c'est-à-dire des relations directes à travers le détroit tant en ce qui concerne les biens, les personnes ou les services postaux. Une offre que la partie nationaliste ne pouvait que refuser tant que le régime replié à Taiwan tirait sa légitimité de sa prétention à représenter l'ensemble de la Chine et n'avait pas officiellement renoncé à reconquérir le continent.

La démocratisation taiwanaise : de la république de Chine à la république de Chine à Taiwan

La démocratisation des institutions de la république de Chine a débuté en 1986 lorsque la fondation d'un parti d'opposition, le Minjindang (Parti démocrate progressiste ou DPP selon l'acronyme anglais), n'a pas été interdite et, au terme d'un processus réformiste, le régime répond depuis 1996 à tous les critères d'une démocratie : multipartisme, renouvellement régulier de toutes les institutions centrales au suffrage universel, séparation des pouvoirs, protection des libertés publiques, possibilité de l'alternance et alternance effective au sommet de l'exécutif à partir de 2000.

Ces changements n'ont pas été sans affecter l'appréhension qui peut être faite des frontières de la république de Chine dont l'appellation officielle n'a pas changé mais qui est, de plus en plus, désignée sous le nom de république de Chine à Taiwan (*Zhonghua minguo zai Taiwan*). En effet, avec le renouvellement régulier au suffrage universel des assemblées électives, notamment du parlement, par le seul électorat sous la juridiction effective des autorités de Taipei, le régime n'est plus fictivement représentatif de l'ensemble de la Chine. De même, la levée, le 1^{er} mai 1991, des « dispositions provisoires en vue de la mobilisation contre la rébellion » (*dongyuan kanluan linshi tiaokuan*) a mis fin à l'état d'exception imposé par la poursuite de la guerre avec le rival communiste : une condition nécessaire à la poursuite de la démocratisation du régime, mais aussi une reconnaissance *de facto* de la RPC. Cette reconnaissance avait débuté, sur le plan rhétorique, dès le milieu des années 1980 lorsque l'expression « autorités communistes chinoises » (*zhonggong dangju*) avait été substituée à celle de « bandits communistes » (*gongfei*). Corrélativement également et sur le plan intérieur, les institutions de la province de Taiwan ont été dépourvues de toutes prérogatives et de tous pouvoirs substantiels à partir de 1998.

Pour autant, la Constitution de la république de Chine, adoptée à Nankin en 1947, reste en vigueur, du fait de l'opposition de la vieille garde nationaliste comme des autorités chinoises et américaines aux initiatives, récurrentes au cours des années 2000, visant à l'adoption d'une nouvelle Constitution dans la mesure où celle-ci consacrerait la redéfinition des frontières nationales du régime de Taipei. Plus encore, les révisions constitutionnelles nécessaires à la démocratisation ont pris la forme non pas d'amendements mais d'articles additionnels à la Constitution, ces derniers prenant acte de la non-concordance entre la frontière officielle de la république de Chine et celle de la république de Chine à Taiwan. Les articles additionnels ne s'appliquent en effet qu'à la « zone libre de la république de Chine » (*zhonghuaminguo ziyou diqu*), la « région continentale » (*dalu diqu*) demeurant encore théoriquement sous la souveraineté de la république de Chine mais hors de sa juridiction. Il est d'ailleurs significatif que les relations avec la Chine ne relèvent pas du ministère des Affaires étrangères, mais d'un ministère *ad hoc*, la commission aux Affaires continentales

(*Dalu weiyuanhui* ou MAC selon l'acronyme anglais) instituée en 1990, organisme ayant rang de ministère. En 1997, le MAC proposait d'ailleurs la formule « souveraineté en partage, juridiction séparée » (*zhuchuan gongxiang, zhichuan fenshu*) pour qualifier la nature de la frontière « sino-taiwanaise », formule inacceptable pour les dirigeants chinois. Et les déclarations des présidents de la République taiwanais – qu'il s'agisse de celle de Lee Teng-hui en 1999 qualifiant les relations entre les deux rives de « relations spéciales d'État à État » (*teshude guo yu guo guanxi*) ou celle de Chen Shui-bian en 2002 « un État de chaque côté du détroit » (*yibian yiguo*) – ont aussitôt suscité de vives protestations de la part de Pékin comme de Washington.

Mais il reste que la république de Chine comme la république populaire de Chine continuent, aujourd'hui encore, de revendiquer leur souveraineté sur l'archipel des Spratly en mer de Chine méridionale et sur l'archipel des Diaoyutai (Senkaku en japonais) au nord de Taiwan, contentieux qui les opposent aux Philippines, à la Malaisie, à Brunei et au Vietnam dans un cas, au Japon dans l'autre.

En outre, la démocratisation du régime est allée de pair avec une redéfinition de la politique étrangère. Dès la fin des années 1980, Taipei s'est rallié au principe de la double reconnaissance – une *Ostpolitik* à la taiwanaise –, sans pour autant poser la question dans les termes d'une indépendance *de jure*. Une campagne pour la réintégration de la république de Chine aux côtés, et non à la place, de la RPC à l'ONU, a notamment été lancée dès 1992. Mais toutes les tentatives se sont soldées par un échec. De même, sur le plan bilatéral, Pékin a systématiquement rompu ses relations avec les chancelleries tentant de normaliser simultanément leurs relations avec Taipei.

Enfin, bien que le maintien du *statu quo* – c'est-à-dire le refus de la réunification à la Chine selon la formule « un pays, deux systèmes », comme le refus de provoquer un conflit armé en déclarant l'indépendance de Taiwan – soit l'objectif prioritaire des dirigeants taiwanais quel que soit le parti au pouvoir, les clivages partisans s'ordonnent autour de l'alternative réunification/indépendance. Ainsi la coalition dite panbleue (*fanlan*) réunit le Guomindang allié aux deux partis unionistes, tandis que la coalition dite panvert (*fanlü*) rassemble le DPP allié à une formation ouvertement indépendantiste. Dès lors, les campagnes électorales des deux principaux partis restent largement dominées par la question du futur statut de l'île afin de maintenir dans leur camp l'électorat des partis minoritaires.

L'ouverture d'une frontière non reconnue

La délocalisation de l'industrie taiwanaise en Chine

Si un commerce de contrebande à travers le détroit a pu se maintenir entre 1950 et 1954, toutes les relations entre les deux rives ont ensuite été interrompues, Taipei interdisant même aux ressortissants de la république de Chine de se rendre à Hong Kong ou à Macao pourtant alors sous souveraineté britannique et portugaise. Toutefois, à partir de la fin des années 1970, des échanges, certes modestes, reprenaient entre les deux rives mais *via* Hong Kong, Macao ou des pays tiers. Entre 1979 et 1984, la valeur des échanges commerciaux transitant par Hong Kong fut multipliée par sept, tandis que le premier investissement taiwanais sur le continent, *via* également un territoire tiers, daterait de 1983.

Mais à partir de la fin des années 1980, c'est l'essentiel de l'industrie taiwanaise qui a délocalisé sa production sur le continent. Initiée par les PME qui cherchaient à s'émanciper des contraintes de production à Taiwan et à profiter des conditions préférentielles offertes par les autorités chinoises aux « compatriotes taiwanais » (*Taiwan tongbao*), cette délocalisation a également concerné les grandes entreprises à partir de 1992. Celles-ci ont cherché à conquérir le marché chinois en pleine expansion tout en poursuivant une stratégie de globalisation de leurs activités, leurs investissements ne se limitant plus à la côte méridionale mais s'étendant sur l'ensemble du continent.

Cette « fièvre continentale » (*dalu rebing*) a contraint les dirigeants taiwanais à libéraliser toujours davantage

les relations avec la Chine, chaque nouvelle législation revenant, en fait, à une légalisation *ex-post* des brèches ouvertes par les industriels taiwanais. En juillet 1985, Taipei autorisait les exportations taiwanaises vers le continent à condition qu'elles transitent par un territoire (Hong Kong ou Macao) ou un pays tiers. En octobre 1990, l'interdiction, pour les entreprises taiwanaises, d'investir sur le continent était levée à condition que les capitaux transitent par un territoire ou un pays tiers. Ces investissements étaient qualifiés d'indirects (*jianjie touzi*) alors qu'il s'agissait, en fait, d'investissements directs, puisque n'étant pas des investissements de portefeuille, les investissements « directs » n'étant autorisés qu'à partir de novembre 2001. De même, le plafond du montant des investissements autorisés n'a cessé d'être relevé et la liste limitative des investissements interdits (*jinzhi lei*) progressivement réduite. L'une des étapes importantes de cette légalisation *ex-post* concernera l'industrie des semi-conducteurs avec l'autorisation donnée, en avril 2002, aux fabricants de plaquettes de 8 pouces de délocaliser leurs activités en Chine (à condition d'avoir déjà installé dans l'île des fonderies plus modernes produisant des plaquettes de 12 pouces). En outre, le fait que les investisseurs taiwanais aient longtemps été contraints d'investir *via* un territoire tiers, d'une part, qu'ils se soient affranchis de déclarer leurs investissements sur le continent aux institutions *ad hoc* à Taiwan, d'autre part, rend toute évaluation sujette à caution et, en tout état de cause, inférieure aux montants officiellement déclarés.

Au cours des années 2000, Taiwan est devenu le premier investisseur en Chine, y compris dans les secteurs de pointe de l'électronique et des nouvelles technologies de l'information : au début de 2008, les investissements taiwanais s'élevaient officiellement à 51,4 milliards de dollars US, mais officieusement à 200 milliards, voire 400 milliards selon certaines estimations, et cette présence financière s'est doublée d'une immigration massive de un à deux millions de personnes. Les entreprises taiwanaises en Chine – dont le chiffre d'affaire représenterait 35% du PNB taiwanais – assurent 20% à 25% du total des exportations chinoises, dont 30% des 200 premières firmes exportatrices, et jusqu'à 70% dans le secteur de l'électronique.

Ce mouvement de délocalisation s'est accompagné, sur le plan du commerce bilatéral, d'un déficit exceptionnellement élevé pour la Chine – 58 milliards de dollars US en 2005, ramené à près de 50 milliards en 2009. À cet égard il est significatif que, même si le marché taiwanais s'est récemment ouvert à certains investissements et importations en provenance du continent, les autorités chinoises aient préféré accepter le déséquilibre fondamental qui caractérise ces échanges plutôt que de négocier la levée des barrières protectionnistes dans le cadre de l'OMC où la république de Chine est entrée le 1^{er} janvier 2002. Bien qu'elle y figure sous deux appellations occultant sa qualité d'État – « Territoire douanier distinct de Taiwan, Penghu, Kinmen et Matsu » ou « Taipei chinois » –, de telles négociations impliqueraient, en effet, que le gouvernement de Pékin traite d'égal à égal avec le gouvernement de Taipei, alors qu'il a toujours privilégié un dialogue paragonnemental, voire un dialogue de parti à parti.

La nécessité de gérer les contentieux nés de la multiplication des échanges avait conduit Taipei à instituer, dès le mois de mars 1991, un organisme paragonnemental, la fondation pour les échanges entre les deux rives (*haixia liangan jiaoliu jijinhui* ou SEF selon l'acronyme anglais). Cette initiative a été aussitôt reprise en décembre 1991 par Pékin avec la création de l'association pour les relations à travers le détroit (*haixia jiaoliu xiehui* ou ARATS). Limité aux questions techniques, un dialogue paragonnemental s'est aussitôt instauré aboutissant au « sommet » réunissant à Singapour, en avril 1993, les présidents des deux associations, Koo Chen-fu et son homologue chinois Wang Daohan. Au terme de ce processus, quatre accords ont été signés portant sur le principe de rencontres régulières entre les deux parties, l'agenda des futures rencontres, la reconnaissance et la communication de documents d'état civil, la recherche et la compensation du courrier égaré (sans toutefois que des relations postales directes soient établies faute de relations aériennes ou maritimes directes).

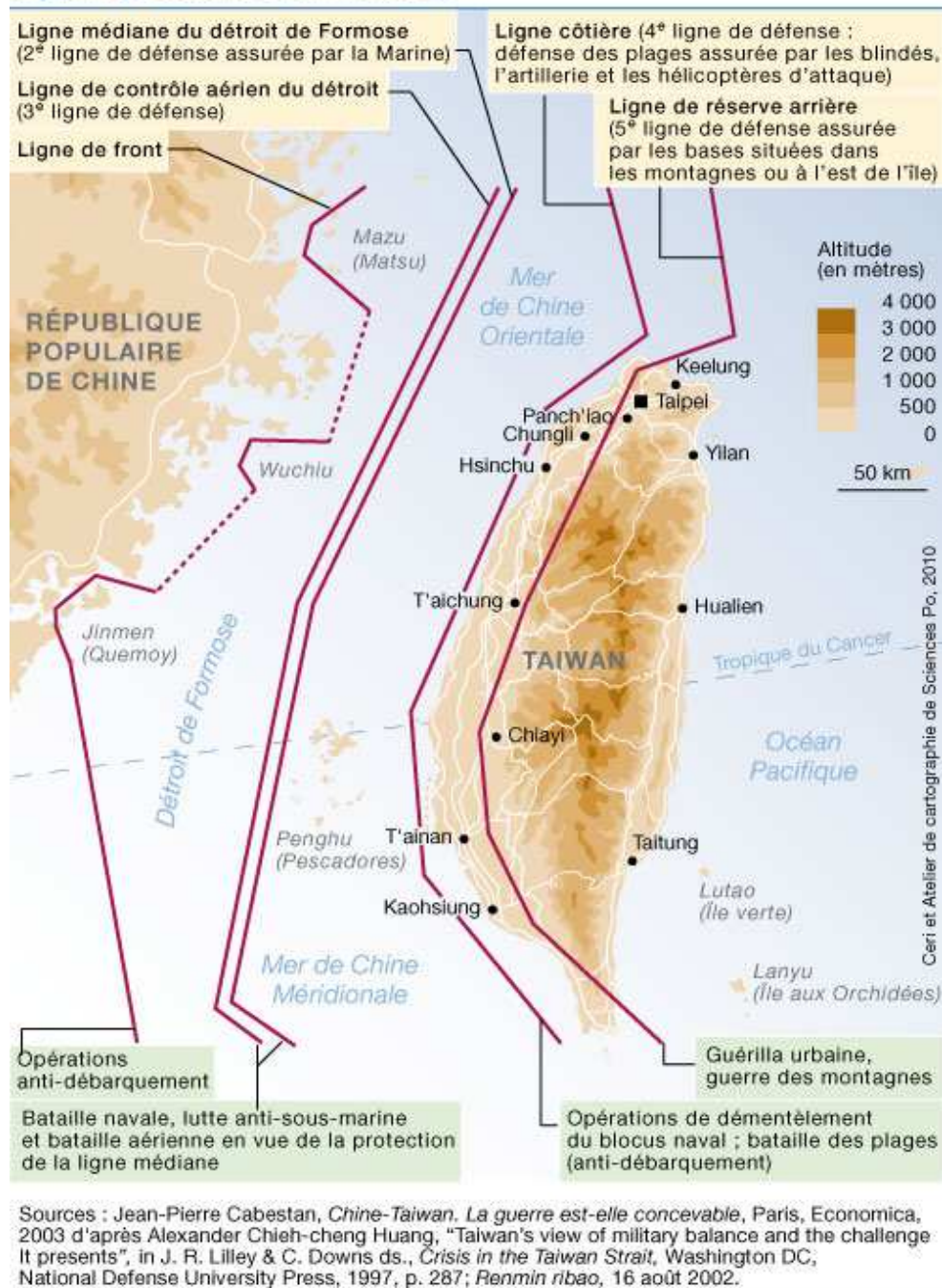
Mais Pékin devait interrompre *sine die* ce dialogue à la suite de la déclaration de Lee Teng-hui de 1999,

refusant également ce mode de négociation pendant toute la présidence du DPP Chen Shui-bian (2000-2008). Ce n'est qu'avec l'élection de Ma Ying-jeou (Guomindang) en 2008 que les relations entre les deux rives vont de nouveau être gérées sur un mode paragouvernemental.

Pour autant, depuis le sommet de Singapour, la frontière sino-taiwanaise n'a cessé d'être placée sous le double signe de sa militarisation et de son ouverture croissantes.

Militarisation de la frontière

Lignes de défense taiwanaises



La volonté affichée de Pékin de recourir à la force pour asseoir sa juridiction sur l'île s'est notamment traduite par les trois séries de tirs de missiles organisées par l'APL à proximité des côtes taiwanaises en juillet et août 1995 ainsi qu'en mars 1996, accompagnées d'importantes manœuvres dans le détroit. L'objectif de cette démonstration de force était, tout à la fois, de sanctionner la visite privée du président Lee

Teng-hui aux États-Unis en juin 1995 et de dissuader la tenue des premières élections présidentielles au suffrage universel direct en mars 1996, obligeant alors les États-Unis à dépêcher deux porte-avions dans la zone. Outre les manœuvres militaires récurrentes dans la province du Fujian, un nombre croissant de missiles balistiques sont pointés sur Taiwan. De 500 environ au milieu des années 2000, il sont passés à 1 070 en 2008 selon le Pentagone et à près de 1 600 en 2009 selon le ministère de la Défense taiwanais. Par ailleurs, l'article 8 de loi chinoise du 14 mars 2005, dite loi anti-sécession (*fan fenlie guojia fa*), prévoit le recours à la force – l'adoption de « moyens non pacifiques » (*fei heping fangshi*) – non seulement si la sécession de Taiwan devient effective mais aussi si les possibilités d'une réunification pacifique sont complètement épuisées, une menace déjà contenue dans le Livre blanc sur la question de Taiwan publié par Pékin en février 2000, mais désormais légalisée. En outre tous les experts, ceux du Pentagone en particulier, affirment que le rapport des forces de part et d'autre du détroit est, désormais, clairement à l'avantage de la Chine, tant sur le plan maritime – grâce à ses sous-marins, l'APL peut envisager un blocus de l'île – que sur le plan aérien.

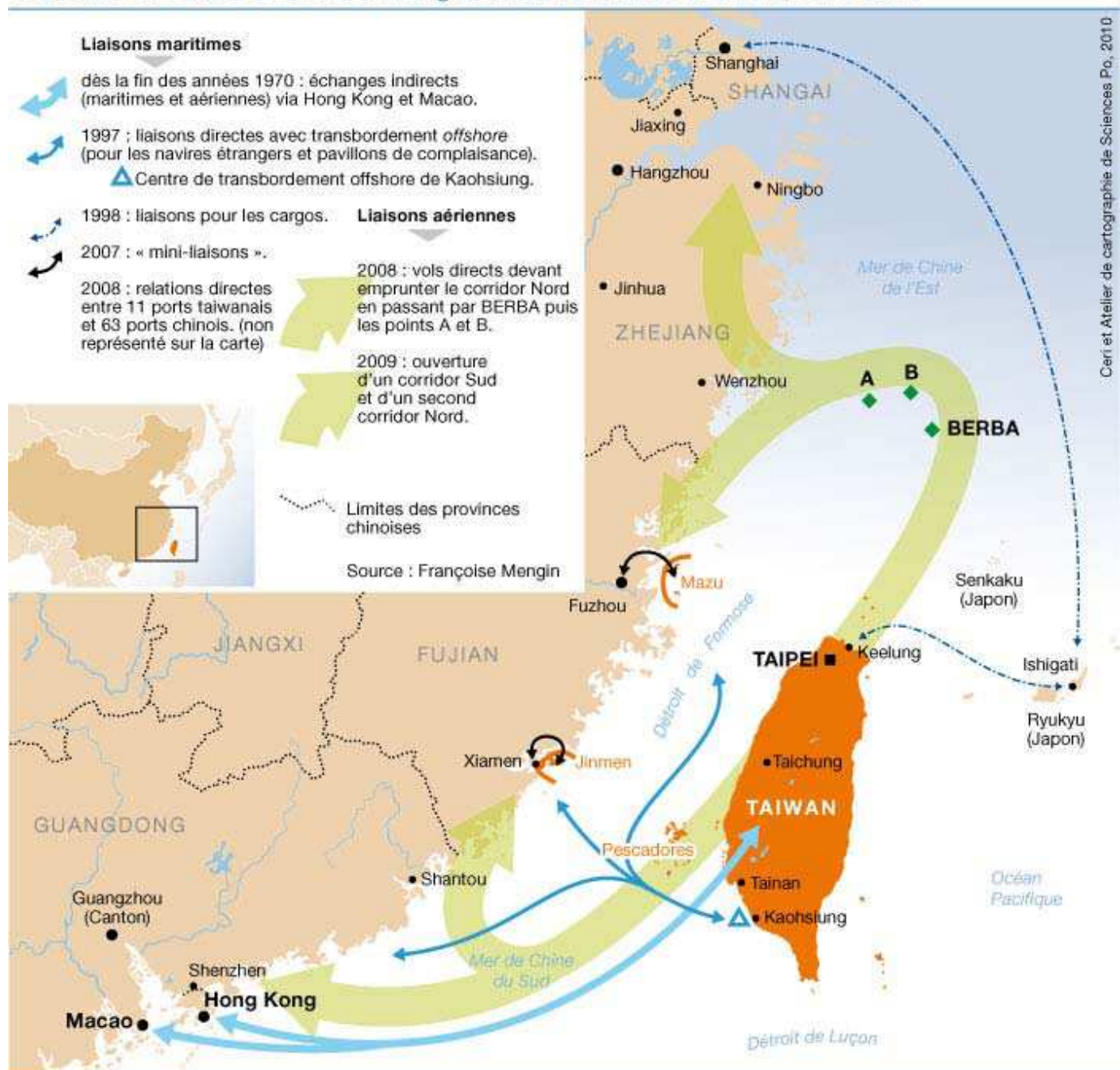
L'ouverture progressive de liaisons directes

Parallèlement, la pression de Pékin et des industriels taiwanais sur le gouvernement de Taipei pour qu'il autorise l'ouverture de relations aériennes et maritimes directes à travers le détroit ne s'est pas relâchée. Afin de retarder toute négociation sur la nature de la frontière séparant l'île du continent, les autorités taiwanaises ont d'abord cherché des expédients. Dans un deuxième temps, des mesures unilatérales prises par le gouvernement de Taipei ont légalisé *ex post* un trafic de contrebande. Enfin, grâce à la reprise des négociations paragouvernementales en 2008, des relations aériennes directes ont été ouvertes, mais les vols n'empruntent pas le corridor le plus court, faute d'une délimitation officielle des deux espaces aériens.

Pour ce qui est des relations maritimes, outre les multiples accommodements trouvés par les entreprises – le transbordement s'effectuait dès l'entrée dans les eaux territoriales de Hong Kong ou de Macao ou même directement en haute mer pour les cargaisons de faible importance –, un premier centre de transbordement offshore (*jingwai zhuanyun zhongxin*) a été ouvert en 1997 dans le port méridional de l'île, Kaohsiung. À partir de cette zone, les marchandises en direction ou en provenance de Xiamen ou de Fuzhou pouvaient être transbordées sur des navires enregistrés à l'étranger ou possédés par des compagnies chinoises ou taiwanaises arborant un pavillon de complaisance. De même, à partir du 8 mars 1998, les cargos du continent ont-ils pu relier directement Shanghai au port taiwanais septentrional, Keelung, à condition de faire escale dans le petit port japonais de Ishigaki.

C'est unilatéralement, que le président Chen Shui-bian a autorisé, à partir du 1^{er} janvier 2001, l'ouverture de « mini-liaisons » (*xiao tong*) maritimes entre les îles de Jinmen et de Mazu, d'une part, Xiamen et Fuzhou, d'autre part. En fait, cette mesure ne faisait que régulariser le commerce de contrebande qui s'était développé depuis nombre d'années et permettre aux pèlerins révérents la déesse Mazu (patronne tutélaire de Taiwan et originaire de Meizhou dans la province du Fujian) de ne plus effectuer le coûteux et long détour par Hong Kong. D'abord réservées aux seuls résidents de Jinmen et Mazu (eux-mêmes devant jusqu'en 2006 se déplacer dans le cadre d'échanges touristiques) ainsi qu'aux groupes – chinois ou taiwanais – participant à des échanges culturels, économiques ou religieux ou aux Taiwanais résidant sur le continent, le bénéfice de cette « mini-liaison » a progressivement été étendu à tous les ressortissants taiwanais à partir de 2008. De même, une liaison aérienne a-t-elle été instituée entre l'archipel des Pescadores et Jinmen à partir d'avril 2007, les voyageurs pouvant ensuite se rendre sur le continent *via* la « mini-liaison » maritime.

Évolution de l'ouverture des échanges entre Taïwan et la Chine, 1970-2010



Quant aux passagers ou aux marchandises empruntant la voie aérienne, ceux-ci ont longtemps été contraints de transiter par un territoire ou pays tiers, Hong Kong ou Macao en général, détour non négligeable dès lors que la destination finale se situait au nord de la province du Guangdong. En 2003, à l'occasion de la fête du nouvel an chinois, des compagnies aériennes taiwanaises ont été autorisées à opérer douze vols charters Taipei-Shanghai-Taïpei, réservés aux familles taiwanaises installées sur le continent, mais toujours avec l'obligation de se poser à Hong Kong ou à Macao : c'était la première fois en cinquante-quatre ans que des appareils de compagnies insulaires normalement affrétés atterrissaient en Chine. Interrompue en 2004 en raison du refus de Taipei d'autoriser des appareils chinois à se poser sur l'île, cette expérience fut reprise en 2005. Cette fois, les vols charters, toujours réservés à la communauté des affaires, étaient exploités par trois compagnies taiwanaises et trois compagnies chinoises, d'une part, vers un nombre plus important de destinations sur chacune des rives, d'autre part. L'accord avait été négocié à Macao par les autorités civiles des aviations chinoise et taiwanaise, les représentants des deux gouvernements ayant un simple statut d'observateur. Surtout, pour la première fois, les appareils n'ont pas fait d'escale mais simplement survolé les espaces aériens de Hong Kong ou de Macao. Ainsi, le 29 janvier

2005, un avion de Chine populaire se posait pour la première fois à Taiwan.

Par la suite, ces vols charters ont progressivement été étendus, qu'il s'agisse des périodes couvertes – d'abord les fêtes du Nettoyage des tombes, des Bateaux-dragons et de la Mi-automne, puis les week-ends (en fait du vendredi au lundi) à partir de juillet 2008 –, du nombre de vols et de villes desservies, comme des catégories de passagers, tous les Taiwanais, les étudiants notamment, pouvant les emprunter. Il reste que ces vols dits directs, parce que sans escale, demeuraient indirects puisque les appareils étaient toujours contraints de faire un détour, coûteux en temps et en carburant, par des espaces aériens tiers. Et il n'est pas jusqu'à la dénomination de ces vols qui n'ait posé problème : Pékin qui avait longtemps insisté pour qu'ils soient qualifiés de vols intérieurs (*guonei hangxian*) a finalement accepté en 2002 une solution de compromis : vols entre les deux rives (*liang'an hangxian*).

Une étape décisive a été franchie lorsque les présidents de la SEF et de l'ARATS ont signé à Taipei, le 4 novembre 2008, quatre accords entrés en vigueur le 15 décembre suivant dont deux portent sur l'ouverture de liaisons aériennes et maritimes directes. Pour ce qui concerne les premières, opérant désormais tous les jours de la semaine, l'obligation de survoler un territoire ou un pays tiers a été supprimée. Toutefois, les vols ne sont toujours pas à proprement parler directs, même si leur trajectoire a été considérablement raccourcie, puisque, pour des raisons de sécurité, les autorités taiwanaises ont refusé que le couloir aérien médian soit ouvert. Aux termes de l'accord, les vols à destination ou en provenance du continent doivent emprunter le corridor dit Nord (couloir aérien B-576) et bifurquer au point BERBA, point de jonction entre les espaces aériens taiwanais et japonais qui délimite le partage des responsabilités en matière de contrôle aérien entre autorités aéronautiques taiwanaises et chinoises. De même, un des accords du 4 novembre 2008 a autorisé des relations maritimes directes entre onze ports taiwanais et soixante-trois ports chinois, le détour par Ishigaki n'étant plus nécessaire, ainsi que des relations postales directes entre centres de tri chinois et taiwanais. En outre, depuis juillet 2009, à la suite de la troisième session de négociations entre la SEF et l'ARATS les 25 et 26 avril 2009, un deuxième couloir Nord et un couloir Sud (n'obligeant donc plus les appareils, en direction ou en provenance du sud de la Chine, à survoler l'espace aérien de Hong Kong ou de Macao) ont été ajoutés. Parallèlement, le nombre des vols hebdomadaires entre les deux rives et celui des villes chinoises reliées aux aéroports taiwanais ne cessent d'augmenter – ils ont été portés respectivement à 370 et à 33 en juin 2010 – mais ils restent insuffisants pour faire face à la demande.

Pour autant, les relations aériennes sont loin d'être normalisées. Si, par accord tacite, aucun appareil civil ou militaire ne franchit la ligne médiane du détroit (même si des avions militaires chinois le font sporadiquement dans le cadre d'opérations d'entraînement militaire), les autorités chinoises continuent de faire pression pour que le couloir aérien médian soit ouvert, une demande que leurs homologues taiwanaises ont, pour l'heure, refusée avec constance pour des raisons liées à la sécurité nationale. De même, Pékin limite les relations aériennes aux biens et aux passagers dont la destination finale reste l'une des deux rives, refusant d'autoriser les vols en transit, soit la « cinquième liberté de l'air » dans la réglementation du transport aérien international.

Enfin, la signature, le 29 juin 2010 à Chongqing dans la province chinoise du Sichuan, d'un accord-cadre de coopération économique (ECFA selon l'acronyme anglais) par les présidents de la SEF et de l'ARATS marque une nouvelle étape dans la libéralisation des échanges économiques entre les deux rives. Souhaité par les autorités chinoises pour des raisons plus politiques qu'économiques, cet accord est présenté par l'administration Ma Ying-jeou comme l'antidote indispensable à l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2010, de la zone de libre échange entre l'ASEAN et la Chine. D'une manière générale, tandis que le camp bleu insiste sur la complémentarité des économies chinoise et taiwanaise et mise sur la libéralisation des relations avec la Chine pour assurer la poursuite du développement de Taiwan et donc sa survie en tant qu'entité politique indépendante de fait, les formations du camp vert craignent la perte de tout avantage compétitif face à la Chine du fait des implications de la signature d'un tel accord pour la sécurité de l'île. Elles ont donc refusé

de prendre part au vote lors de la ratification de l'accord par le parlement taiwanais le 17 août 2010.

L'absence de tout consensus

Deux systèmes politiques s'opposent donc autour de la question de la définition de la frontière sino-taiwanaise. Du côté chinois, il convient de souligner la très grande continuité de la politique de Pékin. Proposant, depuis la fin des années 1970, que Taiwan soit réuni selon la formule « un pays, deux systèmes », la position chinoise est tout entière contenue dans la rhétorique dite des « trois non » (*sanbu*) : non à l'indépendance de Taiwan ; non à deux Chine ou à deux États, Chine et Taiwan ; non à l'adhésion de l'île à des organisations requérant le statut d'État. Autrement dit, sans renoncer à l'usage de la force, les dirigeants chinois affirment que tout est négociable, sauf le principe d'une seule Chine. En outre, l'appartenance de Taiwan à la Chine étant l'une des rares questions qui ne fasse débat ni au sein du parti, ni même au sein de la société, les velléités indépendantistes taiwanaises sont, par là même, un puissant ressort du nationalisme chinois et l'hypothèse dite du bouc émissaire ou de la guerre comme diversion ne peut donc être exclue.

Pour l'heure, Pékin mise sur une stratégie multiforme pour contenir les aspirations indépendantistes taiwanaises. Elle combine menace militaire, pressions constantes sur toutes les chancelleries pour que celles-ci réaffirment périodiquement la souveraineté de la RPC sur Taiwan. Elle s'appuie aussi sur une politique dite du front uni qui, tirant parti de l'existence d'un régime démocratique sur l'île, vise à diviser l'ennemi pour mieux le combattre, qu'il s'agisse du rapprochement, depuis 2005, entre le PCC, le Guomintang et ses alliés de la coalition panbleue, des mesures préférentielles accordées à certains milieux d'affaires ou même des exemptions de droits de douane proposées aux agriculteurs, base électorale traditionnelle des formations indépendantistes.

À Taiwan au contraire, la définition des frontières de l'État est constitutive des clivages partisans et donc sous-jacente à tout débat politique. Si les deux formations principales, le Guomintang et le DPP, s'interdisent pour l'heure d'envisager, pour l'une, la réunification avec la Chine tant que son régime ne sera pas démocratique ou, pour l'autre, la proclamation *ex abrupto* d'une république de Taiwan pour préserver la sécurité dans le détroit et se rejoignent donc pour privilégier le maintien du *statu quo*, aucun consensus ne se dégage quant à la définition de la frontière de l'État. Le désaccord entre le Guomintang et le DPP sur le « consensus de 1992 » (*jiuer gongshi*) est emblématique à cet égard. Afin que les négociations entre la SEF et l'ARATS puissent aboutir à des accords substantiels sur des questions techniques liées à l'ouverture progressive de la frontière, comme ce fut le cas lors du « sommet » de Singapour en 1993, les deux parties auraient reconnu l'existence d'« une Chine avec différentes interprétations » (*yige zhongguo gezi biaoshu*), soit un accord sur leur désaccord. Et Pékin a d'ailleurs exigé que ce soit sur la base de ce consensus que les négociations paragonnementales reprennent en 2008. Or, tandis que le Guomintang se satisfait de ce compromis, interprétant « une Chine » comme étant la république de Chine, le DPP, conteste doublement ce consensus estimant, d'une part, que celui-ci n'aurait été qu'une reconstitution *a posteriori* et refusant, d'autre part, que l'avenir de Taiwan soit lié au principe de l'unité de la Chine.

Références

- CABESTAN J.-P., « La nouvelle détente dans le détroit de Taiwan, quel impact sur la sécurité et l'avenir de la République de Chine ? », *Perspectives chinoises*, 2010, n°3, pp.24-37.
- CHEVALERIAS P., « Taiwan-Chine : priorité aux échanges économiques », *Politique internationale*, 2008, n°119, pp.365-377.
- CHOW P.C.Y., (ed.), *The "One China" Dilemma*, New York, Palgrave Macmillan, 2008.

- MENGIN F., « Taiwan as the westphalian society's foucaldian heterotopia », *Sociétés politiques comparées*, 2008, n°7.
- TENG E.J., *Taiwan's Imagined Geography: Chinese Colonial Travel Writing and Pictures, 1683-1895*, Cambridge et Londres, Harvard University Press, 2004.
- TSANG S. (dir.), *Peace and Security across the Taiwan Strait*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004.
- M. WACHMAN A., *Why Taiwan? Geostrategic Rationales for China's Territorial Integrity*, Stanford, Stanford University Press, 2007.
- WANG H L., « Nation, state, and cross-strait relations: Perspectives from Taiwan », *Macalester International*, 2007, Vol.18, n°1, pp.45-75.

[Asie-Pacifique](#) [Chine](#) [Circulation](#) [Commerce international](#) [Conflits / guerres](#) [Contentieux territoriaux](#) [Contrôle de la mobilité](#) [Frontières](#) [Frontières maritimes](#) [Indépendance](#) [Partition](#)
[Politique étrangère / diplomatie](#) [Règlement des conflits](#) [Souveraineté](#) [Taiwan](#) [Territoires](#)

Source URL: <http://ceriscope.sciences-po.fr/content/part3/la-frontiere-sino-taiwanaise>