

# Rééquilibrer la relation UE-Chine dans un nouvel ordre mondial

## • Introduction

Les relations entre l'UE et la Chine se sont fortement détériorées. Compte tenu de la trajectoire prise par la Chine et de l'évolution du monde, un rééquilibrage de ces relations s'impose pour que l'UE puisse renforcer sa position tout en continuant à coopérer avec la Chine, lorsque cela est à la fois nécessaire et possible, et en évitant d'isoler cette dernière. Pour cela, il faut garantir une concurrence équitable, réduire les dépendances critiques de l'UE, améliorer sa résilience et son autonomie stratégique, accroître son influence dans le monde, et nouer des accords de coopération avec la Chine sur les sujets ou dans les régions où les intérêts des deux blocs convergent.

L'invasion russe de l'Ukraine a encore dégradé les relations entre la Chine et l'UE. Le soutien du gouvernement chinois au discours anti-occidental de l'agresseur russe a avivé les tensions économiques et politiques qui existent entre les deux blocs depuis de nombreuses années. Cela a renforcé la cohésion des États membres vis-à-vis de la Chine, et poussé certains États à réévaluer leurs dépendances économiques au régime autoritaire, tout en incitant Bruxelles à encore durcir le ton vis-à-vis de son rival systémique chinois.

Si l'on n'envisage pas d'amélioration des relations diplomatiques sino-européennes à court terme, reste à savoir comment s'adapter à cette nouvelle donne. En effet, compte tenu des interdépendances économiques actuelles et de la coopération qui s'impose avec une puissance mondiale comme la Chine sur des questions telles

EUROPE DANS LE  
MONDE

POLICY PAPER N°282  
OCTOBRE 2022

#chine  
#multilatéralisme

**Pascal Lamy**  
Coordinateur du  
réseau de think tanks  
Jacques Delors (Paris,  
Berlin, Brussels)

**Elvire Fabry**  
Chercheuse senior  
à l'Institut Jacques  
Delors (Paris)

**Nils Redeker**  
Directeur adjoint  
du Hertie School  
Jacques Delors  
Centre (Berlin)

que le climat, la santé ou la sécurité alimentaire, l'UE devra trouver de nouvelles façons de concilier ses objectifs économiques et politiques. La France et l'Allemagne doivent activement contribuer à cette nouvelle approche.

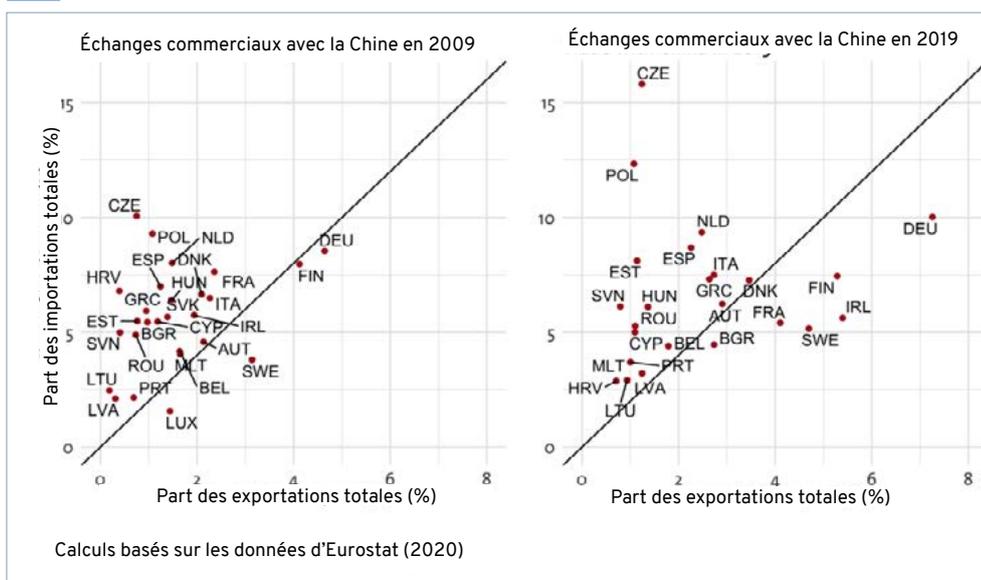
Les deux pays devraient notamment soutenir les efforts engagés par l'UE pour garantir une concurrence équitable avec la Chine et réduire ses dépendances stratégiques grâce non seulement à sa politique commerciale, mais aussi à une politique industrielle européenne fondée sur un véritable cadre de gouvernance économique. En outre, l'UE devrait mieux tirer parti du levier d'influence géopolitique que lui offre son pouvoir normatif et établir un programme de coopération réaliste et équitable dans les domaines dans lesquels les deux blocs ont encore des intérêts communs.

## I • L'évolution des liens géoéconomiques entre la Chine et l'UE

### I ÉTAT DES LIEUX

**Les relations économiques entre la Chine et l'UE sont dans une phase difficile.** Il y a d'abord des facteurs structurels. Les échanges commerciaux entre les deux puissances se sont fortement intensifiés ces dernières années. Entre 2011 et 2021, les importations européennes provenant de Chine ont presque doublé (86 %) et les exportations vers la République populaire ont augmenté d'environ 76 %. L'UE est devenue le principal partenaire commercial de la Chine, et le marché chinois est lui la deuxième destination pour les produits européens après les États-Unis. Cette croissance des échanges n'a pas été uniforme au sein de l'UE. Elle est notamment bien plus importante en Allemagne qu'en France (cf. graphique 1). **Mais pour beaucoup d'États membres cela ne fait qu'amplifier les enjeux qui sont liés au bon fonctionnement de cette relation économique.** En outre, une classe moyenne chinoise qui devrait représenter 800 millions de consommateurs d'ici 2030, ne peut être ignorée par les entreprises occidentales.

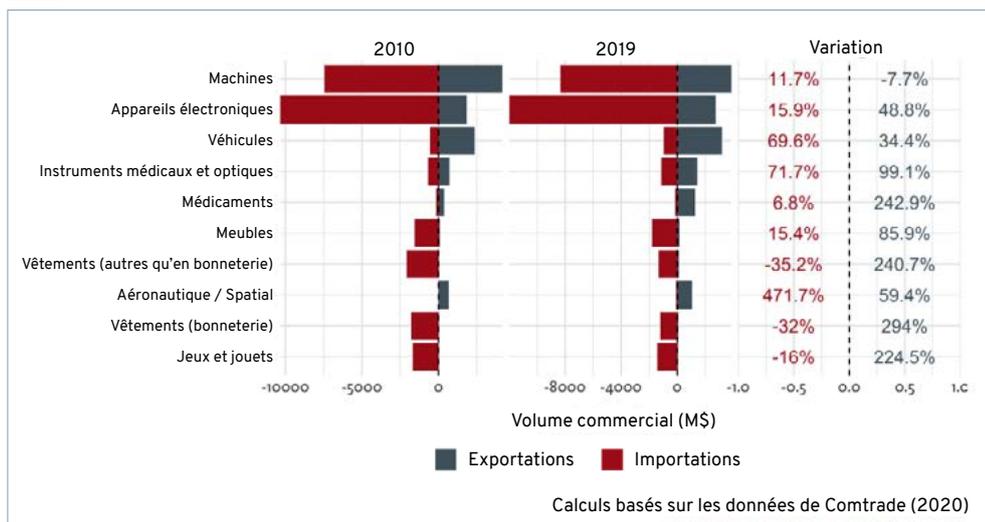
**GRAPHIQUE 1.** Hausse des disparités entre les États membres de l'UE dans leurs relations commerciales avec la Chine



Par ailleurs, la stratégie de croissance menée par l'État chinois a permis une montée en puissance du pays dans les chaînes de valeur. Cela a eu un double impact. **D'une part, la Chine est de plus en plus intégrée aux chaînes de production européennes**

de biens, alors qu'elle a progressivement substitué ses intrants à ceux des chaînes d'approvisionnement intra-européennes. D'autre part, la Chine fabrique aujourd'hui beaucoup des produits qu'elle importait auparavant de l'UE. Malgré l'augmentation massive de l'ensemble des échanges commerciaux entre les deux ensembles depuis dix ans, les exportations européennes de machines et d'équipements industriels ont en effet diminué (cf. graphique 2).

**GRAPHIQUE 2.** Distribution des flux commerciaux entre l'UE et la Chine par secteurs principaux, 2010-2019



Par conséquent, les échanges commerciaux sont de plus en plus déséquilibrés : l'Europe dépend de plus en plus de la Chine, à la fois comme marché d'exportation et pour des intrants stratégiques tels que les équipements de télécommunication, les machines de traitement de données et les terres rares et autres métaux stratégiques. L'UE continue tout de même à exporter plus de valeur ajoutée que la Chine, mais l'écart se réduit rapidement, sans compter que la République populaire semble déterminée à se passer des importations européennes dans des secteurs clés. Les récentes crises ont exacerbé ce phénomène. **Entre janvier et mai 2022, les exportations allemandes et françaises vers la Chine ont respectivement reculé de 6,3 % et 10,1 %, tandis que les importations de biens chinois par l'Allemagne et la France ont augmenté de 8,9 % et 10,6 %.**

Ces tendances nourrissent depuis longtemps les craintes d'une économie européenne trop dépendante de la Chine, alors même que cette dernière semble de plus en plus désireuse de s'émanciper des intrants européens. Deux évolutions récentes renforcent encore ces inquiétudes.

Premièrement, les difficultés actuelles de l'économie chinoise pourrait bien transformer ce pilier de la demande mondiale d'exportation en une source d'insécurité économique. En plus de la hausse des cas d'Omicron, du maintien de la politique zéro-Covid, de l'encombrement des principaux ports et des perturbations des chaînes d'approvisionnement, d'autres facteurs suggèrent un avenir encore plus incertain, comme les difficultés persistantes sur les marchés financiers chinois, et en particulier celui de l'immobilier, ainsi qu'une dévaluation massive du yuan accompagnée d'un taux d'inflation bas (2,1 % en mai 2022) indiquant une très faible demande. En avril 2022, les ventes au détail ont reculé de 11 % en glissement annuel tandis que la production industrielle nationale a quant à elle baissé de 3 %. En outre, la croissance du PIB, limitée à 4,8 % au premier trimestre 2022, a éloigné le pays de l'objectif de 5,5 % de croissance annuelle fixé par les autorités chinoises. Dès lors

en avril 2022, 23 % des entreprises européennes opérant en Chine envisageaient de transférer leurs investissements actuels ou qu'elles prévoyaient dans le pays vers d'autres marchés. Cela représente deux fois plus d'entreprises par rapport au mois de février ainsi que le plus haut pourcentage enregistré sur les dix dernières années<sup>1</sup>.

**Deuxièmement, la géo-politisation du commerce et l'utilisation de plus en plus fréquente de l'interdépendance comme arme** depuis la pandémie de COVID et en particulier depuis le début de la guerre en Ukraine ont amplifié l'enjeu de la dépendance européenne à la Chine, comme marché d'exportation et fournisseur d'intrants stratégiques. La pandémie et l'agression russe ont en effet renforcé l'enjeu d'une concentration des dépendances européennes auprès de pays qui sont en même temps des adversaires géopolitiques. La politisation de certains approvisionnements stratégiques pendant la pandémie à laquelle s'ajoute la querelle sur l'accord global UE-Chine d'investissements (CAI) et les sanctions commerciales chinoises visant la Lituanie après l'ouverture d'un bureau de « représentation de Taïwan » n'ont fait qu'accroître l'inquiétude.

En somme, le marché prometteur qu'était la Chine pour l'UE s'est avéré ces dernières années un partenaire commercial peu fiable et un rival systémique exigeant.

## I PERSPECTIVES

Que signifient ces évolutions pour l'avenir des relations économiques entre l'UE et la Chine? Tout d'abord, il faut souligner que les déclarations annonçant la fin de la mondialisation sont sans doute exagérées. Pendant la pandémie, les échanges commerciaux sur des longues distances se sont plus développés que le commerce sur des courtes distances. Ce qui suggère que la régionalisation n'est pas toujours la meilleure option pour améliorer la résilience des chaînes d'approvisionnement et qu'il faut dans certains cas avoir recours à des approvisionnements éloignés<sup>2</sup>. La part des services dans le commerce mondial continue également de croître, et le phénomène des flux transfrontaliers de données n'en est qu'à ses débuts. Une diminution généralisée des flux commerciaux internationaux semble ainsi peu probable.

Néanmoins, plusieurs facteurs contribuent à une fragmentation de la mondialisation autour de blocs réglementaires qui ont opté pour différentes interprétations du principe de précaution et différents modèles de gestion des risques. D'une part, la Chine semble vouloir resserrer ses liens économiques avec la Russie. Le gouvernement chinois a fait une série de déclarations en ce sens et a déjà augmenté ses importations de gaz et de pétrole russe. Si la Chine décidait d'accroître ses exportations vers la Russie pour apporter un soutien encore plus fort à l'économie russe<sup>3</sup>, elle s'exposerait également aux sanctions occidentales. Des mesures de rétorsion seraient à même d'accélérer le découplage entre la Chine et les États-Unis<sup>4</sup>,

1 Chambre de Commerce de l'Union européenne en Chine / Roland Berger (2022) « Covid-19 and the War in Ukraine. The Impact on European business in China », European Flash Survey, avril.

2 Altman, S. A. et Bastian, C. R. (2022) « Trade Regionalization: More Hype Than Reality? », Harvard Business Review, 31 mai.

3 Depuis l'invasion de l'Ukraine, les exportations chinoises ont reculé de 38 % par rapport au second semestre de 2021. Les entreprises chinoises limitent le risque d'être exposées aux sanctions. Mais la Chine pourrait continuer à soutenir la Russie en augmentant ses importations de Russie (en gaz et en pétrole) comme le suggère la hausse de 12 % des échanges commerciaux totaux de la Chine avec la Russie en mars par rapport à l'année précédente, un chiffre supérieur à la croissance de l'ensemble des importations et exportations chinoises. Chorzempa, M. (2022) « Export controls against Russia are working – with the help of China », PIIE, 27 juin.

4 Lamy, P. et Köhler-Suzuki, N. (2022) « Deglobalization Is Not Inevitable How the World Trade Organization Can Shore Up the Global Economic Order », *Foreign Affairs*, 9 juin.

de conduire à des restrictions mutuelles quant à l'exportation de technologies stratégiques, et d'accentuer la pression sur d'autres partenaires, soit pour qu'ils choisissent clairement leur camp, soit pour qu'ils développent des chaînes d'approvisionnement séparées pour les deux marchés. La Chine pourrait également étendre sa stratégie de coercition économique en limitant les exportations de terres rares vers les États-Unis et vers d'autres pays ciblés, ou bien en réduisant l'accès à son marché. Le renforcement des relations transatlantiques dans le cadre du Conseil du commerce et des technologies pourrait bien rendre les relations entre la Chine et de l'UE encore plus complexes.

Les experts s'interrogent ainsi sur les blocs commerciaux qui pourraient émerger de cette situation. La Chine va continuer à favoriser l'intégration régionale du commerce en Asie. Mais les pays d'Asie du Sud-Est s'inquiètent, tout autant qu'en Europe, de l'influence économique grandissante de la Chine dans la région et cherchent à diversifier leurs échanges commerciaux<sup>5</sup>. Il est donc probable que les pays tiers et en particulier les petits pays, préféreront ne pas avoir à choisir un camp, et tenter de s'adapter à un commerce mondial devenu plus complexe.

In fine, l'avenir des relations UE-Chine sera d'abord déterminé par l'évolution du régime chinois. La plupart des analyses actuelles – parmi lesquelles le nouveau livre de Kevin Rudd, ancien premier ministre australien et expert de la Chine – ne prédisent pas de changement de régime en Chine<sup>6</sup>. À la différence de ses prédécesseurs, Xi Jinping privilégie l'idéologie à l'économie. À moins que des opinions dissidentes n'émergent aux plus hauts rangs du Parti communiste chinois, ce qui n'est pas impossible, aucune inflexion majeure ne devrait avoir lieu dans les prochaines années. L'UE doit donc s'attendre à des relations difficiles avec un géant économique qui s'essouffle. Il faudra trouver un nouvel équilibre subtil entre ouverture, autonomie et souveraineté, tout en se préparant aux pires scénarios géopolitiques, comme l'agression de Pékin contre Taïwan, qui ne sera pas traitée ici.

## **II • Rééquilibrer les relations UE-Chine dans le triptyque « PCR » (partenaire, concurrent, rival systémique)**

Malgré l'asymétrie historique des approches françaises et allemandes vis-à-vis de la Chine, les différents facteurs que l'on vient d'évoquer ont conduit à un alignement plus étroit des positions des deux pays. Compte tenu de sa forte présence industrielle et commerciale en Chine, l'Allemagne s'est longtemps efforcée de préserver de bons rapports économiques avec son premier partenaire commercial. Mais confrontée à l'accroissement des distorsions commerciales chinoises et à un environnement réglementaire très instable pour ses investissements en Chine, l'Allemagne s'est rapprochée de la position française appelant à un agenda de concurrence équitable. La nouvelle coalition de gouvernement allemande y est sans doute encore plus favorable. Par ailleurs, l'importante présence maritime de la France en Asie-Pacifique l'a rendue historiquement plus sensible à la montée en puissance de la Chine dans la région. Mais, si la Chine était déjà plutôt perçue comme un concurrent que comme un partenaire, la guerre en Ukraine n'a fait que renforcer son positionnement de rival systémique sur la défense des droits humains et la convergence de l'Allemagne et la France sur le principe que pour continuer à coopérer avec la Chine il faut une UE plus ferme.

5 Seah, S. et al. (2021) « The State of Southeast Asia: 2021 Survey Report », ASEAN Studies Centre au sein du ISEAS-Yusof Ishak Institute, 10 février, p 21.

6 Rudd, K. (2022) « The Avoidable War: The Dangers of a Catastrophic Conflict between the US and Xi Jinping's China », Public Affairs, mars.

Il faut dès lors tirer profit de ce rapprochement franco-allemand pour développer une stratégie européenne commune qui s'inscrit dans la nouvelle donne géoéconomique et géopolitique tout en restant ouverte à une coopération constructive dans les domaines où la Chine et l'UE ont encore des intérêts communs. Cette stratégie doit selon nous s'articuler autour de six priorités.

### I GARANTIR UNE CONCURRENCE ÉQUITABLE POUR COOPÉRER AVEC LA CHINE DANS LES INSTANCES INTERNATIONALES

Le ferme soutien de l'Allemagne à l'agenda de concurrence équitable défendu par la France a permis de doter rapidement l'UE de nouveaux outils de défense commerciale autonome. Outre le récent accord au Conseil sur le principe de réciprocité pour les marchés publics (IPI), le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (CBAM selon l'acronyme anglais) et le mécanisme de contrôle des subventions étrangères, les relations de plus en plus conflictuelles avec la Chine ont accéléré les débats sur l'instrument anti-coercition (ACI), un outil qui pourrait s'avérer décisif s'il permet de protéger efficacement l'UE contre les modes de coercition économique moins décelables. En allant plus loin que l'adoption de simples contre-mesures défensives pour faire face aux dommages potentiels de la concurrence déloyale, ces instruments visent à rééquilibrer les relations bilatérales. La France et l'Allemagne vont maintenant devoir promouvoir l'utilisation active de ces outils afin d'accroître les leviers dont l'UE dispose pour défendre les règles multilatérales existantes et futures contre la réinterprétation de l'ordre mondial par la Chine. Si l'UE souhaite garantir la coopération de la Chine au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et d'autres enceintes multilatérales dans le but d'éviter la marginalisation de la Chine et qu'elle ne devienne plus agressive, elle devra également continuer à coopérer avec les États-Unis sur une réforme de l'OMC, un scénario encore peu plausible compte tenu de la position de Washington sur le sujet.

Mais l'utilisation de ces instruments sera déterminée par la capacité des États membres à s'accorder sur le type de défis posés par la Chine, sur le rôle de l'UE dans le contexte du découplage entre la Chine et les États-Unis, et enfin, sur le niveau de dépendance vis-à-vis de la Chine que les Européens sont prêts à accepter. Arriver à une telle position commune exige en premier lieu un véritable dialogue entre et avec les entreprises allemandes et françaises.

### I RÉDUIRE LES DÉPENDANCES DANS LES CHAÎNES DE VALEUR STRATÉGIQUES PAR LA DIVERSIFICATION

Face à l'utilisation de l'interdépendance économique comme arme, il devient urgent de réduire nos dépendances critiques. Sur les 137 produits importés pour lesquels la Commission européenne a déjà identifié une dépendance stratégique de l'UE, 52 % relèvent d'une dépendance aux importations chinoises. La concentration de la production rend la diversification des sources d'approvisionnement encore plus difficile puisqu'en 2018 sur les 520 produits pour lesquels un seul exportateur est à l'origine de plus de la moitié des exportations mondiales, 320 viennent de Chine<sup>7</sup>.

Les enquêtes montrent que dès 2021, les entreprises ont renoncé à leurs plans de relocalisation de la production dans le voisinage (*nearshoring*) pour privilégier les efforts de stockage et l'ajout d'un fournisseur supplémentaire en dehors de la Chine (*dual sourcing*). Il existe néanmoins un écart entre le discours politique appelant à réduire les dépendances stratégiques et les décisions des entreprises privées pour s'engager effectivement dans une diversification de leurs sources d'approvisionnement.

7 Jean, S., Reshef, A., Santoni, G. et Vicard, V., à venir, « The Global Concentration of Exports: Monopolized Products in China ».

ment. Compte tenu des investissements importants et des coûts opérationnels liés à cette diversification, les entreprises restent mitigés, et l'option d'un doublement des chaînes d'approvisionnement concerne en priorité les matières premières. La diversification des approvisionnements en terres rares est d'autant plus pressante que la Chine assure 85 % des capacités mondiales de traitement des terres rares.

Pour soutenir les entreprises dans le développement d'un système de *dual sourcing*, il serait d'abord nécessaire de collecter des informations plus détaillées sur les dépendances stratégiques, en chargeant la Commission européenne de garantir le partage de données avec les entreprises privées afin de compléter les données douanières. La diversification exige également l'accès au marché. Promouvoir la négociation et ratification de nouveaux accords commerciaux est aujourd'hui une question de sécurité d'approvisionnement. Il revient aux dirigeants politiques d'adopter un discours pragmatique et responsable qui rendrait ces enjeux sécuritaires plus tangibles aux yeux des citoyens européens. La France pourrait s'appuyer davantage sur la mise en œuvre des outils de défense commerciale autonome – qui clôt l'époque d'une Europe dite « ouverte et naïve » – pour redonner un élan à la conclusion et ratification d'accords commerciaux stratégiques axés notamment sur l'approvisionnement en matières premières. Alors que les États-Unis se sont mis en retrait des négociations commerciales pour se concentrer plutôt sur la coopération et le dialogue règlementaire, la Chine étend son emprise sur l'Asie du Sud-Est, l'Afrique et l'Amérique latine au travers de négociations bilatérales et régionales. L'UE ne peut pas se limiter à un développement de son commerce régional avec les Balkans et les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord. Elle se doit aussi de traiter avec des partenaires plus éloignés, en Asie (l'Inde, L'Association des nations de l'Asie du Sud-Est – ASEAN, Taiwan, etc.) ainsi qu'en Afrique et en Amérique latine, en évaluant leur niveau de fiabilité avant tout en fonction de leur respect de l'État de droit.

#### **I AUGMENTER LA RÉSILIENCE EUROPÉENNE GRÂCE À UNE STRATÉGIE INDUSTRIELLE EUROPÉENNE COMMUNE QUI INTÈGRE DES OBJECTIFS GÉOPOLITIQUES ET MACROÉCONOMIQUES**

Afin de rester compétitive et de renforcer sa résilience dans des secteurs stratégiques, l'UE doit se consacrer sérieusement à sa propre stratégie industrielle. Depuis plusieurs années déjà, la France et l'Allemagne sont en première ligne pour défendre davantage de politiques industrielles actives. Cet engagement a déjà conduit à un certain nombre d'initiatives significatives telles que l'élargissement des projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC) dans les domaines des semi-conducteurs, batteries, capacités de stockage de données et de l'hydrogène, l'attention donnée aux secteurs stratégiques dans les plans nationaux de relance et de résilience (PNRR) dans le cadre du programme NextGenerationEU, ou encore la proposition de la Commission pour une action européenne sur les semi-conducteurs visant à accroître la compétitivité et la résilience de l'UE dans ce domaine.

La guerre et les difficultés persistantes sur les chaînes d'approvisionnement vont permettre de rallier un plus grand soutien des populations aux mesures visant à stimuler la compétitivité des industries stratégiques. Cependant, cette approche suscite un scepticisme croissant de la part de certains gouvernements européens craignant que celle-ci favorise principalement les États membres les plus riches et conduise à des distorsions de concurrence au sein du marché unique. Si la stratégie industrielle de l'UE se veut pas se limiter à un feu de paille, la France et l'Allemagne doivent prendre ces préoccupations au sérieux.

Cela requiert, avant tout, deux choses. Premièrement, la politique industrielle de l'UE a besoin d'un cadre de gouvernance économique beaucoup plus solide. Réussir

sa politique industrielle reste une affaire complexe et s'accompagne d'un risque tangible de défaillance de l'État. Aussi, de nombreux États membres et une partie de la Commission européenne émettent des doutes quant à un retour vers un dirigisme naïf et à la sélection de champions européens. Étant donné qu'une grande partie de la gouvernance des projets importants d'intérêt européen commun, par exemple, est décidée de façon *ad hoc* par les États membres impliqués, qu'il n'y a que peu d'orientation sur les critères pour sélectionner et maintenir les fonds pour des opérations spécifiques, et que le fonctionnement interne du développement de projet reste majoritairement opaque, ces inquiétudes sont légitimes. Afin de convaincre les plus sceptiques du besoin d'une stratégie industrielle plus assertive pour faire face à la concurrence chinoise, la France et l'Allemagne devraient donc appeler à se saisir davantage de la question de la gouvernance et à développer des projets visant à définir des normes européennes communes.

Deuxièmement, une politique industrielle commune nécessite des financements communs. L'approche actuelle de l'UE concernant sa politique industrielle repose principalement sur l'assouplissement des règles relatives aux aides d'État pour des projets spécifiques et permettant des dépenses nationales supplémentaires. Cependant, la capacité des États membres à accorder de tels financements varie beaucoup. La stratégie actuelle pose ainsi le risque d'une concurrence déloyale, de divergences économiques et de conflit politique. Pour éviter une telle situation, une politique industrielle européenne gagnante doit donc se doter d'instruments de financement communs. À court terme, cela pourrait passer par la modification de la structure de financement des PIIEC afin que les États membres puissent financer ensemble des projets, quelle que soit leur localisation. À long terme, l'UE devrait revoir à la hausse les ressources disponibles dédiées aux projets de recherche fondamentale, d'innovation et de politique industrielle au niveau européen, au travers de nouvelles ressources propres, de contributions plus importantes au budget de l'UE ou bien d'emprunts communs additionnels.

#### **I PROMOUVOIR PLUS ACTIVEMENT LES NORMES EUROPÉENNES DANS LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET AVEC LES PAYS TIERS**

L'UE est une puissance normative, mais la concurrence est de plus en plus rude dans le domaine des normes numériques. La capacité de l'UE à promouvoir ses propres normes dans ce secteur sera décisive pour son autonomie stratégique. La Chine, qui ne représente encore que 1,8 % des normes internationales, a de grandes ambitions dans ce domaine, notamment en termes de technologie 5G et d'intelligence artificielle. Elle investit des ressources considérables pour accroître son influence dans les organismes de normalisation européens et internationaux, tout en développant une stratégie offensive pour promouvoir ses normes dans le cadre de la nouvelle Route de la soie chinoise (*Belt and Road Initiative*, ou BRI), dont la portée géographique ne cesse de s'étendre. Les entreprises françaises et allemandes devraient activement soutenir la nouvelle « Stratégie de l'UE en matière de normalisation » présentée par la Commission européenne le 2 février 2022 et qui vise à ajuster les capacités de l'UE en matière de normalisation aux ressources investies par Pékin. Les entreprises européennes gagneraient à développer une stratégie commune plus offensive pour promouvoir les normes européennes au sein des enceintes internationales et intensifier la coopération dans ce domaine avec les pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine, tout en garantissant un meilleur contrôle de la conformité de leurs importations avec ces normes. Cette stratégie vise à juste titre à renforcer la coordination entre les États membres de l'UE et des partenaires partageant la même approche. Le financement de projets de normalisation dans les pays d'Afrique et du voisinage de l'UE devrait cependant être étendu à régions plus éloignées telles que l'Amérique latine et l'Asie du Sud-Est.

L'Allemagne et la France pourraient également militer pour que l'UE rejoigne l'Accord de Partenariat transpacifique global et progressiste (CPTPP), qui va peser dans la définition de normes communes. Celui-ci pourrait être un instrument puissant pour influencer les pratiques commerciales chinoises. L'invasion russe offre aussi une nouvelle dimension géopolitique au Conseil du commerce et des technologies (TTC) créé entre l'UE et les États-Unis. Les dix groupes de travail portent chacun sur un enjeu essentiel à l'autonomie stratégique de l'UE. Les deux partenaires gagneraient notamment à développer des normes numériques communes qui garantissent les droits politiques. Mais le TTC devrait avant tout permettre de coordonner les mesures adoptées par les États-Unis et l'UE pour contrer les distorsions commerciales chinoises, comme cela a été le cas pour l'exemption qui concerne les sanctions européennes et américaines ciblant la Russie. Il serait également primordial que les accords conclus via cette coopération puissent être rejoints par d'autres pays afin de contribuer à la promotion d'un ordre mondial fondé sur des règles et de maintenir les États-Unis engagés dans une logique de négociations multilatérales.

### **I COOPÉRER DAVANTAGE AVEC LA CHINE SUR DES DÉFIS COMMUNS EN TIRANT PARTI DE NOTRE COMPLÉMENTARITÉ**

Les évolutions géopolitiques récentes ont considérablement réduit la marge de manœuvre qui existe pour une coopération constructive entre l'UE et la Chine. Dans ce contexte, l'UE devrait réévaluer de façon pragmatique les meilleurs outils et instances à utiliser pour trouver un terrain d'entente. Cela appelle en premier lieu à réviser les objectifs de l'UE. Il est aujourd'hui clair qu'en s'appuyant seulement sur les objectifs stratégiques de 2019, les avancées resteront limitées<sup>8</sup>. L'UE doit aussi réviser ses priorités pour avoir une chance plus réaliste de progresser vers ses objectifs. Les nouvelles priorités de l'UE doivent par ailleurs s'inscrire dans le respect de facto de la réciprocité et des normes, principes, règles et procédures établis. Sur la base de ces normes, l'UE doit par exemple poursuivre sa coopération avec la Chine pour promouvoir un système commercial multilatéral règlementé. Elle doit également insister davantage sur la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD) et chercher de nouvelles façons de réduire les risques sanitaires et la fragmentation numérique dans le monde. Sur ce dernier point, il faut entamer un dialogue avec la Chine sur l'équilibre à trouver entre la convergence (infrastructures critiques ou réglementation du pouvoir de marché des plateformes) et la coexistence (systèmes de protection des données ou réglementation du contenu) au sein des écosystèmes numériques.

En outre, l'UE et la Chine doivent établir une coopération bilatérale plus étroite dans deux domaines où chacune possède des intérêts majeurs que les autres régions du monde ne partagent pas aussi étroitement : le réchauffement climatique et la décarbonation des systèmes énergétiques et de production, ainsi que le manque de financement des infrastructures en Afrique, que ce soit en matière d'énergie propre ou de transport. Des projets communs dans ces deux secteurs, qui pourraient être combinés dans le cas de l'énergie hydroélectrique par exemple, pourraient contribuer à réduire les craintes africaines de se soumettre trop à l'influence d'anciennes, ou nouvelles puissances coloniales.

---

8 Commission européenne (2019), « EU-China – a Strategic Outlook », 12 mars.

## I AMÉLIORER L'AUTONOMIE STRATÉGIQUE DE L'UE POUR ÉVITER UN AFFRONTMENT ENTRE L'OCCIDENT ET LE « RESTE DU MONDE »

La guerre en Ukraine et la concurrence accrue avec la Chine appellent l'UE à renforcer sa capacité à agir non seulement sur le plan économique, mais aussi géopolitique<sup>9</sup>. Les appels pour plus de souveraineté européenne ou d'autonomie stratégique ouverte de l'UE ne datent pas d'hier. La guerre rend cet agenda plus pressant. La question est de savoir comment l'UE devrait se positionner dans le nouvel ordre mondial qui émerge, bouleversé par les confrontations ouvertes entre l'Ouest d'un côté, et la Russie et la Chine, de l'autre. Du point de vue de l'UE, deux éléments semblent primordiaux. D'une part, l'UE devra devenir une réelle puissance en matière de sécurité, tout en coopérant étroitement avec les partenaires de l'OTAN et en particulier les États-Unis. D'autre part, si elle devait être forcée dans une logique binaire de l'Ouest contre le reste du monde, l'UE pourrait faire face à une triple menace : cette situation viendrait d'abord entraver les ambitions européennes quant au renforcement de son autonomie stratégique ; elle affaiblirait le moteur de l'intégration européenne ; et enfin, elle rendrait rapidement vain le projet d'un véritable modèle de civilisation européenne<sup>10</sup>. Aussi l'UE devrait-elle être capable de définir sa propre posture vis-à-vis du « reste du monde ». Pour cela, elle pourrait établir un modèle de relations avec des pays développés ou en développement qui leur permettrait, à l'avenir, de ne pas être pris au piège entre les États-Unis et la Chine. Il est important de noter ici qu'il ne s'agit en aucun cas d'équidistance, mais bien de la capacité de l'UE à choisir stratégiquement les partenariats qui servent au mieux ses intérêts et ses valeurs.

L'invasion russe de l'Ukraine souligne aussi les limitations d'une telle souveraineté dans le contexte institutionnel actuel. La hausse des dépenses militaires de l'UE est freinée par un manque de coordination et d'acquisitions conjointes. Par ailleurs, les lourdes sanctions contre la Russie ne cessent d'être affaiblies en raison de pouvoir de veto exercé par certains États membres. Enfin, l'objectif d'affranchir l'UE de sa dépendance aux exportations d'énergie russes soulève des doutes quant à la capacité de coordination de l'UE en matière de politique énergétique et sur son manque de ressources dédiées aux investissements stratégiques. Compte tenu du poids économique de la Chine pour de nombreux États membres, il est clair qu'un conflit avec la République populaire ne ferait qu'aggraver les difficultés de l'UE à adopter une position commune sur la Russie.

### • Conclusion

Les perceptions réciproques de l'Europe et de la Chine se sont fortement dégradées. En plus du renforcement de la capacité économique de l'UE et de la garantie d'une coopération avec la Chine fondée sur la concurrence équitable, il est nécessaire de restaurer un climat serein et constructif, permettant une coexistence pacifique avec le régime autoritaire chinois. Pour cela, des relations interpersonnelles sont indispensables. Le repli assumé et persistant de la Chine à l'automne 2022 rend cette tâche encore plus difficile. Mais pour éviter d'isoler davantage la Chine et de la pousser vers des pratiques plus agressives, les Européens devront trouver de nouvelles voies de compréhension mutuelle. L'UE devra aussi investir dans des analyses sur la Chine et s'attacher à améliorer les connaissances des décideurs européens et des populations sur ce pays.

---

<sup>9</sup> Lamy P., Maillard S. & Pons G. 2022. "EU in 2050: older, greener, larger, safer and more than ever indispensable", Conférence d'Évian, 2022.

<sup>10</sup> *Idem.*

Directeur de la publication : Sébastien Maillard

• La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduction de l'anglais : Klervi Kerneis • Edition : Anne-Julia Manaranche • © Institut Jacques Delors

#### **Institut Jacques Delors**

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken  
18 rue de Londres 75009 Paris, France • [www.delorsinstitute.eu](http://www.delorsinstitute.eu)  
T +33 (0)1 44 58 97 97 • [info@delorsinstitute.eu](mailto:info@delorsinstitute.eu)

