

Diplomatie privée : le patronat taiwanais et l'action extérieure de la République de Chine

Gilles Guiheux

► **To cite this version:**

Gilles Guiheux. Diplomatie privée : le patronat taiwanais et l'action extérieure de la République de Chine. Monde(s). Histoire, Espaces, Relations, Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2014, Diplomaties, pp.137-150. hal-01373759

HAL Id: hal-01373759

<https://hal-univ-paris.archives-ouvertes.fr/hal-01373759>

Submitted on 29 Sep 2016

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.

Diplomatie privée : le patronat taiwanais et l'action extérieure de la République de Chine

Paru dans *Monde(s)*, 5, mai 2014, pp. 137-150.

Gilles Guiheux, Cessma, Université Paris Diderot, Sorbonne Paris Cité

Résumé

Cet article évoque le rôle des hommes d'affaires dans la production et l'action de la diplomatie taiwanaise. Il révèle comment, à partir des années 1980, certains hommes d'affaires en concertation avec les hommes politiques ont co-produit l'action extérieure de la République de Chine. Les processus de collaboration, de délégation ou de représentation montrent la difficulté à séparer ce qui relève de l'action officielle de l'action officieuse, et mettent en évidence les coalitions d'intérêts ou de réseaux croisés de relations qui associent des acteurs opérant sur des scènes variées.

Mots-clés : Associations patronales – Diplomatie privée – Entrepreneurs – Réseaux – Taiwan.

Abstract

Private Diplomacy: Taiwanese Businessmen and the External Action of the Republic of China

This paper focuses on the role of businessmen in the production and performance of Taiwanese diplomacy. It reveals how, starting in the 1980s, economic actors, together with political leaders, have co-produced the external action of the Republic of China. The importance of the collaboration, delegation or representation processes underlines the difficulty in separating formal and informal actions and calls for an analysis that highlights coalitions of interests or crossed networks of relationships.

Keywords: Business Associations – Entrepreneurs – Networks – Private Diplomacy – Taiwan.

Sur la scène internationale, Taiwan constitue un paradoxe. L'île est l'une des plus importantes économies mondiales, pleinement insérée dans les circuits globalisés de la production industrielle, 17^e puissance exportatrice. Spécialisée dans la production de produits à haute intensité de main d'œuvre dans les décennies 1960 et 1970, celles du « miracle », l'économie taiwanaise joue depuis un rôle majeur dans la production de biens de haute technologie. Taiwan est aussi la seule société de culture chinoise à être pleinement démocratique. En 1987, après près de quarante ans de loi martiale, l'île s'est progressivement dotée de tous les attributs d'un système politique démocratique : élections des députés et du président au suffrage universel direct, pluripartisme, alternance. Malgré ses performances économiques et sa transition politique pacifique, la République de Chine à Taiwan (Republic of China, ROC) est un nain politique, marginalisée sur la scène diplomatique internationale.

Allié des États-Unis durant la Seconde Guerre mondiale, Chiang Kai-shek participe au règlement du conflit, ce qui assure à la ROC de figurer parmi les membres fondateurs de l'Organisation des Nations Unies en 1945. En 1949, au lendemain de la proclamation de la République populaire de Chine, à l'exception du camp socialiste et de quelques pays dont la Grande-Bretagne et l'Inde, l'essentiel de la communauté internationale, pressée par les États-Unis et les nécessités de la guerre froide, reconnaît le gouvernement de Chiang Kai-shek comme le seul représentant légitime de la Chine. En octobre 1971, l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies expulse Taiwan ; c'est l'effondrement de la légitimité internationale de la République de Chine. Le gouvernement de Taipei perd alors peu à peu la plupart de ses partenaires diplomatiques à commencer par les deux principaux : le Japon en 1972 et les États-Unis en 1979. La République populaire de Chine impose alors à tous ceux qui engagent avec elle des relations diplomatiques « le principe d'une seule Chine » qui oblige à la rupture avec Taipei. En 2012, seuls 23 États entretiennent des relations diplomatiques avec la ROC¹ ; la plupart sont de petits pays d'Afrique, d'Amérique centrale et du Pacifique, de peu de poids sur la scène internationale – à l'exception notable du Vatican et de Panama. Ces relations interétatiques sont parfois qualifiées de « diplomatie du dollar » car Taipei, en concurrence avec Pékin, doit souvent acheter la reconnaissance mutuelle². À l'exception de ces mini-États, depuis quatre décennies, le gouvernement de Taipei se trouve donc dans la situation originale de devoir recourir à d'autres voies que la diplomatie interétatique classique pour exister.

Pour pallier l'absence de reconnaissance mutuelle, des représentations paradiplomatiques ont été progressivement échangées avec un grand nombre de partenaires ; en 2012, la ROC dispose ainsi de 92 bureaux de représentations dans 57 pays³. C'est notamment le cas des relations entretenues par Taipei avec ses partenaires occidentaux (États-Unis ou pays d'Europe). Bien que les représentations de Taipei à l'étranger et de ses partenaires sur l'île relèvent le plus souvent du droit privé, ces relations restent très classiques ; ce sont des fonctionnaires qui, le temps de leur mission, sont détachés dans ces institutions. À l'exception du dispositif lui-même, qui vise à permettre, malgré tout, la défense des intérêts étatiques de Taipei à l'étranger et de ses partenaires sur son sol, les relations entre Taipei et ces derniers ont été peu à peu normalisées, instaurant, comme l'écrit Françoise Mengin, « des rapports d'État à État mais sans reconnaissance d'État »⁴. Phil Deans parvient à la même conclusion en étudiant les conditions dans lesquelles, après la rupture diplomatique de 1972, la ROC et le Japon ont maintenu leurs relations grâce à des institutions informelles⁵. Là, en l'absence de canaux diplomatiques, c'est un groupe d'hommes politiques japonais favorables aux intérêts de

¹ 2012 *Republic of China Yearbook*, cf. le site : <http://www.ey.gov.tw/en/cp.aspx?n=59750F1C600BAD33>, consulté le 28 août 2013.

² À l'occasion du démantèlement du bloc communiste européen, Taipei a tenté en vain de conquérir de nouveaux alliés diplomatiques, notamment la Macédoine et la Lettonie, par les mêmes moyens, voir Czeslaw Tubilewicz, *Taiwan and Post-Communist Europe. Shopping for Allies* (London: Routledge, 2007).

³ 2012 *Republic of China Yearbook*, cf. le site : <http://www.ey.gov.tw/en/cp.aspx?n=59750F1C600BAD33>, consulté le 28 août 2013.

⁴ Françoise Mengin, « Une privatisation fictive : le cas des relations avec Taiwan », in Béatrice Hibou (dir.), *La privatisation des États*, Paris, Karthala, 1999, p. 220.

⁵ Phil Deans, « Taiwan in Japan's Foreign Relations: Informal Politics and Virtual Diplomacy », *Journal of Strategic Studies* (2001/4), p. 151-176.

Taipei qui ont joué un rôle majeur de canal de communication entre les deux parties. Ce sont eux qui, par exemple, participent aux cérémonies officielles organisées à Taipei – fête nationale, hommages rendus à Chiang Kai-shek puis à Chiang Ching-kuo lors de leur décès – ou conduisent les négociations commerciales. D'autres auteurs se sont intéressés à la façon dont, faute d'outils diplomatiques conventionnels, Taipei mobilise des moyens alternatifs pour défendre son image sur la scène internationale⁶. La ROC s'est ainsi longtemps présentée comme « la Chine libre », mettant en avant son anticommunisme ; aujourd'hui, l'insistance est mise sur la promotion de la démocratie et la défense des droits de l'Homme. Des moyens considérables sont également consacrés au développement des échanges culturels ou encore à l'aide au développement – qu'elle soit directe ou par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales basées à Taiwan.

Dans cette configuration particulière, cette contribution revient sur le rôle des hommes d'affaires et des cercles économiques dans la production et l'exercice de la diplomatie taiwanaise. Il s'agit de montrer comment, à côté des acteurs politiques, les acteurs économiques coproduisent l'action internationale de Taipei. Susan Strange, dès 1992, soulignait que les transformations structurelles des sociétés et des économies – l'intensification des échanges de capitaux, de technologies et d'hommes – conduisaient les gouvernements à négocier désormais non seulement avec leurs homologues, mais aussi avec les entreprises⁷. Dans le cadre d'une concurrence économique accrue, elle pointait les négociations que les États conduisent avec les firmes multinationales pour qu'elles investissent sur leur territoire. Pour qualifier cette transformation de l'action diplomatique, Susan Strange forgeait l'expression de *firm diplomacy*.

Notre intention est ici d'élucider comment des dirigeants économiques ont pu, à Taiwan, être associés à la conduite des relations internationales, déplaçant donc l'analyse de l'État, seul pris en compte par la théorie réaliste, vers les acteurs économiques. Isolé sur la scène internationale, le gouvernement de Taipei confie à certains entrepreneurs la tâche de prendre le relais des diplomates pour représenter le pays ; c'est en tant qu'acteurs privés et non pas en tant que représentants officiels de l'État qu'ils servent les intérêts de la République de Chine. La période ici considérée – essentiellement les décennies 1980 et 1990 – correspond aux deux décennies où s'élaborent ces nouveaux outils d'actions avant l'alternance politique en 2000, lorsque Chen Shui-bian, le candidat du Parti démocrate progressiste, emporte l'élection présidentielle devant le candidat du Kuomintang (KMT). Les matériaux mobilisés – articles de presse, entretiens avec des représentants des milieux patronaux, littérature grise – ont été rassemblés dans le cadre d'une enquête de sociologique historique réalisée au milieu des années 1990⁸. L'accent est alors mis par Taipei sur les relations avec ses voisins régionaux,

⁶ Gary Rawnsley, "Selling Taiwan: Diplomacy and Propaganda", *Issues & Studies* (2000/3); Paul S. Rockower, "Projection Taiwan: Taiwan's Public Diplomacy Outreach", *Issues & Studies* (2011/1), p. 107-152; Hongying Wang, Yeh-Chung Lu, "The Conception of Soft Power and its Policy Implications: A Comparative Study of China and Taiwan", *Journal of Contemporary China*, vol. 56 (2008), p. 425-447.

⁷ Susan Strange, "States, Firms, and Diplomacy", *International Affairs* (1992/1), p. 1-15.

⁸ Gilles Guiheux, *Les grands entrepreneurs privés à Taiwan. La main visible de la prospérité*, Paris, CNRS Éditions, 2002.

alors que la République populaire, qui menace sa sécurité, n'est pas encore devenue le principal partenaire économique de l'île.

On mettra d'abord en évidence le rôle joué par les associations patronales dans la défense des intérêts de la République de Chine et de ses citoyens. Puis on insistera sur l'action conduite par quelques personnalités éminentes du monde des affaires. Pour finir, on inscrira ces actions tant collectives qu'individuelles du patronat dans la dynamique des relations entre l'État taiwanais et les milieux patronaux.

Des acteurs collectifs : les associations patronales

Les associations taiwanaises d'hommes d'affaires. Entre les diverses organisations patronales taiwanaises à vocation généraliste⁹, la Chinese National Association of Industry and Commerce (CNAIC) est celle dont l'activité internationale est la plus soutenue¹⁰. Fondée en 1952, c'est aussi la première organisation privée, qui compte parmi ses membres à la fois des individus, des sociétés ou des associations professionnelles, à se fixer pour mission de favoriser le développement de l'industrie et du commerce. Elle définit aujourd'hui son action internationale dans les termes suivants : « renforcer la coopération commerciale et industrielle, en particulier avec les pays qui n'entretiennent pas de relations diplomatiques avec Taiwan. La CNAIC est parvenue à conclure des accords de coopération économique avec des chambres de commerce et des fédérations industrielles dans 40 pays. Par ailleurs, la CNAIC a signé des accords mutuels avec certains pays afin de fournir [aux ressortissants taiwanais] des garanties d'investissement, des droits de douane réduits et des procédures simplifiées d'obtention de visas »¹¹. Sous couvert de favoriser les relations économiques entre Taipei et le reste du monde, la CNAIC se trouve ainsi bel et bien à discuter de questions régaliennes. En 1966, la CNAIC est à l'origine de la création de la Confederation of Asia Pacific Chambers of Commerce and Industry (CACCI) et devient la même année membre de l'International Chamber of Commerce (ICC) dont le siège est à Paris.

Au cours des années 1980, de multiples *comités bilatéraux* chargés de discuter des relations économiques entre Taiwan et ses partenaires étrangers sont institués sous l'égide de la CNAIC. Des comités sont ainsi établis avec les Philippines en 1983, l'Indonésie en 1985, la Malaisie en 1986, la Thaïlande en 1988, le Vietnam en 1989 et Singapour en 1993¹². En 1994, on compte 20 comités bilatéraux dont 12 avec des pays d'Asie et 4 avec des pays d'Amérique. Ces comités se réunissent une fois par an, tantôt à Taipei, tantôt dans le pays partenaire. La majorité de leurs membres sont des hommes d'affaires, mais on y trouve aussi des hauts fonctionnaires, représentants du Bureau du commerce extérieur du ministère des Affaires économiques et du département des affaires économiques du ministère des Affaires étrangères. Tous ces comités sont dirigés par des représentants des plus grandes entreprises du

⁹ Par exemple, la General Chamber of Commerce of the (GCCR, www.roccoc.org.tw) ou la Chinese National Federation of Industries (CNFI, www.cnfi.org.tw).

¹⁰ D'après le site web de la CNAIC : <http://www.cnaic.org>, consulté le 28 août 2013.

¹¹ *Id.*

¹² Chen Jie, *Foreign Policy of the New Taiwan: Pragmatic Diplomacy in Southeast Asia*, Cheltenham, Edward Elgar, 2002, p. 121.

pays. Émanations du patronat, ces comités se présentent comme des organismes privés, et ce au même titre que la CNAIC, défendant les intérêts économiques des entreprises taiwanaises, et avec pour objectif de faciliter les échanges économiques entre Taiwan et ses partenaires. A ce titre, lors de leurs réunions, ces comités discutent de la simplification des procédures d'investissements, de l'élaboration de protections juridiques pour les investisseurs, ou de l'organisation de la circulation des personnes. La frontière apparaît ici ténue entre questions purement économiques et questions régaliennes, entre sphère privée et sphère publique.

Les associations d'entrepreneurs taiwanais à l'étranger constituent progressivement au cours de cette période un autre relais de l'action diplomatique. La première association d'entrepreneurs taiwanais en Asie du Sud-Est est créée en Malaisie en 1990. D'autres suivent aux Philippines, en Indonésie, en Thaïlande, au Vietnam et au Cambodge. En 1993, une fédération rassemble ces associations à l'échelle de l'Asie dans le cadre de l'Asian Taiwanese Chambers of Commerce, puis en 1994, à l'échelle mondiale, dans le cadre de la World Taiwanese Chambers of Commerce (WTCC). En 2002, cette dernière compte 132 membres, représentant 54 pays, et plus de 70 000 entreprises¹³. Ces associations entretiennent des relations à la fois avec les administrations taiwanaises et avec celles du pays d'accueil et leurs activités constituent des occasions de rencontres en terrain neutre – l'association privée est la puissance invitante – entre décideurs politiques des deux parties. Ainsi, des visites de représentants de Taipei de niveaux ministériels se font à l'occasion de ces réunions d'hommes d'affaires, les premiers étant alors souvent invités à intervenir, par exemple pour le discours d'ouverture d'une rencontre essentiellement économique. Par exemple, en 1990, lors de la création de l'association des entrepreneurs taiwanais de Malaisie, le Premier ministre Mohamed Mahatir est présent. En 1997, la troisième conférence mondiale de la WTCC se réunit à Panama city et accueille le Président Lee Teng-hui¹⁴.

En fait, ces institutions collectives apparaissent comme des canaux de communication non seulement entre les entrepreneurs taiwanais et leurs homologues étrangers, mais entre administrations ou hommes politiques. C'est en particulier dans le cadre des comités bilatéraux initiés par la CNAIC qu'est négocié l'échange éventuel de bureaux de représentation entre Taipei et ses partenaires. Lorsque se réunit, par exemple, le comité sino-indien en mars 1994, l'une des questions à l'ordre du jour des discussions est celle de l'ouverture croisée de bureaux de représentation entre Taipei et New Delhi. Sous l'apparence de gestion de questions uniquement économiques, ces comités défendent aussi les intérêts d'Etat de la République de Chine.

Des acteurs individuels : les élites économiques

Derrière l'action collective des associations professionnelles, la diplomatie des entrepreneurs taiwanais est en fait éminemment personnalisée. Deux dirigeants d'entreprises ont été des

¹³ *Ibid.*, p. 120.

¹⁴ *Id.*

figures majeures, il s'agit de Koo Chen-fu (1917-2005) et de son neveu Jeffrey Koo Lian-song (1933-2012), tous les deux héritiers de l'une des plus importantes fortunes de l'île.

Koo Chen-fu naît dans une famille déjà riche et puissante sous l'occupation japonaise. Formé au Japon comme toutes les élites de la période coloniale, il représente les intérêts des plus grands propriétaires fonciers de l'île au lendemain de la guerre, lors de la réforme agraire conduite par le KMT. Il conduit les négociations relatives à leur indemnisation, et c'est dans le cadre des indemnités versées sous la forme d'actions d'entreprises autrefois aux mains des Japonais qu'il prend la direction de la société Taiwan Cement¹⁵. C'est à partir de cette dernière qu'il va développer son activité d'entrepreneur. Elu en 1961 à la tête de la CNAIC, il occupe ce poste pendant plus de trente ans jusqu'en 1994.

La carrière diplomatique de Koo Chen-fu débute dès 1956 lorsqu'il participe à Genève à une conférence du Bureau International du Travail¹⁶. Certes, il représente le patronat taiwanais mais il a été désigné par Chiang Kai-shek. Il négocie la contribution financière de la République de Chine et parvient à ce qu'elle soit réduite, calculée sur la base de la population de Taiwan et non plus sur celle de la Chine continentale. D'autres grands patrons taiwanais lui succéderont dans cette fonction. En 1967, après la rupture des relations diplomatiques entre la République populaire et l'Indonésie, Koo Chen-fu rencontre Chiang Kai-shek et lui propose de reprendre des contacts avec Djakarta. En 1967, cela fait 18 ans que l'Indonésie a rompu ses relations avec Taipei. Chiang lui donne son accord, et Koo se rend alors en Indonésie à la tête d'une délégation d'industriels. Il obtient de banques taiwanaises publiques un prêt de 20 millions de dollars américains que l'Indonésie dépense en commandes à l'industrie textile taiwanaise. C'est ainsi que sont échangées entre les deux pays des représentations économiques. Du fait de ses réseaux au Japon dont il parle la langue, Koo devient ensuite conseiller auprès de Chiang Kai-shek pour les affaires japonaises. Avant la rupture des relations diplomatiques, il se rend à Tokyo pour des discussions secrètes. Au lendemain de la rupture, c'est lui qui préside le Comité économique de l'Asie de l'Est chargé des relations économiques avec le Japon.

Koo est également l'un des artisans des bonnes relations entre Taipei et les États-Unis au temps de la présidence de Ronald Reagan. En 1971, celui-ci effectue sa première visite sur l'île en tant que gouverneur de la Californie ; Koo Chen-fu le reçoit en sa qualité de président de la CNAIC. En 1978, Reagan, en visite à Taipei, est à nouveau accueilli par Koo. En retour, celui-ci sera le représentant officiel de Taipei aux cérémonies d'investiture des deux présidences Reagan en 1980 et en 1984. En outre, à compter de 1981, Koo Chen-fu préside le Comité de coopération économique sino-américain.

¹⁵ Pour plus de détails, voir Gilles Guiheux, *Les grands entrepreneurs privés à Taiwan*, op. cit., p. 42-43 (cf. note 8). Pour une biographie complète, voir Huang Tiancai et Huang Zhaozheng, *Gu Zhenfu rensheng jishi* (Document sur la vie de Koo Chen-fu), Taipei, Lianjing, 2005 ; Liao Qingzhou, *Taiwan shiji haomen : Gu Zhenfu jiazhu* (les familles riches et puissantes de Taiwan : la famille de Koo Chen-fu), Taipei, Yushan she, 1998.

¹⁶ Gilles Guiheux, *Les grands entrepreneurs privés à Taiwan*, op. cit., p. 104 (cf. note 8).

Koo Chen-fu est aussi un acteur diplomatique à l'échelle régionale. Il est membre du Pacific Basin Economic Council, association qui réunit depuis 1968 des dirigeants économiques de pays riverains du Pacifique. C'est sous sa présidence, qui s'achève en 1992, que des représentants des Philippines et de la Malaisie deviennent membres de l'association. Il est aussi à l'origine de l'entrée de la République de Chine au sein du Pacific Economic Cooperation Council, organisme créé en 1980, qui rassemble hommes politiques, hommes d'affaires, intellectuels, représentants du secteur privé comme des gouvernements et œuvre pour le développement de la coopération régionale. Lors des réunions des chefs d'Etat de l'APEC (Asia Pacific Economic Council) en 1995 à Osaka au Japon, en 1996 à Subic aux Philippines et en 1997 à Vancouver au Canada, Koo Chen-fu est le représentant officiel du Président de la République Lee Teng-hui¹⁷.

Koo – qui parle mandarin, japonais et anglais – est officiellement nommé ambassadeur sans portefeuille en 1998 par le Président Lee Teng-hui, en même temps que deux autres personnalités, Loh I-cheng, un diplomate ayant longtemps été en poste en Afrique, et un universitaire, Chiu Hungdah, ayant fait carrière aux États-Unis¹⁸. L'objectif du Président Lee est alors de se doter d'un nouvel instrument de promotion des intérêts diplomatiques de la ROC. Koo sera reconduit dans son mandat de conseiller par le Président Chen Shui-bian lors de l'alternance de 2000 ; bien que Chen ait, au cours de sa campagne électorale, dénoncé la collusion entre le KMT et les milieux d'affaires, il prolonge donc la mission de Koo qui incarne pourtant par excellence les rapports politiquement problématiques entre le Parti nationaliste et les grandes entreprises. À partir de 1998, les missions diplomatiques de Koo ne sont plus officieuses mais bel et bien officielles.

Durant la décennie 1990, la grande entreprise de Koo est son rôle d'intermédiaire dans les relations interchinoises. Alors que les deux gouvernements sont virtuellement en état de guerre et ne se reconnaissent pas mutuellement, ils mettent sur pied des institutions de statut privé pour engager des négociations qui permettent de discuter de questions dites techniques – la gestion des flux de capitaux et de personnes – sans s'engager sur les questions politiques – la question de la réunification. Du côté de Taiwan, il s'agit de la Straits Exchange Foundation (SEF) que préside Koo de 1991 à 2004. En 1993, à Singapour, Koo rencontre son homologue chinois du continent, Wang Daohan, président de l'Association for Relations Across the Taiwan Strait (ARATS). C'est le premier contact entre des représentants des deux parties du détroit, et cette rencontre historique est restée célèbre sous le nom de *Koo-Wang talks*. Elle ouvre publiquement le dialogue entre les représentants des deux parties ; à la tête d'organisations privées qui ne sont pas à proprement parler des instruments de l'action publique extérieure, Koo et Wang ont bien pour fonction de défendre les intérêts de la République de Chine pour le premier et ceux de la République populaire pour l'autre. Cinq ans plus tard, en 1998, une nouvelle rencontre a lieu à Shanghai, suivie d'une rencontre dite « privée » avec le Président chinois Jiang Zemin. Comme dans le cadre des relations avec le

¹⁷ La ROC est membre de l'APEC sous le nom de *Chinese Taipei* depuis 1991. La République populaire, ainsi que le territoire de Hong Kong, deviennent membres de l'organisation la même année.

¹⁸ "Ambassadors-at-large to bolster foreign links", *Taiwan aujourd'hui*, 11 septembre 1998, <http://taiwanauj.nat.gov.tw/ct.asp?xItem=16554&CtNode=122>, consulté le 28 août 2013.

Japon, les États-Unis ou des voisins régionaux de Taipei, les négociations avec la Chine se font dans le cadre d'un jeu qui distingue négociations officielles et rencontres privées, et qui permet néanmoins de faire avancer les intérêts des uns et des autres ; ici, le jeu entre l'officiel et le non officiel permet de maintenir la fiction de deux États qui ne se reconnaissent pas mutuellement, alors que Taipei reste *de facto* militairement menacée par Pékin.

Les participants à la cérémonie d'hommage à Koo Chen-fu lors de son décès attestent l'étendue du rôle diplomatique qu'il a exercé : outre la Vice Présidente de la ROC, le Premier ministre, le président du Parti démocrate progressiste au pouvoir, le président du KMT et des représentants des autres partis politiques taiwanais, sont également présents le directeur la représentation américaine à Taipei et de nombreux hommes d'affaires et hommes politiques japonais¹⁹.

Jeffrey Koo Lian-song a très largement accompagné puis prolongé l'œuvre de son oncle. Banquier, il fonde en 1966 la Chinatrust Financial Holdings, première société taiwanaise de courtage en valeurs mobilières. L'entreprise devient Chinatrust Investment Co. en 1971, Chinatrust Commercial Bank en 1992, et Chinatrust Financial Holdings en 2002. C'est alors le premier groupe financier du pays, qui compte plus d'une dizaine de filiales dans le courtage, la banque, la gestion d'actifs et l'assurance. Jeffrey Koo fut tout au long de sa vie l'un des tout premiers responsables financiers du pays, et aussi l'un des plus riches.

Comme son oncle, il est engagé dans de multiples associations professionnelles nationales et internationales. Il lui succède en particulier à la tête de la CNAIC en 1994, poste qu'il occupe jusqu'en 2002. Il fonde la Asian Banking Association en 1981. Il est également à l'origine de la création en 2000 de la Chinese International Economic Cooperation Association (CIECA) dont la mission est de développer les relations économiques bilatérales et multilatérales²⁰. Comme son oncle, Jeffrey Koo a eu une intense activité de représentation de la République de Chine dans des arènes internationales. Il a été membre du Pacific Basin Economic Council, président du comité chargé des questions financières. Il a officiellement représenté la République de Chine au sein du conseil d'administration de la Banque Asiatique de Développement (dont la République de Chine est un membre fondateur en 1966), à la Chambre de Commerce et de l'Industrie de l'Asie et du Pacifique, et il a présidé le Comité de coopération économique sino-australien, de même que le Comité sino-philippin. De 1995 à 2009, il a représenté Taipei au sein de l'APEC Business Advisory Council de 1995 à 2009, conseil représentant le secteur privé et la communauté des affaires, chargé de faire des recommandations à l'APEC. Il a également représenté Taiwan lors de plusieurs sommets de l'Asia Pacific Economic Cooperation, se substituant à un membre du gouvernement de Taipei dont la présence est impossible du fait de la participation de Pékin à cette réunion.

Son agenda de l'année 1993 illustre l'importance de son activité diplomatique. Au cours de cette seule année, Jeffrey Koo rencontre successivement le Président de la République du

¹⁹ "President Chen Pays Tribute To Koo Chen-fu", *Taiwan Info*, voir le site : <http://www.taiwan.gov.tw/ct.asp?xItem=11132&ctNode=1933&mp=999>, consulté le 28 août 2013.

²⁰ Voir le site : <http://www.cieca.org.tw>, consulté le 28 août 2013.

Brésil (à l'occasion de la session annuelle du comité de coopération sino-brésilien), le président argentin, le président du Chili, les ministres de l'économie du Guatemala, de l'Argentine et du Nicaragua, le vice-ministre américain du commerce, le président des Philippines, les Premiers ministres thaïlandais, britannique et australien. Au printemps 1994, il est à Tokyo où il rencontre l'Empereur du Japon²¹. Décoré par le Honduras en 1996, par le Paraguay en 1999, il est admis en 2012 dans l'ordre japonais du Soleil Levant. Lors de la remise de cette distinction, le représentant de Tokyo à Taipei souligne le rôle joué par Jeffrey Koo dans la signature en septembre 2011 d'un accord bilatéral sur les investissements, qualifié de « plus importante avancée diplomatique entre Taiwan et le Japon depuis 1972 »²².

Au-delà de ces deux personnalités, d'autres hommes d'affaires à la tête des plus grandes entreprises taiwanaises ont, à un moment ou à un autre, facilité les communications entre Taipei et ses partenaires étrangers. On peut citer Chang Yun-fa, né en 1927, patron et fondateur du groupe de transport maritime et aérien Evergreen et dont les intérêts à Panama et aux États-Unis sont nombreux²³, Hsu You-hsiang et son fils Douglas Hsu du groupe Far Eastern à l'origine dans l'industrie textile, ou Stan Shih, né en 1944, fondateur et ancien dirigeant du fabricant de matériel information Acer. Les missions que les uns ou les autres accomplissent au service des intérêts de Taipei sont parfois officielles ; ils sont alors dûment missionnés par la Présidence de la République, un ministre ou une administration pour représenter publiquement Taipei. C'est notamment le cas lorsqu'il s'agit de représenter la ROC dans des enceintes internationales où participe la Chine et où ses représentants ne peuvent tolérer la moindre rencontre avec un homologue taiwanais. Dans d'autres cas, leur mission est officieuse et c'est dans des circonstances ou par des moyens privés qu'ils contribuent à seconder les hommes politiques taiwanais.

La dynamique des relations entre l'Etat et les milieux patronaux

Plusieurs facteurs expliquent que le pouvoir politique ait pris appui sur le monde des affaires pour servir de relais à une action diplomatique entravée par sa non-reconnaissance internationale. C'est d'abord l'héritage de relations particulières forgées au temps de la période autoritaire entre l'Etat-KMT et les élites économiques. Les plus grandes et les plus anciennes entreprises taiwanaises ont émergé sous la tutelle et la protection du KMT dans les décennies 1950 et 1960. KMT a donc très largement coopté les dirigeants des plus grandes entreprises nationales qui ont bien souvent été longtemps dans une situation oligopolistique sur le marché national – à la différence des petites et moyennes entreprises qui se développent dans les années 1960 et 1970 sur la base de leurs connexions aux marchés internationaux. L'économie nationale est alors très largement administrée, les importations soumises à contingentement et de nombreuses autorisations administratives. Les associations patronales

²¹ Gilles Guiheux, *Les grands entrepreneurs privés à Taiwan*, op. cit., p. 105 (cf. note 8).

²² “Businessman Jeffrey Koo Sr. receives Japan's highest honor”, *China Post*, 10 septembre 2012, voir le site : <http://www.chinapost.com.tw/taiwan/national/national-news/2012/09/10/353805/Businessman-Jeffrey.htm>, consulté le 28 août 2013.

²³ Sur Chang Yung-fa, voir Gilles Guiheux, “Genèse de la grande entreprise dans la Chine nationaliste contemporaine”, in Jacques Marseille (dir.), *Créateurs et créations d'entreprises, de la révolution industrielle à nos jours*, Paris, Association pour le développement de l'histoire économique, 2000, p. 394-399.

participent alors d'un projet corporatiste du KMT qui vise à contrôler les milieux d'affaires et à disposer d'un relais en leur sein. À cet égard, Koo Chen-Fu et Jeffrey Koo ont des activités entrepreneuriales, la construction et la finance, qui sont très dépendantes de la réglementation et des politiques publiques. Le premier a en outre été longtemps membre du comité central du KMT. La collaboration de ces membres de l'élite entrepreneuriale à l'entretien d'un réseau de relations internationales peut donc s'apparenter à un échange de bons et loyaux services.

Koo Chen-fu, rencontré en 1992, se présentait lui-même comme un entrepreneur désintéressé oeuvrant pour le bien de son pays, et revendiquait son activité diplomatique à titre gratuit : « Je me consacre à aider mon pays (...). Nous n'avons pas de relations diplomatiques avec tant de nations, c'est pourquoi nous [les industriels] devons faire quelque chose pour notre pays (...). Nous devons promouvoir la compréhension mutuelle »²⁴. Pourtant, à plusieurs occasions, son action de représentation internationale aurait servi ses intérêts économiques. L'autorisation de la création de la première société d'investissement en bourse aurait été un moyen pour le gouvernement de le récompenser de ses services à l'étranger²⁵. De même, la contribution de Koo Chen-fu au rétablissement des relations diplomatiques entre Taipei et l'Indonésie à la fin des années 1960, aurait profité à Taiwan Cement ; Suharto, devenu Président, fait appel à Taiwan Cement, pour construire la plus grande cimenterie d'Asie du Sud-Est – plus d'une centaine d'employés taiwanais seront envoyés en Indonésie pendant près d'un an²⁶.

Certes, dans les années 1960, des pressions sont exercées par l'Etat taiwanais sur certains entrepreneurs afin qu'ils servent sa politique étrangère. Il souhaite notamment que des entreprises taiwanaises réalisent des investissements avec des membres de la diaspora chinoise en Asie du Sud-Est afin de s'assurer de leur soutien. Taipei courtise cette dernière à des fins politiques et presse certaines entreprises taiwanaises d'investir sur place.

Par ailleurs, le gouvernement ne délègue pas à certains membres de l'élite des milieux d'affaires un rôle diplomatique officieux ou officiel au hasard. Certains hommes d'affaires disposent de réseaux denses de relations au Japon : ce peut être l'héritage de la colonisation japonaise, et notamment de leur formation dans les universités de l'ancienne métropole, ou parce qu'ils entretiennent des relations économiques avec des partenaires japonais – de nombreuses taiwanaises travaillent en sous-traitance ou sous licence de ces derniers. D'autres ont des liens personnels ou professionnels aux États-Unis ou en Asie du Sud-Est.

Cependant, cette configuration est largement modifiée sous l'effet de la démocratisation et de la montée en puissance d'entreprises qui se sont construites en s'appuyant sur les marchés internationaux et qui doivent peu à l'Etat. Si, au début des années 1960, le pouvoir politique a pu faire pression sur les milieux d'affaires pour qu'ils servent ses intérêts en matière de politique étrangère, ceux-ci se sont ultérieurement émancipés de la tutelle de l'État et du KMT. C'est donc davantage une relation égalitaire de collaboration qui s'instaure dans les années

²⁴ Entretien réalisé à Taipei le 24 septembre 1992.

²⁵ Shen Zijia, Zhang Jueming, Zheng Meilun, *Gu Zhenfu zhuan* [biographie de Koo Chen-fu], Taipei, Shuhua, 1994, p. 49.

²⁶ Gilles Guiheux, *Les grands entrepreneurs privés à Taiwan*, op. cit., p. 106-107 (cf. note 8).

1990. Et c'est essentiellement en tant qu'intermédiaire et canal de communication entre Taipei et les Etats étrangers que les hommes d'affaires servent les intérêts diplomatiques de la République de Chine : ils fournissent un terrain neutre à des rencontres politiques ou ministérielles, préparent ces dernières ou mettent en place des dispositifs qui précèdent des accords interétatiques. Parce que l'économie taiwanaise est largement extravertie, les plus grands patrons taiwanais conduisent leur activité entrepreneuriale à l'échelle régionale ou globale et cela constitue un point d'appui pour une diplomatie entravée.

Au cours des vingt dernières années, les relations avec la Chine populaire ont constitué l'enjeu géopolitique majeur pour Taiwan. Si la fraction la plus puissante du patronat joue un rôle d'intermédiaire dans les relations entre les deux Chine, cela tient sans doute beaucoup à l'expérience d'une telle pratique acquise dans les relations proprement internationales de la République de Chine. Pour autant, les relations entre l'État taiwanais et les milieux d'affaires sont loin d'être faciles. Alors que certains dirigeants économiques entretiennent un dialogue avec des représentants du gouvernement de Pékin afin de ménager un canal de communication privé entre les deux parties, et d'améliorer la défense des intérêts des nombreux investisseurs taiwanais en Chine – pour beaucoup, des patrons de petites et moyennes entreprises –, ceux-ci ignorent assez largement les injonctions de l'État taiwanais qui tente en vain de restreindre les flux de capitaux à destination du continent chinois²⁷. Les multiples et successifs règlements que celui-ci promulgue pour limiter la trop grande dépendance de l'économie taiwanaise vis-à-vis du continent sont largement contournés. Pour autant, comme le montre Françoise Mengin, la délocalisation d'une partie de l'industrie taiwanaise en Chine n'a pas marqué l'avènement d'un monde post-national ; les entrepreneurs taiwanais en Chine, loin d'avoir œuvré pour la réunification, ont conforté les deux États.

La République de Chine à Taiwan se trouve dans une situation géopolitique originale. Non reconnue par la grande majorité des Etats, elle est un acteur majeur de l'économie mondiale. Très extravertie, l'économie taiwanaise entretient des liens étroits avec l'ancienne puissance coloniale japonaise, avec le protecteur américain, et depuis deux décennies avec le continent chinois, alors que le gouvernement de la République populaire n'a toujours pas renoncé à l'usage de la force pour reconquérir ce territoire.

Le caractère exceptionnel de sa situation diplomatique a été déterminant dans la délégation à des acteurs privés d'une action de représentation à l'étranger. C'est tout à la fois l'Etat et le Parti nationaliste qui leur a confié ce rôle, et eux-mêmes qui ont choisi de l'assumer. Certains entrepreneurs ont représenté les intérêts de la ROC en retour de protections bureaucratiques – des positions de monopole ou d'oligole – dont ils avaient bénéficié durant la période autoritaire. La collaboration entre l'État et les milieux d'affaires pour défendre les intérêts de la ROC et de ses citoyens ne date pas de l'entravement de la diplomatie taiwanaise et de la dé-reconnaissance. Dès les années 1960, certains membres de l'élite des milieux d'affaires sont choisis par le pouvoir politique pour collaborer à l'action de l'État, et ceci en fonction, à la

²⁷ Sur les entrepreneurs taiwanais en Chine, on renvoie à l'ouvrage récent de Françoise Mengin, *Fragments d'une guerre inachevée. Les entrepreneurs taiwanais et la partition de la Chine*, Paris, Karthala, 2013.

fois, de leur loyauté à l'égard du Parti et des réseaux de relations dont ils disposent déjà à l'étranger. L'isolement de Taiwan sur la scène internationale dans les années 1970 a renforcé ce rôle. Dans les décennies 1980 et 1990, la coopération de la diplomatie avec les hommes d'affaires devient l'une des pièces de la stratégie d'une « diplomatie pragmatique » qui vise à recouvrer la place qui lui revient dans le concert des nations et à proroger son indépendance de fait, tout en ménageant la RPC. Cependant, on est là bien loin de la *firm diplomacy* envisagée par Susan Strange ; du fait des réseaux de relations dont elles disposent, les entreprises taiwanaises ou les associations patronales offrent des canaux de communication à l'action extérieure de la ROC.

En termes de résultats, le patronat et certains de ses représentants ont surtout facilité le maintien ou l'ouverture de relations officieuses ou paradiplomatiques dans un contexte politique extrêmement difficile. Sur tous les fronts de son action, les autorités de Taipei sont désormais en concurrence avec Pékin : la diplomatie du dollar, l'aide au développement, la participation aux organisations internationales, la promotion d'un modèle de développement économique, l'action caritative par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales ou encore la diffusion de productions culturelles chinoises. Il est bien difficile d'évaluer ce que serait la situation internationale de Taipei sans ce point d'appui que sont les patrons emblématiques de l'île. En termes de diplomatie classique, ils n'ont sans doute guère contribué à desserrer les contraintes pesant sur l'action du ministère des Affaires étrangères.

Ce que révèlent les processus de collaboration, de délégation ou de représentation évoqués est la difficulté à séparer ce qui tient de l'espace privé et de l'espace public, de l'action officielle et de l'action officieuse, du formel et de l'informel. La proximité entre les milieux d'affaires et les partis politiques et l'appareil d'Etat fait qu'il est difficile de tracer des frontières claires. Au cours d'une mission à l'étranger, face à un seul et même interlocuteur, une personnalité du monde économique pourra successivement assurer une mission officielle, dûment mandatée par le gouvernement de Taipei, et une mission officieuse qui ne donne lieu à aucune publicité ou compte rendu public. Plutôt que de distinguer acteurs économiques et acteurs politiques, missions officielles et missions officieuses, sans doute faut-il privilégier dans l'analyse la mise en évidence de coalitions d'intérêts ou de réseaux croisés de relations qui associent des acteurs opérant sur des scènes variées²⁸.

²⁸ Pour exemple, voir le travail récent de Thierry Robin, *Le Coq face au Dragon, 1944-1964. Deux décennies de relations économiques franco-chinoises*, Genève, Droz, 2013. Ce livre s'intéresse aux conditions dans lesquelles les intérêts économiques et financiers français ont été défendus en Chine entre 1949 et 1964, c'est-à-dire alors que la France n'entretenait pas de relations diplomatiques officielles avec le gouvernement de Pékin. L'auteur met en particulier en lumière le rôle joué par certains dirigeants d'entreprises, et des espaces de rencontres situés notamment en Suisse.