

Rapport n°126
novembre 2023



L'UE et la Chine entre *de-risking* et coopération : scénarios à l'horizon 2035

Sous la direction
de **Sylvie Bermann**
et **Elvire Fabry**

L'UE et la Chine entre *de-risking* et coopération : scénarios à l'horizon 2035

Sous la direction de

Sylvie Bermann,

Membre du Conseil d'administration et
Présidente du groupe de travail UE-Chine
de l'Institut Jacques Delors ; ancienne
Ambassadrice de France en Chine, au
Royaume Uni et en Russie

Elvire Fabry,

Chercheuse senior sur la géopolitique du
commerce à l'Institut Jacques Delors et
rapporteuse du Groupe de travail UE-Chine

Sommaire

Introduction P.5

- 1. Perspectives économiques de la Chine à court et moyen terme: à quoi doivent s'attendre les entreprises européennes?** – *Alicia Garcia Herrero (Bruegel)* P.17
- 2. Un partenariat scientifique et technologique entre la Chine et l'Union européenne?** – *Irène Hors (France China Foundation)* P.23
- 3. Sécurité alimentaire de la Chine: des interdépendances maîtrisées** – *Sébastien Abis (Demeter)* P.33
- 4. Décarbonation et négociations climatiques** – *Thibaud Voïta (IFRI)* P.45
- 5. Rééquilibrer la dépendance commerciale à l'égard de la Chine: scénarios de *de-risking*** – *David Baverez, Elvire Fabry (IJD), Nicolas Köhler-Suzuki (IJD)* P.57
- 6. Éffritement du cadre règlementaire multilatéral de l'OMC et recomposition de nouveaux espaces de régulation** – *François Chimits (MERICS), Pascal Lamy (IJD)* P.71
- 7. La dédollarisation de la Chine et le rôle de l'Union européenne** – *Nicola Casarini (IAI), Miguel Otero (Real Instituto Elcano)* P.79
- 8. L'intégration économique de la Chine et de l'Asie du Sud-Est** – *Françoise Nicolas (IFRI)* P.91
- 9. La Chine, l'ASEAN, l'ASEAN +3, l'ASEAN ++ et le Sud Global** – *Jean François Di Meglio (Asia Centre)* P.101
- 10. L'hypothèque Taiwan: penser l'impossible, conjurer l'envisageable** – *Jean François Di Meglio (Asia Centre)* P.111

Introduction

Jamais depuis les débuts de la politique d'ouverture et de modernisation, il y a quelques décennies, l'avenir politique, économique de la Chine et sa relation au monde n'auront été aussi incertains.

La croissance économique fulgurante qui a permis en trente ans de sortir 800 millions de personnes de la pauvreté et de hisser le pays au deuxième rang économique mondial, connaît, surtout depuis la politique de zéro Covid, un ralentissement durable. En octobre 2023, le FMI a révisé à la baisse ses prévisions de croissance du PIB chinois de 5,4 % en 2023 à 4,6 % en 2024.¹ La trajectoire de la Chine vers le haut du podium à la place des Etats-Unis, auquel elle aspire, n'est plus aussi assurée. Les analystes se demandent de plus en plus si la Chine n'a pas atteint un pic avant de s'engager sur la voie du Japon, avec un vieillissement de la population, et des pertes démographiques sans précédent puisque l'ONU estime qu'elle pourrait perdre plus d'un tiers de sa population d'ici à la fin du siècle. La question se pose de la possibilité pour Pékin de résoudre des problèmes devenus structurels : crise immobilière, faiblesse de la consommation, chômage des jeunes, endettement des provinces. Il conviendrait surtout de redonner du souffle au secteur privé créateur d'emploi et plus novateur que les entreprises d'Etat favorisées par le pouvoir. Pour autant il serait bien hâtif de conclure à la fin de la croissance chinoise. La Chine peut connaître un sursaut économique avec un recours massif à l'Intelligence artificielle et aux supercalculateurs. Elle peut continuer de surprendre le monde, comme elle le fait avec les records d'exportation de véhicules électriques d'un pays naguère dépourvu d'expertise et de marque dans ce domaine. Avec une croissance de 76 % des volumes d'exportation de véhicules électriques au premier trimestre 2023 par rapport à la même période en 2022,² la Chine vient de prendre la place du Japon comme premier exportateur mondial de véhicules.

Cependant, il faut éviter l'écueil d'un jugement définitif sur la décélération de l'économie chinoise tout autant que sur l'avance technologique chinoise qu'un activisme croissant en matière de dépôt de brevets suggère. Il faut une approche empirique des avantages comparatifs, secteur par secteur et technologie par technologie, qui exige une capacité de veille technologique bien plus ambitieuse au niveau européen. La Chine

1 FMI, 7 novembre 2023.

2 Association chinoise des constructeurs automobiles, juin 2023.

est déjà dotée depuis plusieurs décennies d'un vaste système de surveillance et d'analyse des sources ouvertes scientifiques étrangères, que l'intelligence artificielle ne rendra que plus performant.

Sur le plan politique, Xi Jinping incarnait l'espoir de modernisation et d'ouverture renforcées à son arrivée au pouvoir en 2012 et prônait le « ni ni », ni critique de la politique de Mao, ni critique de celle de Deng Xiaoping, mais semble pencher désormais en faveur du premier. Il adopte une position de plus en plus idéologique avec un contrôle du Parti communiste chinois dans tous les domaines, de la société, de la culture, de l'éducation y compris de l'économie qu'il n'hésite pas à pénaliser alors que cette croissance exceptionnelle est le fondement même de la puissance chinoise qui a conduit de la géoéconomie à la géopolitique. Le pouvoir de Xi Jinping est sans précédent depuis Mao et pourtant la disparition au sens premier du terme de deux proches – le ministre des Affaires étrangères et celui de la Défense – tous deux conseillers d'Etat et récemment nommés, interroge. Incidemment, la tâche de décryptage par les observateurs étrangers comme chinois n'a jamais été aussi difficile.

Dans le domaine géopolitique, Pékin adopte des positions plus nationalistes et plus radicales. Elle n'hésite pas à se fâcher avec ses voisins et à les sanctionner, ainsi l'Australie, longtemps fascinée par la Chine, a par voie de conséquence donné la priorité à son alliance avec les Etats-Unis au sein du Quad visant à endiguer la Chine. Nombre de Chinois voire de Taïwanais convaincus naguère que Pékin n'envahirait pas Taïwan n'en sont plus aussi sûrs en observant les démonstrations de force de l'armée chinoise, mais aussi l'attitude parfois provocatrice de Washington.

La confrontation avec Washington restera l'élément structurant ou plutôt déstructurant des relations internationales. Le piège de Thucydide, avec l'attitude quelque peu paranoïaque de la puissance confirmée face à la puissance montante, intolérable rivale, n'est pas écarté en dépit de la perception d'une Chine bloquée sur le point économique. La nouvelle guerre froide dont le coup d'envoi a été le blocus technologique, nerf de la guerre aujourd'hui, décidé en 2019 par Donald Trump et amplifié par Joe Biden, perdurera nécessairement pendant des décennies avec le risque d'alternance de périodes de vives tensions et d'apaisements temporaires. Les visites officielles à Pékin et Washington visant à éviter une escalade de mesures offensives n'effacent pas le glissement actuel vers

un découplage technologique plus agressif. Le dispositif de rétorsion se met en place. La commercialisation en août dernier du smartphone 5G Mate 60 Pro de Huawei utilisant des puces de 7nm fabriquées en Chine malgré les sanctions américaines, a suscité dès octobre l'imposition de nouvelles restrictions américaines à l'entreprise néerlandaise ASML, pour limiter l'exportation vers la Chine de ses technologies de lithographie utilisées pour la fabrication de puces. La réponse de Pékin s'est traduite dans la foulée par une extension de la liste des minerais critiques dont les exportations sont désormais contrôlées : après le contrôle, dès cet été, du gallium et du germanium utilisés pour les semi-conducteurs et pour lesquels la Chine a une position de quasi-monopole de production, c'est le tour du graphite et des terres rares.

Le tableau d'ensemble est tout aussi incertain et contradictoire. Le déclenchement de la guerre d'agression de Moscou contre l'Ukraine a constitué une rupture stratégique majeure en Europe. Mais elle a surtout été un révélateur d'une recomposition radicale du monde où l'Occident démocratique perd le monopole de la puissance et de l'influence, alors que les grands acteurs du Sud adoptent la ligne, prônée depuis longtemps par Pékin et Moscou, de la multipolarité. Ce que l'Inde et l'Afrique du Sud qualifient de multi-alignement se traduit par une diplomatie transactionnelle, non alignée, en réalité affranchie des ralliements aux pays occidentaux dont l'Arabie saoudite, qui se détache de Washington et vient de rejoindre les BRICS, est l'illustration la plus aboutie. Les grands pays d'Afrique et d'Amérique latine où les investissements chinois dominant regardent Pékin avec les yeux de Chimène. Les coups d'Etat successifs en Afrique qui s'accompagnent d'un ressentiment et d'une hostilité envers la France et l'Occident en général renforcent cette tendance. Les organisations que l'Ouest regardait avec condescendance, à l'opposé de la médiatisation des sommets des pays dits les plus puissants du monde dans le cadre du G7, attirent de nouveaux membres. Et la Chine en est le leader incontesté. Le thème de la dédollarisation, même si cela n'est pas pour demain, inquiète les Etats-Unis qui pourraient moins facilement imposer leur loi au moyen de sanctions extraterritoriales. De surcroît, la Chine devient un acteur diplomatique à part entière. La réconciliation orchestrée par Pékin des deux ennemis jurés que sont l'Iran et l'Arabie saoudite sur ce qui était autrefois le terrain exclusif des Etats-Unis a constitué un coup d'éclat. Cette nouvelle inclination devrait se poursuivre. Le monde est désormais fracturé et la gouvernance mondiale, du Conseil de sécurité des

Nations Unies au G20 qui restait la seule instance de rencontre entre les différents pôles, est paralysée. La nécessaire reconstruction ne peut être l'apanage de l'Occident.

Si l'objectif et le jeu des grands acteurs du monde sont plus ou moins lisibles, et dictés par des intérêts bien identifiés, la question se pose pour l'Union européenne dont l'unité acquise à la faveur du soutien à l'Ukraine peut être plus fragile à l'issue de la guerre. L'enjeu principal est celui de son autonomie stratégique. Celle-ci se définira par rapport à Washington et à Pékin. Or il est clair que les Américains chercheront les dividendes de leur soutien militaire déterminant à un pays européen. Les pays de l'Est, un temps tentés par une relation privilégiée avec Pékin dans le cercle des 17+ 1, se rallieront à Washington. Les pays de l'« ancienne Europe », plus soucieux du poids et du rôle de l'Union européenne, seront plus circonspects. Dans ce contexte un minimum d'entente entre Paris et Berlin est essentiel. A la recherche d'une nouvelle stratégie vis à vis de la Chine, même si sa coalition tire à hue et à dia, le chancelier allemand qui a perdu la Russie n'entend pas perdre la Chine et son gigantesque marché pour ses grandes entreprises.

La question est existentielle pour l'Union européenne. Si dans ce nouveau monde révélé par le Covid et la guerre en Ukraine l'Europe a choisi de sortir des dépendances excessives dans le champ des principaux produits essentiels notamment vis à vis de la Chine, son approche reste plus modérée que celle des Américains. L'Union européenne a certes mis en place une coordination du contrôle des investissements étrangers assuré par les États membres et s'est dotée de nouveaux instruments de défense commerciale autonome, dont un instrument anti-coercition. Mais elle a fait valoir le concept plus raisonnable de *derisking* (réduction des risques) à l'opposé du *decoupling* prôné par les faucons à Washington. Ce concept forgé par la présidente de la Commission européenne a même été repris à son compte par le Conseiller à la Sécurité nationale, Jake Sullivan, preuve de la possible influence des Européens.

Compte tenu de ce contexte incertain entre l'ancien monde qui n'est pas encore mort et le monde nouveau qui n'est pas encore né, que Gramsci qualifie de « clair-obscur où surgissent tous les monstres » la modération, la force normative, la créativité intellectuelle de l'Union européenne peut favoriser l'émergence d'une troisième voie. Il n'est

certes pas question d'équidistance entre l'allié américain et le partenaire-compétiteur-rival systémique chinois. Toutefois, l'Europe devrait récuser la vision théologique d'empire du bien ou du mal et décider au cas par cas en fonction de ses intérêts. Elle devrait définir des partenariats avec la Chine et parallèlement regagner de l'influence en cultivant le réseau inédit d'accords avec tous les pays et entités de la planète tissé au fil des années. À cet égard les projets d'infrastructures conçus dans le cadre du nouveau « Portail global » (Global Gateway) peut lui permettre de s'ériger en alternative ou complément des programmes développés dans le cadre des routes de la soie. L'investissement des Européens dans ces partenariats est d'autant plus nécessaire que la promesse d'une Route de la soie qui donne accès aux technologies vertes aux économies émergentes favorise aussi un narratif critique vis-à-vis de ce qui est qualifié de « protectionnisme vert » ou d'« impérialisme règlementaire » de l'Union européenne.

L'Union européenne est d'autant plus à la croisée des chemins que la maîtrise ou non des technologies de rupture, qualifiées d'amplificateurs de puissance, peut accroître les inégalités de puissance et provoquer un rapide renversement des rapports de force. Simultanément à la guerre qui se poursuit en Ukraine, l'ouverture d'un autre front entre Israéliens et Palestiniens peut encore aggraver ces tensions géopolitiques qui fragmentent le monde. L'enjeu pour les Européens demeure de ne pas être acculés seulement à une posture réactive et de pouvoir contribuer à atténuer ces tensions. Alors qu'à court terme l'incertitude ne cesse de s'accroître, il semble d'autant plus utile d'explorer des scénarios à moyen terme, à l'horizon 2035, qui puissent éclairer les décideurs européens dans la défense des intérêts des Vingt-Sept. Au-delà des rapports de force qui prennent actuellement le pas sur le respect des règles internationales, il s'agit d'anticiper les mouvements de bascule auxquels pourraient mener certains arbitrages et qui joueraient en défaveur de l'Union européenne.

C'est dans ce contexte, après le premier rapport publié en décembre 2021 « Construire l'autonomie stratégique de l'Europe vis-à-vis de la Chine », que l'Institut Jacques Delors, a invité un groupe d'experts à esquisser des scénarios possibles sur des enjeux clés de la relation UE-Chine. Pour chaque enjeu il s'agit d'identifier les facteurs d'évolution les plus déterminants et d'explorer les évolutions possibles, à partir d'un exercice mené librement par chaque expert.

Ces scénarii ne sont ni exclusifs les uns des autres pour un enjeu donné, ni linéaires d'un secteur à l'autre selon les évolutions plus ou moins coopératives ou conflictuelles envisagées. Loin de viser à dégager les grands scénarios possibles pour l'ensemble, ils mettent d'abord en évidence la complexité des enchevêtrements possibles. Sans aucun doute faudrait-il analyser plus en détails les effets d'amplification réciproque que les choix stratégiques des Européens pourraient avoir dans les divers secteurs. Mais cette fresque de scénarios souligne à quel point pour bâtir leur autonomie stratégique les Européens ne peuvent se contenter d'une approche univoque vis-à-vis de la Chine. On ne peut entreprendre ici de résumer les recommandations qui accompagnent chaque scénario, sinon plutôt évoquer les grandes lignes de bifurcation qui mèneraient à l'érosion de l'autonomie stratégique de l'UE ou à la renforcer.

Le premier enjeu analysé est la confirmation ou non d'une décélération de l'économie chinoise au cours de la décennie à venir et comment cela pèserait sur la réorientation progressive du commerce selon des intérêts géopolitiques déterminés par la guerre en Ukraine : l'accroissement des échanges commerciaux au sein de ces ensembles seraient déjà de 4 % à 6 % depuis février 2023³.

Un rebond de l'économie chinoise qui pourrait attiser la rivalité sino-américaine et une surenchère de mesures coercitives, exposerait les Européens au défi d'une transition énergétique qui dépend de l'accès à certaines technologies chinoises, tout en étant aussi plus dépendants de garanties de sécurité américaines assorties de plus de conditions. De même un plus grand écart de croissance entre les économies chinoise et américaine et la bifurcation technologique et normative de ces deux ensembles, feraient de l'accès aux technologies européennes un enjeu à la fois plus pressant pour les entreprises chinoises et susciterait plus de vigilance pour éviter des transferts de technologies critiques européennes.

La stratégie de sécurité économique que l'UE a entrepris de bâtir depuis juin 2023 exige d'être particulièrement attentif aux conditions d'une coopération scientifique qui permette encore de garantir que l'UE ne soit pas déconnectée de la capacité d'innovation tant amé-

3 World Trade Report 2023, OMC.

ricaine que chinoise - même si cette dernière venait à s'essouffler en se concentrant sur quelques secteurs clés. Un effort de coordination des Européens pour limiter les transferts de technologies et repenser la gouvernance scientifique et technologique sans se couper de l'innovation chinoise, peut leur permettre de renforcer leur propre capacité d'innovation dans des secteurs clés comme l'espace, l'ordinateur quantique et les semi-conducteurs. En revanche, une déconnexion croissante des systèmes d'innovation européens et chinois, motivée par les enjeux géopolitiques, pourrait d'autant plus se traduire par une décélération de l'innovation européenne que des entreprises américaines continueraient à tirer parti des avantages comparatifs de l'innovation chinoise, malgré un discours officiel de l'Administration américaine rivé sur le découplage technologique. Si l'UE entreprenait d'utiliser activement ses nouveaux instruments de défense commerciale autonome pour engager la Chine sur la voie d'une concurrence plus équitable, Pékin pourrait être amené à voir dans l'adoption de mécanismes de bonne conduite propice à la coopération scientifique, l'opportunité d'étendre sa capacité d'innovation, comme celles des Européens, à plus de secteurs.

Les Européens doivent d'une part, mutualiser leurs capacités d'intelligence économique pour assurer une surveillance efficace des systèmes d'innovations américain et chinois et évaluer les avantages comparatifs, et d'autre part, se doter d'outils qui permettent une coopération scientifique mieux encadrée, tout en poussant la Chine à soutenir le développement d'une gouvernance mondiale de l'accès aux grands infrastructures de recherche.

La poursuite d'un meilleur équilibre entre les objectifs de durabilité environnementale, sociale, économique et territoriale, rendra le secteur agro-alimentaire européen plus dépendant de la demande externe alors que la Chine diversifie elle-même plus activement ses importations pour assurer sa sécurité alimentaire. Que les importations de produits européens soient marginalisées, y compris au profit de la Russie, ou que la Chine investisse massivement dans les innovations qui lui permettront de gagner plus d'auto-suffisance alimentaire, les Européens perdraient un atout de rééquilibrage de leurs dépendances excessives à certaines importations chinoises. Une UE qui orienterait sa stratégie agricole pour nourrir l'appétit croissant de la classe moyenne chinoise pour des produits européens aux standards élevés, dans un cadre de

réciprocité des échanges mieux garanti, permettrait de mieux tirer parti de ses atouts en favorisant une convergence sino-européenne sur les objectifs de décarbonation de l'agriculture.

La décarbonation est devenue tout autant un enjeu de défense d'un bien public mondial qu'un terrain de rivalité technologique et économique entre les grandes puissances. Face aux frictions que susciteraient avec les Etats-Unis un rapprochement avec la Chine visant à accéder aux technologies vertes ou composants pour lesquels la Chine a une position de quasi-monopole, ou réciproquement un rapprochement transatlantique, l'UE doit accélérer sa réindustrialisation. Sa compétitivité sera décisive également pour maintenir une aide internationale ambitieuse qui permette de combler le fossé nord-sud face au changement climatique et qui déterminera sa capacité d'influence sur la scène internationale. Assurer plus de visibilité de l'aide climatique européenne aux pays en développement permettra en retour de mieux garantir l'accès à certaines matières premières qui sont stratégiques pour la fabrication des technologies vertes en Europe.

La concentration en Chine de la production de certains biens ou technologies stratégiques expose les Européens à un risque de coercition économique qui viserait à limiter leur accès à ces biens ou à leur imposer un coût élevé. Le calibrage d'une stratégie européenne de de-risking pour réduire ces dépendances excessives, désormais qualifiée de sécurité économique, doit être menée sur la base d'une évaluation des risques secteur par secteur qui devra prendre en compte divers critères de risque. L'élaboration d'une méthode commune d'évaluation des risques sera aussi décisive pour que les Européens s'accordent sur la mise en œuvre de ce derisking. Mais il y a déjà un glissement perceptible d'un scénario de coexistence maîtrisée vers un scénario de fragmentation accélérée du commerce mondial, jusqu'au risque d'une agression de Taïwan qui provoquerait un conflit ouvert et un alignement des positions transatlantiques. La stratégie européenne de derisking doit être menée en soulignant le coût économique pour la Chine d'une quête d'autosuffisance qui implique aussi plus d'isolement et un ralentissement de l'innovation technologique.

Le délitement du cadre réglementaire multilatéral de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pourrait osciller entre la coexistence de cadres réglementaires non-exclusifs formés autour des grandes éco-

nomies et la formation de cadres plus exclusifs. La construction d'une OMC 2.0 dont les règles seraient fondées sur des objectifs d'équité, de transparence et de prédictibilité, qui sont les fondamentaux de l'Union européenne, viserait plus de bien être mondial. L'UE pourrait assurer une place plus grande aux économies émergentes en proposant, à leur demande, un cadre plus souple pour les politiques industrielles, en contrepartie des efforts que souhaitent les Européens sur les enjeux environnementaux.

L'UE pourrait continuer à soutenir la dédollarisation des échanges commerciaux dans laquelle s'est engagée la Chine. Cependant, si cela lui permettait d'être moins exposée aux mesures d'extraterritorialité américaines, l'internationalisation du renminbi devrait avoir pour contrepartie un renforcement actif de l'euro. Si un rapprochement avec les Etats-Unis devait au contraire conduire les Européens à freiner la promotion de la monnaie chinoise, il leur faudrait veiller à proposer un ordre monétaire plus inclusif pour le « Sud pluriel » pour ne pas risquer un isolement qui limite la promotion de l'euro auprès de ces pays.

L'ASEAN dans son ensemble est le troisième plus grand partenaire commercial de l'UE (après les États-Unis et la Chine). Que l'Asie du Sud-Est soit dominée par les États-Unis, ou que la Chine resserre son emprise sur la région, l'UE pourrait être le meilleur atout de l'ASEAN si les relations bilatérales sont intensifiées et évitent à cette dernière d'être enfermée dans des choix binaires entre les États-Unis et la Chine. Les tentatives de mondialisation de l'empreinte chinoise avec les pays du Sud ne se limitent pas néanmoins à l'ASEAN et peuvent concerner différents cercles de partenaires (ASEAN plus Japon et Corée du Sud, RCEP, Organisation de coopération de Shanghai, BRICS+, ...). De nombreux facteurs pèseront sur ces dynamiques régionales et mondiales et peuvent mener à des attractions gravitationnelles contradictoires avec des pays qui rejoignent des ensembles concurrents, comme en particulier l'Inde adepte du multi-alignement. Mais là encore un rapprochement de l'UE et de l'ASEAN peut être décisif pour contrarier la propagation de l'influence chinoise à un « Grand Sud » très conscient du jeu chinois dans sa région de référence.

Enfin, la gestion en amont de la question taiwanaise est abordée à travers l'analyse de la dissuasion que la menace de sanctions pourrait avoir sur la Chine pour empêcher toute agression de l'île qui précipiterait un découplage généralisé à l'échelle mondiale. Eviter que la dépendance

des entreprises européennes ne continue à inhiber fortement toute réflexion sérieuse sur des sanctions visant la Chine incite à accélérer le derisking. Mais il s'agirait aussi de sensibiliser les opinions publiques européennes aux efforts, voire au coût éventuel, que pourrait impliquer la défense des principes démocratiques sur lesquels est bâtie l'UE et par lesquels elle entend garantir sa spécificité dans un monde pluraliste.

Ces divers scénarios contribuent à mettre en évidence le défi que constituerait pour l'UE tout autant la montée en puissance d'une Chine agressive qu'une Chine autarcique. La mise en évidence du coût élevé, pour la Chine elle-même, d'une absence de coopération, engage à rechercher une forme de coexistence maîtrisée, sans complaisance, et encadrée par des engagements précis non seulement au niveau bilatéral mais dans les instances multilatérales. La récente initiative de la Commission européenne concernant le contrôle des subventions dont bénéficient les véhicules électriques importés de Chine, et l'extension potentielle à d'autres technologies chinoises importées (éoliennes...) signale une détermination plus ferme de l'UE. Celle-ci s'est dotée d'une panoplie de nouveaux instruments de défense commerciale autonome. Leur utilisation sera un levier important d'une stratégie européenne de sécurité économique fondée sur des règles et un gage explicite de la détermination des Vingt-Sept à obtenir de la Chine plus de réciprocité, pour éviter que la rivalité systémique ne prenne le pas sur le partenariat et la concurrence.

Sylvie Bermann
Elvire Fabry

1.

Perspectives de la
Chine à court et moyen
terme : à quoi doivent
s'attendre les entreprises
européennes ?

Alicia Garcia Herrero
Senior Fellow à Bruegel

I • Si la réouverture a soutenu les perspectives économiques de la Chine à court terme, celles-ci restent moroses.

Depuis la levée des restrictions à la mobilité au niveau national en décembre 2022, la consommation a repris. Cependant, cette reprise se concentre dans le secteur des services, avec une croissance négative de la consommation totale par rapport à 2021. Cela vaut pour les ventes automobiles mais plus encore pour le logement, dont la demande continue à stagner. Les problèmes de l'économie chinoise sont plus sérieux encore si l'on s'intéresse à l'investissement en capital fixe, dont la croissance continue à être décevante par rapport au pic de l'année zéro-Covid de 2022.

L'investissement reste très négatif dans le secteur immobilier par rapport à l'année précédente et ceux dans l'industrie manufacturière et les infrastructures ont continué à décélérer malgré une croissance positive. De même, la production industrielle reste modérée dans la mesure où les profits industriels connaissent une chute vertigineuse avec une croissance négative à deux chiffres pour les sept premiers mois de l'année.

Le secteur extérieur, qui était autrefois le moteur le plus important de l'économie chinoise, s'est également détérioré récemment, avec une croissance négative des exportations depuis le mois de mai 2023. Le mois de juillet a même connu la plus forte chute des exportations depuis plus de trois ans, avec une baisse de 14,5 % par rapport à l'année précédente. Néanmoins, l'excédent commercial de la Chine est resté solide en raison de la croissance fortement négative des importations, ce qui pourrait avoir créé les conditions d'une contribution positive de la demande extérieure à la croissance de la Chine. Toutefois, le secteur extérieur s'écarte clairement de son rôle de moteur de la croissance, car l'effondrement du commerce persiste.

Sur le plan politique, ce ralentissement a incité à apporter un soutien supplémentaire à l'économie. Depuis juin, la Banque populaire de Chine a procédé à deux reprises à une réduction des taux d'intérêt directeurs et a récemment abaissé les réserves obligatoires pour les banques commerciales afin de garantir des liquidités abondantes et la reprise économique. En outre, des mesures d'assouplissement dans le secteur

de l'immobilier ont également été mises en œuvre, avec un assouplissement des règles hypothécaires pour stimuler la demande de logements. À moins que l'économie ne se redresse rapidement, il est très probable qu'une aide supplémentaire soit apportée. Néanmoins, la marge de manœuvre en matière de soutien budgétaire reste limitée, car la dette publique n'a cessé d'augmenter ces dernières années jusqu'à atteindre 100 % du PIB. Le renminbi (RMB), qui est déjà sur la voie de la dépréciation, subira une pression croissante si l'écart monétaire avec la Réserve Fédérale se creuse davantage.

In fine, l'objectif décevant de croissance du PIB de 5 %, fixé par le Premier ministre sortant Li Keqiang au cours des Deux sessions¹ de mai 2023 et reconfirmé par le Premier ministre actuel Li Qiang, semble désormais tout juste atteignable et, si les tendances se confirment, peut-être même ambitieux.

II • À partir de 2024, les vents du ralentissement structurel seront encore plus manifestes

L'année prochaine sera d'autant plus compliquée que l'effet de base positif², qui a soutenu la croissance cette année, deviendra négatif. Bien que le gouvernement ait déjà renforcé les mesures de relance et qu'il puisse en prévoir d'autres dans les prochains mois, cela pourrait ne pas suffire à éviter une nouvelle décélération de la croissance, qui s'approcherait de 4 % par an.

Le gouvernement augmentera probablement les mesures de relance par rapport à 2023 mais cela sera sans doute insuffisant pour éviter une nouvelle décélération de la croissance qui se rapprocherait d'un taux annuel de 4 %. Le soutien pourrait être facilité sur le front monétaire car la FED devrait commencer à réduire les taux. La baisse des taux en Chine deviendra également de plus en plus importante pour la soutenabilité de la dette publique.

- 1 Les Deux sessions font référence aux réunions parlementaires annuelles de la Chine, au cours desquelles les deux principaux organes politiques de la Chine - l'Assemblée populaire nationale (APN) et le Comité national de la Conférence consultative politique du peuple chinois (CCPPC) annoncent les grandes priorités politiques pour l'économie, le commerce, l'armée, la politique étrangère, l'environnement...
- 2 En comparaison à la même période de l'année dernière.

Une autre source de préoccupation vient du secteur privé. Quel que soit le besoin de croissance, le gouvernement n'effectuera probablement pas un virage à 180° qui remettrait en cause sa politique actuelle de contrôle du secteur privé. Tant que le régime mené par Xi Jinping restera convaincu de la supériorité du modèle économique chinois, qui est étroitement lié au modèle politique, il n'y aura pas d'évolution structurelle vers un renforcement du rôle du secteur privé.

III • Deux scénarios pour l'avenir

La croissance à long terme de la Chine devrait baisser, mais la vitesse d'un tel ralentissement structurel dépendra de plusieurs facteurs.

I SCÉNARIO I – SCÉNARIO DE BASE POUR 2035 : LES ÉCONOMIES CHINOISE ET AMÉRICAINE AU COUDE À COUDE

Le scénario de base prévoyant un ralentissement structurel peut s'inspirer d'un modèle type de convergence dans lequel la productivité du travail baisse alors que le revenu par habitant en Chine augmente, comme cela a été le cas pour d'autres économies ayant dépassé le seuil de 10 000 USD par habitant. Le résultat d'un tel exercice souligne une baisse de la croissance chinoise, qui atteindra 2,4 % d'ici 2035. Cela signifie que la croissance chinoise sera de 40 % inférieure à celle enregistrée avant la pandémie ; la croissance du PIB de la Chine devrait néanmoins atteindre 30 trillions USD d'ici là, soit un chiffre très similaire à celui de l'économie américaine en 2035.

En d'autres termes, un scénario de base des projections de croissance chinoise indique que les économies des États-Unis et de la Chine seront très similaires à l'horizon 2035 et le resteront, car la croissance de la Chine ne sera pas supérieure à celle des États-Unis à partir de 2035, et pourrait même être inférieure, compte tenu d'un impact négatif plus fort du vieillissement sur la croissance à partir de 2035, qui pourrait aller jusqu'à moins d'un point de croissance par an. En outre, il est important de noter que, dans ce scénario de référence, la Chine devrait surmonter le piège du revenu intermédiaire, le revenu par habitant pouvant atteindre 25 000 USD d'ici 2035.

I RECOMMANDATIONS POUR L'UNION EUROPÉENNE

Alors que l'économie chinoise sera aussi importante que celle des États-Unis en dollars américains d'ici 2035, et que son revenu par habitant aura surmonté le piège du revenu intermédiaire, le marché chinois devrait rester attractif pour les entreprises européennes. Cependant, en matière de commerce, cette attractivité pourrait être impactée par la recherche d'une plus grande auto-suffisance de la Chine, comme en témoigne déjà en 2023 la croissance négative des importations alors que l'économie connaît une croissance supérieure à celle de 2022. Plus important encore, le fait que la Chine ne cesse de progresser créera des vents contraires supplémentaires pour les entreprises européennes sur les marchés tiers. Ces entreprises ayant investi en Chine par le biais d'investissement direct à l'étranger, pourraient profiter de l'augmentation de la taille de l'économie chinoise mais aussi de la hausse des revenus par habitant tant que les contraintes réglementaires toujours plus nombreuses (de la protection des données jusqu'aux enjeux de sécurité nationale) le permettent.

Hormis pour les entreprises qui exportent en Chine et qui y sont établies, les conséquences pour l'UE dans son ensemble dépendront d'autres facteurs, en particulier de la manière dont l'UE pourrait avoir limité les risques de sa dépendance excessive à l'égard de la Chine, notamment en matière de transition énergétique. Une rivalité États-Unis/Chine jouera également son rôle compte tenu de la dépendance de l'UE à l'égard des États-Unis en matière de sécurité et le renforcement de cette dépendance depuis la guerre en Ukraine.

I SCÉNARIO II - UNE CROISSANCE À PLUS LONG TERME EN RAISON DES DÉFIS DE L'ÉCONOMIE CHINOISE

Le scénario précédent repose sur plusieurs risques, à commencer par un rendement plus faible des actifs dû à un surinvestissement, mais aussi de potentielles barrières technologiques liées aux restrictions aux exportations américaines, en commençant par les exportations de semi-conducteurs. A cela s'ajoute ici dans ce second scénario, l'augmentation rapide de la dette et ses conséquences pour la productivité de l'économie chinoise. Enfin, la crainte du Covid, ainsi qu'une hausse des investissements à forte intensité de capital entraînant une robotisation rapide de la base industrielle, réduisent le nombre d'emplois disponibles

dans l'économie chinoise et augmentent le taux de chômage des jeunes à des niveaux records (21,3 % en juin 2023).

De manière générale, la trajectoire japonaise de baisse de la croissance pourrait servir de référence pour la Chine. La croissance du PIB atteindrait environ 1,5 % d'ici 2035, soit un taux inférieur à celui des États-Unis, ce qui conduirait à une divergence, et non une convergence entre les deux économies, comme c'est actuellement le cas entre les États-Unis et le Japon.

I RECOMMANDATIONS POUR L'UNION EUROPÉENNE

Dans ce second scénario, les entreprises européennes tireront moins de bénéfices de la Chine, à la fois en termes d'exportations mais aussi de profits tirés de l'investissement direct à l'étranger. L'ampleur de ce changement dépendra de l'importance que revêtiront ces défis mais aussi de la manière dont la Chine sera capable d'atténuer cette baisse structurelle par le biais de l'innovation, qu'elle soit intérieure ou au travers d'alliances avec d'autres partenaires. Dans un tel contexte, il faut s'attendre à ce que la Chine soit de plus en plus intéressée par la technologie européenne à l'heure où les États-Unis renforcent leurs restrictions. L'UE devrait surveiller davantage ces transferts de technologie. L'UE doit également être attentive au risque de bifurcation technologique et normative. L'UE pourrait avoir beaucoup à perdre dans ce scénario.

2.

Partenariat Scientifique et Technologique entre la Chine et l'UE ?

Irène Hors

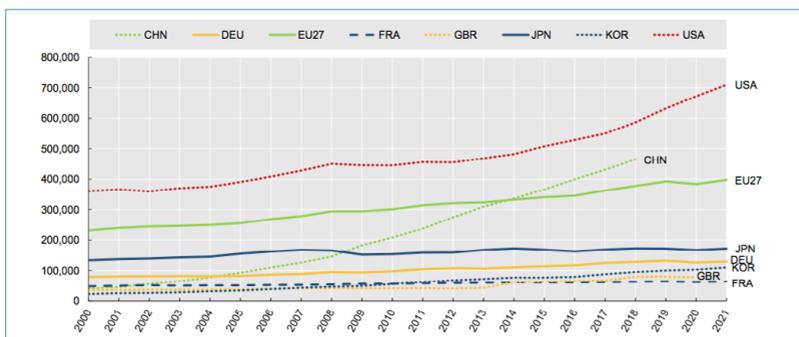
Présidente du Comité de pilotage
de la France China Foundation

I • Introduction

1978 a marqué un tournant dans l'histoire de la Chine, avec une ouverture sur le monde et l'amorce de réformes économiques, mais aussi en matière de science et technologie (S&T) avec la tenue d'une Conférence Nationale sur la Science au cours de laquelle Deng Xiaoping souligne le rôle crucial de la « maîtrise de la science et de la technologie modernes » pour le développement économique et la modernisation du pays¹.

Il faudra cependant attendre le début des années 2000 pour que la Chine développe de manière significative ses capacités de recherches et d'innovations. Différents indicateurs permettent d'appréhender le formidable développement que la Chine connaît depuis deux décennies². Les dépenses annuelles chinoises en matière de R&D, par exemple, approchent le niveau des dépenses américaines et dépassent largement celles de l'Union européenne.

FIGURE 1. Dépenses nationales en R&D, 2000-21
millions USD, en prix PPA constants



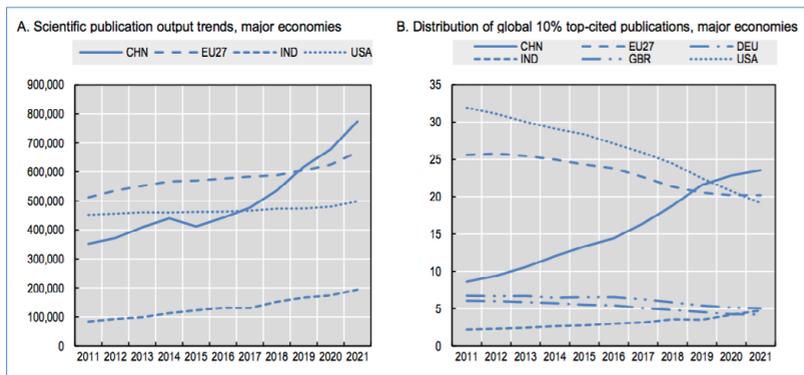
▲ Source : OECD (2023)³.

Note : Données plus récentes pour la Chine non utilisées car actuellement en cours d'examen par l'OCDE.

- 1 "The crux of the Four Modernizations is the mastery of modern science and technology. Without the high-speed development of science and technology, it is impossible to develop the national economy at a high speed."
- 2 Il est difficile de saisir, par le biais des indicateurs existants, la réalité de la puissance chinoise, comme pour les autres pays et régions. Les données sur les inputs ou sur les outputs - publications, citations et brevets etc. - ne fournissent qu'un reflet partiel de la vigueur du système d'innovation d'un pays.
- 3 "OECD Main Science and Technology Indicators. Highlights - March 2023," Direction des Sciences, Technologies et Innovation, OCDE, 2023.

La Chine devient la première source de publications scientifiques devant l'UE en 2019, après avoir dépassé les États-Unis en 2017. Elle consolide sa position comme première source de publications parmi les 10 % les plus citées au monde, après avoir dépassé l'UE et les États-Unis en 2019 (Figure 2). La qualité générale de ses publications est comparable à celle de l'UE depuis la même année, avec un peu plus de 10 % de publications parmi les 10 % des plus citées au monde, contre 13 % pour les États-Unis. La Chine affiche également une croissance rapide des brevets accordés aux entreprises chinoises, en Chine ou dans les pays étrangers.

FIGURE 2. Tendances en matière de publications scientifiques, 2011-21

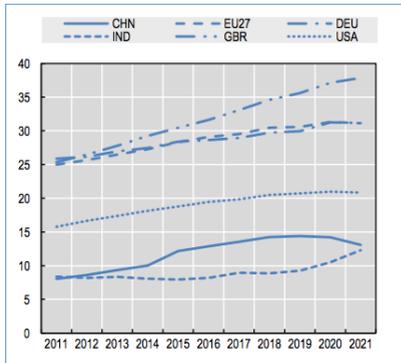


▲ Source : OCDE, 2023. Calculs de l'OCDE basés sur Scopus Custom Data, Elsevier, Version 1.2023, mars 2023 ; et le classement des revues Scimago.

Si la Chine met en place dès la fin des années 1950 une agence nationale en charge de répertorier et d'analyser systématiquement les sources ouvertes scientifiques et technologiques étrangères⁴, elle s'ouvre progressivement à la collaboration internationale avec les pays de l'OCDE à partir des années 80. À ce jour, l'ampleur de sa coopération scientifique internationale reste cependant moindre que celle des États-Unis et de l'UE (cf. Figure 3).

4 Cf. Hannas, W., & Chang, H.-M. (2021, January). China's STI Operations. Center for Security and Emerging Technology (CSET).

FIGURE 3. Tendances en matière de taux de coopération scientifique internationale, 2011-21



▲ Source : OCDE (2023).

Elle rejoint en 2001 le Comité de la politique scientifique et technologique de l'OCDE en tant que « Participant », accédant ainsi à une analyse comparative des politiques menées par les pays développés, mais n'adhère ni à la *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant la coopération scientifique et technologique internationale* (1988, amendée en 2021)⁵ ni à la *Recommandation sur la facilitation de la coopération technologique internationale avec et entre les entreprises* (1995, amendée en 2022)⁶.

- 5 La présente Recommandation a pour objet de fournir des orientations sur la façon dont les Membres et les non-Membres ayant adhéré à la Recommandation (ci-après dénommés les « Adhérents ») peuvent prendre part à une coopération scientifique et technologique internationale qui soit mutuellement avantageuse et contribue au développement durable, et promouvoir une telle coopération, en levant les obstacles ayant des effets délétères sur le progrès scientifique et technologique et sa contribution à une croissance économique inclusive et au bien-être social, et en tenant compte du rôle des organismes publics de recherche et d'autres parties prenantes.
- 6 OECD legal instruments. (2022). <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0282>

II • Trois scénarios à l'horizon 2035

Tandis que la Chine est déjà une grande puissance mondiale scientifique et technologique, rivalisant avec les États-Unis pour le leadership mondial dans des secteurs stratégiques, l'UE peut-elle préserver ses atouts et se maintenir dans cette compétition mondiale ? Au moment où l'Union européenne entreprend de mettre en place une stratégie de sécurité économique, quelles relations peut-elle tisser avec la Chine en matière de S&T pour parvenir à une coopération bénéfique ?

Nous proposons trois scénarios possibles pour nourrir la réflexion.

I SCÉNARIO 1 : CONTINUITÉ RELATIVEMENT OPTIMISTE

La Chine peine à transformer l'essai en matière d'innovation. L'UE réussit à maintenir sa position mondiale dans la recherche internationale et fait preuve de prudence dans la coopération avec la Chine. Celle-ci sait tirer parti des faiblesses européennes pour exploiter commercialement l'innovation européenne.

- Les records spectaculaires en matière de brevets déposés, de nombre d'articles cités, etc. exagèrent la réalité de la puissance S&T chinoise.
- Le durcissement politique et la menace permanente de tomber sous le coup de la campagne anticorruption raidissent l'esprit d'initiative et la prise de risque ; l'exigence de performance et la menace de sanction en cas d'échec paralysent la créativité des chercheurs des grandes instances de recherche publiques et privées ; la fuite des cerveaux et des entrepreneurs s'accroît.
- Les effets des efforts de rattrapage vis-à-vis des pays développés, notamment via une veille systématique des sources ouvertes, commencent à montrer des rendements décroissants.
- Toutefois, la Chine fait des progrès importants dans certains domaines, pour lesquels l'accès à de larges bases de données (génétique, intelligence artificielle) ou aux larges infrastructures de recherche est déterminant.
- L'UE renforce de son côté les mesures de précaution pour encadrer la coopération scientifique et technologique avec la Chine. Les grandes équipes de recherche rechignent de plus en plus à envisager des collaborations avec la Chine, les mécanismes de filtre mis en place par les gouvernements étant de plus en plus drastiques.

- L'UE parvient également à une mise en œuvre efficace et coordonnée des restrictions des exportations de technologies sensibles. Mais la Chine parvient à acquérir des technologies nouvelles pertinentes, qui peinent à trouver les capitaux suffisants et la confiance en Europe pour leur développement.
- Les grandes entreprises européennes continuent à conduire une partie de leur R&D en Chine, tirant parti des avantages comparatifs chinois, et au plus près du marché chinois, mais parviennent à protéger les assets assurant leur compétitivité de demain. La Chine cependant gagne du terrain sur les marchés tiers, avec une offre compétitive, qui combine technologies et savoirs « empruntés » aux entreprises présentes sur son sol et adaptations ingénieuses.
- L'UE ayant pris conscience de l'impératif de repenser la gouvernance S&T européenne pour réduire ses dépendances stratégiques se donne les moyens pour renforcer sa capacité de recherche et développement et limiter la fuite des cerveaux et startups vers les États-Unis. Les chercheurs et acteurs européens mettent au point des nouvelles technologies pour l'énergie nucléaire, la conquête spatiale, l'ordinateur quantique et la production de semi-conducteurs.

I SCÉNARIO 2 : CERCLES VICIEUX

La Chine s'affirme, l'UE s'isole et s'affaiblit.

- Inquiète de préserver ses savoirs et son intégrité, l'UE oublie de prendre la mesure de la puissance chinoise émergente en matière de sciences et technologies et d'en tirer des conséquences.
- Le discours dominant (médias, politiques) et les perceptions continuent à être uniformément négatifs à l'égard de la Chine, rendant difficile la recherche de compromis, et ne permettant pas d'intégrer la complexité de la réalité chinoise et les intérêts bien pensés de l'UE aux décisions publiques.
- En partie sous la pression des États-Unis, explicitée ou non, des mesures de plus en plus restrictives sont mises en place concernant les échanges et la collaboration entre l'UE et la Chine en matière de science et technologie. Avec en tête l'invasion de l'Ukraine par la Russie, le risque d'un conflit avec la Chine amène les acteurs publics et privés à repenser les partenariats, menant à une déconnexion grandissante des systèmes d'innovation. L'UE soucieuse de ne pas, malgré tout, paraître infliger un traitement spécial à la Chine, étend

les mesures prises à d'autres pays non-européens, accentuant la déconnexion de son système d'Innovation.

- Des entreprises européennes continuent malgré tout à conduire une partie de la R&D avec la Chine et à investir. Celles qui présentent une valeur technologique aux yeux de la Chine sont courtisées, mais la marge de négociation se réduit. Les transferts obligatoires continuent rognant de plus en plus sur la capacité de ces entreprises à sortir gagnantes des opérations en Chine.
- Les États-Unis en revanche parviennent à ménager leurs intérêts et tirent leur épingle du jeu : certains acteurs (entreprises, grandes universités), en dépit d'un discours officiel extrêmement dur, poursuivent investissements et collaboration en matière de recherche, tirant parti des avantages comparatifs de la Chine (cf. supra : larges bases de données, infrastructures de recherche, main d'œuvre de qualité). Cela leur permet de garder une bonne connaissance des avancées réalisées en Chine.
- La Chine s'affirme dans des secteurs importants tels que la biotech, l'intelligence artificielle, le transport et les technologies vertes. Mais les États-Unis parviennent à enrayer les progrès chinois en matière de semi-conducteurs et d'informatique quantique.
- Prise en étau entre les États-Unis et la Chine, et minée par ses tensions et divergences internes, l'UE S&T est en perte de vitesse. Il s'en suit une dépendance accrue et irréversible envers les États-Unis, qui en viennent à gouverner de loin le destin européen.

I SCÉNARIO 3 : CERCLES VERTUEUX

Contrainte par un découplage technologique américain croissant, la Chine fait un pas vers l'UE et permet le développement d'un partenariat de qualité.

- L'UE continue à rétablir un *level playing field* ou concurrence équitable, en adoptant des mesures qui alignent les conditions d'opération sur son marché à celles pratiquées en Chine, tout en renforçant les instruments de contrôle sur les partenariats, les exportations et les investissements pour limiter certains transferts de technologies.
- Les dirigeants chinois ajustent un style de politique internationale de plus en plus coûteux et assument de faire un pas vers l'UE : par exemple une attitude plus positive vis-à-vis du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) et des mesures prises pour

faciliter l'accès au marché dans les secteurs liés à la transition climatique, en ligne avec les annexes de l'Accord UE-Chine pour l'investissement (*EU-China Comprehensive agreement on investment* ou CAI) qui n'a pas été ratifié.

- Consciente de ses propres faiblesses et de l'intérêt d'un partenariat permettant un co-développement avec l'UE en matière de S&T, la Chine met en place des mécanismes de garantie de bonne conduite (mise à plat des erreurs et échecs passés, acceptation des conditions posées par la Commission et création d'un *Leading group* dédié dirigé par un Vice Premier ministre mettant un terme aux transferts de technologies obligatoires et renforçant le respect des droits de propriété intellectuelle, inter alia).
- Avec l'Allemagne, la France œuvre en 2024 (60^e anniversaire des relations diplomatiques entre la France et la Chine, année du tourisme franco-chinois, Jeux Olympiques de Paris) à une relance du partenariat UE-Chine, y compris en S&T.
- Les grandes instances de recherche européennes ont de leur côté évalué finement les apports de la coopération avec la Chine, les erreurs passées, les biais par lesquels la partie européenne se retrouve à « donner » plus que voulu, et les solutions de gouvernance qui fonctionnent.
- Dans ce nouveau contexte, de nouveaux partenariats entre l'UE et la Chine permettent des avancées notables dans des secteurs tels que médecine, biotech et technologies vertes, qui bénéficient aux deux puissances.

III • Recommandations pour l'Europe

Les recommandations formulées dans le premier rapport de l'Institut Jacques Delors⁷ restent d'actualité :

- Mieux documenter la collaboration S&T UE-Chine, ses bénéfices et ses défis, scientifiques et stratégiques, pour une vision européenne partagée.
- Mieux comprendre la stratégie internationale du système d'innovation chinois.

7 Fabry, E., & Bermann, S. (2021). Building Europe's strategic autonomy vis-à-vis China - Report 124. Institut Jacques Delors.

- Développer un instrument européen pour réglementer les transferts de technologie vers la Chine et autres pays non-démocratiques. La mise en place d'un contrôle de certains investissements stratégiques sortants, proposée depuis par la Commission européenne dans le cadre de la stratégie de sécurité économique, va dans ce sens.
- Développer les outils permettant une approche plus ciblée de la collaboration avec la Chine, par une plus grande intelligence des atouts européens et chinois.

Des scénarios évoqués découlent trois recommandations supplémentaires :

- Observer l'évolution de la collaboration des États-Unis et autres pays leader non européens avec la Chine en matière de S&T.
- Mobiliser les pays de l'OCDE pour inciter la Chine à adhérer aux recommandations de l'OCDE sur la facilitation de la coopération technologique internationale avec et entre les entreprises.
- Renforcer la gouvernance mondiale de l'accès aux grandes infrastructures de recherche.

3.

Sécurité alimentaire de la Chine : des interdépendances maîtrisées

Sébastien Abis

Directeur du Club DEMETER et
Chercheur associé à l'IRIS

La Chine, qui a gagné 160 millions d'habitants depuis le début du 21^e siècle, continue à devoir placer la sécurité alimentaire de son immense population au cœur de son action (géo)politique. La pandémie de Covid-19 et sa gestion ont révélé à quel point la société chinoise pouvait supporter de nombreuses épreuves mais moins celle d'être privée de nourriture et d'un accès stable à celle-ci. Le pouvoir à Pékin sait donc qu'il ne serait en rien conseillé de désarmer la vigilance stratégique à l'égard des questions alimentaires.

Dans ce contexte, plusieurs hypothèses de scénarios peuvent être avancées, avec de multiples nuances et combinaisons envisageables. Volontairement, le choix est ici fait de cristalliser l'éventail de possibles autour de trois macro-scénarios dont le seul objectif est d'amener à la réflexion stratégique et à l'action appropriée dans le cadre de relations sino-européennes à cultiver dans les prochaines années.

I • Scénario I – La Chine produit moins, ses dépendances s'accroissent et la géopolitique prédomine

- Les enjeux sont complexes, puisque la Chine voit ses ressources naturelles se raréfier, l'urbanisation se poursuivre et la désertification de certaines zones s'accroître. Après de la nouvelle génération de Chinois, le narratif du Parti Communiste Chinois (PCC) à propos de l'importance de l'agriculture et des territoires ruraux pour entretenir l'harmonie chinoise et équilibrer le développement national résonne un peu moins. Le désengagement pour les métiers agricoles et agro-industriels s'intensifie, de même que l'envie de nombreux jeunes de rester vivre dans des espaces ruraux de la Chine intérieure. L'appel des services et des mégapoles littorales de l'Est n'a jamais été aussi vif.
- Il faut donc construire une sécurité alimentaire qui puisse à la fois passer par un maximum de production domestique, dans des conditions où l'innovation devient nécessaire pour pallier les contraintes géographiques mais n'entraîne plus autant de résultats qu'au cours du dernier tiers du 20^e siècle, et par un système performant de relations internationales dans lequel Pékin agit distinctement selon les produits, les pays et les conjonctures. Beaucoup de puissances agri-

coles dans le monde font donc de la Chine leur priorité, malgré les risques de dépendances que cela peut générer envers ce marché dévoreur mais de plus en plus exigeant, car le pouvoir à Pékin sait manier la diplomatie économique en sa faveur, et les consommateurs chinois attendent des aliments de plus en plus sûrs et sains. Le Brésil demeure ainsi l'un des premiers fournisseurs agricoles et alimentaires de la Chine, non sans s'interroger sur la trajectoire à moyen-long terme de cette coopération, d'autant que les voisins sud-américains lui reprochent de nourrir le géant asiatique au détriment des besoins régionaux qui ne cessent de croître. À la fin de la décennie 2020, les autorités brésiliennes laissent entendre qu'un virage pourrait être pris dans les années 2030 pour rétablir une géographie prioritaire et de proximité en matière agricole et alimentaire.

- Les États-Unis, toujours friands de nourrir la Chine, et qui n'ont jamais autant exporté dans ce pays que dans les années 2020 (avec en moyenne 20 % de parts de marché de la Chine dans le total des ventes agricoles et alimentaires états-uniennes dans le monde), convoitent ces 1500 millions de Chinois aux consommations croissantes. Mais la tension militaire désormais cultivée entre les deux pays et la décision de Pékin de réduire l'exposition aux dépendances envers Washington font que la relation sino-états-unienne se désagricolise à son tour. Le découplage entre économie et politique, longtemps observé, ne fonctionne plus. Pour la Chine, les approvisionnements agricoles et alimentaires doivent évoluer. Les nations asiatiques qui l'entourent lui donnent une première respiration. Indonésie, Vietnam et Thaïlande produisent plus et pour la Chine, qui contrôle une partie des maillons logistiques et financiers dans ces pays. L'Inde également exporte davantage vers la Chine, nonobstant les rivalités géopolitiques qui s'expriment entre les deux mastodontes démographiques. Pékin sait cependant que cette relation envers New Dehli apporte peu de garanties : outre l'instabilité des récoltes liée à un climat de plus en plus capricieux en Inde, cette dernière peut tourner le dos à la Chine avec l'arrivée au pouvoir de néonationalistes hindous. C'est chose faite au milieu de la décennie 2030, avec un leader indien faisant passer Narendra Modi, l'ancien premier ministre des années 2020, pour un dirigeant œcuménique et modéré. L'Inde à son tour se ferme et produit pour elle-même, car il reste difficile de garantir sa sécurité alimentaire.

- Dans ce contexte, la Chine décide d'accentuer son ancrage en Russie. Cela fait déjà plusieurs années que l'agriculture de ce pays sert en premier lieu les besoins chinois. Avec la guerre en Ukraine et les sanctions occidentales, Moscou s'est tourné vers la Chine et les échanges agro-commerciaux ont explosé. Les grains russes prennent le chemin d'une Chine payant plus cher ces céréales que ce que peuvent parallèlement proposer des États africains désargentés et peu solvables. Or la Russie exige désormais des paiements rapides en contrepartie de ces exportations de nourriture. Fini le temps où le Kremlin pouvait apporter une aide alimentaire à des nations pour gagner leur allégeance. La Russie n'est plus en forme économiquement. Elle le reste sur le plan agricole et sait que son salut passe par Pékin. Les investissements chinois en Sibérie augmentent drastiquement, dans le secteur semencier, au niveau des infrastructures et de l'agroéquipement. Les moyens technologiques chinois favorisent des percées productives et les rendements dans ces zones gagnantes des changements climatiques s'accroissent sensiblement. La Chine fait de la Sibérie russe le laboratoire géant de sa politique en matière d'agronomie de précision, de géo-ingénierie et d'intelligence artificielle.
- De son côté, l'Union européenne (UE) peine à conquérir ce marché chinois, quand bien même ses productions peuvent parfois y être bienvenues et conséquentes. Les Chinois demeurent attentifs à la qualité des aliments provenant d'Europe et le pays sait pouvoir compter sur la relative stabilité de la production européenne et des échanges avec les fournisseurs européens. Si les volumes sont en deçà des besoins pantagruéliques chinois, l'UE n'est pas absente. Elle n'est cependant pas en capacité d'accentuer sa présence, faute de production supplémentaire en Europe et d'une certaine désunion de ses États membres à agir sur la scène internationale en matière agro-commerciale. En outre, forcée de suivre les orientations peu à peu prises par Washington, l'UE hésite à entretenir les liens économiques avec une Chine devenue plus rivale que partenaire. Dans les années 2020, Bruxelles entendait « dé-risquer » ses relations avec Pékin. Dans les années 2030, les États-Unis lui font comprendre qu'il serait risqué de poursuivre certains échanges avec son principal concurrent géostratégique, non sans bénéficier de certains couloirs agricoles délaissés alors par les puissances européennes, puisque Washington sait encore les emprunter pour monétiser les derniers temps de rayonnement de son dollar, dont la valeur est désormais avant tout politique.

II • Scénario II – La Chine veut consommer « sain et durable » : le lien avec l’Union européenne fait sens

- La Chine poursuit son développement, sa croissance et sa modernisation. Outre le milliard de consommateurs déjà visible au début des années 2020, le pays parvient à réduire la pauvreté qui prédominait encore dans de nombreuses régions rurales de l’intérieur. Selon les chiffres officiels fournis par Pékin, la classe moyenne atteint 1,2 milliard de personnes en 2030, sachant que 150 millions de Chinois sont considérés comme riches et disposent d’un revenu médian supérieur aux personnes les plus aisées dans l’UE. Dans ce contexte, l’appétit chinois s’épaissit. Nourrir la Chine reste bien entendu une affaire de volumes à fournir, ce que les autorités gèrent avec la plus grande attention, mais les critères qualitatifs deviennent omniprésents. Il faut dire qu’à la fin de la décennie 2020 de nouveaux scandales sanitaires ont fragilisé certaines filières agricoles chinoises, par ailleurs critiquées par une partie de la société qui condamne des modèles intensifs et de grande échelle industrielle.
- De son côté, l’agriculture européenne, ayant trouvé le bon équilibre en termes de durabilité sociale, économique, territoriale et environnementale, est très prisée. Déjà reconnue par le passé, la qualité de l’alimentation produite dans l’UE trouve un nouveau débouché sur le marché chinois. Cela s’explique par certains choix géoéconomiques, mutuellement effectués. Pékin, consciente de sa dépendance alimentaire, a souhaité réduire son exposition aux bonnes performances agricoles brésiliennes et au bon vouloir des États-Unis. Tout au long de la décennie 2020, les autorités chinoises multiplient les appels pour que les questions agricoles et alimentaires remontent très haut dans l’agenda de coopération avec l’UE. Cette dernière y est sensible, d’autant que la Chine lui confère un espace conséquent de diplomatie agricole où sciences, climat et business se combinent aisément. Les consommateurs chinois sont prêts à payer le prix de leurs aliments s’ils sont sains et répondent à des critères de performance environnementale ; notamment les jeunes chinois qui sont très engagés en faveur de la cause climatique. C’est une aubaine pour une Europe lancée depuis plusieurs années sur le chemin d’une décarbonation de son système productif et d’un pacte vert dont la Chine épouse peu à peu les objectifs (mais pas les moyens, qu’elles adaptent à ses réalités domestiques et surtout qu’elles déploient avec des solutions

financières et technologiques sans comparaison aucune avec celles adoptées par l'UE). Les productions agricoles de l'UE, connues pour leur sécurité sanitaire et leur haut niveau de performance en matière de responsabilité sociale des entreprises (RSE), connaissent donc une forte attractivité sur le marché chinois. C'est une tendance ancienne et très forte depuis le début de ce siècle, mais qui s'amplifie nettement dans les années 2030, au point que désormais l'agriculture, la sécurité alimentaire et le développement durable qui lui sont liés, soient les sujets phares et permanents de la relation sino-européenne.

- De nombreux capitaux chinois reviennent en Europe pour soutenir ces productions de qualité, avec un contrôle rigoureux des autorités européennes pour que ces investissements se fassent avec transparence et sans dépossession aucune des actifs du continent. Mais dans une Europe vieillissante et qui dé-consomme, c'est bien la Chine qui offre une perspective solide aux systèmes agricoles et aux entreprises alimentaires européennes. Ces dernières ont aussi compris qu'il fallait « passer » par la Chine pour aller à la conquête des autres pays d'Asie, non pas tant en ayant des relais industriels en Chine mais parce que les circuits décisionnels, logistiques et monétaires en Asie sont désormais tous connectés à l'architecture mise en place par Pékin. Pour faire des affaires en Asie, les Européens doivent passer par la Chine et notamment ses provinces qui se partagent les responsabilités extérieures envers les voisins. A chacune d'entre elles son pays partenaire. Pour la France agricole et alimentaire, il faut donc apprendre de quelle province chinoise on dépend pour pénétrer le marché philippin ou malais. Seuls le Japon et la Corée du Sud échappent à ce maillage géopolitique.
- Si de telles dynamiques ont lieu et de telles concessions sont faites, c'est parce que la concurrence internationale s'affaiblit. Les autres puissances agricoles à même de fournir à la Chine une partie de ses besoins alimentaires ne sont pas compétitives sur ce double terrain qualitatif et climatique que l'Europe agricole propose. La Chine rejoint l'UE dans tous les mécanismes commerciaux internationaux qui conjuguent les dimensions climatiques et économiques (déforestation zéro, revenus des producteurs, normes, appellations géographiques, etc.). L'appétit chinois permet donc à l'UE d'exporter de plus en plus vers celle qui est devenue la première puissance du monde. Cela crée des tensions avec certains pays, qui reprochent à l'Europe sa trop grande complicité commerciale avec Pékin, devenue indépendante

par ailleurs dans de nombreux domaines qui la maintenaient autrefois dans une obligation d'entente cordiale avec Washington. Le Brésil, pour garder l'accès à la Chine et y exporter son soja et son maïs, deux cultures que l'UE ne peut pas proposer en grande quantité, même avec l'Ukraine en son sein depuis 2022, doit se conformer aux exigences réglementaires européennes. Tout se passe comme si le Pacte vert de l'UE, lancée en 2019, inspirait peu à peu le reste de la planète.

III • Scénario III – La Chine produit plus et mieux et l'Union européenne est dépassée.

- Dans ce scénario, tout se passe comme dans le scénario II précédent et ce, jusqu'au milieu de la décennie 2030. Cependant, des voix s'élèvent en Europe après 2035 quand les productions agricoles peinent à suivre avec l'évolution des contraintes que ce grand cap stratégique assigne depuis de nombreuses années. L'UE n'a pas suffisamment outillée ses agricultures avec des solutions d'avenir à même de proposer une constance de performances productives, dans un contexte climatique qui se dégrade fortement sur le sol européen. Le retard de développement des techniques de sélection variétale (nouvelles techniques génomiques) pourtant autorisées dans l'UE après un vif débat sociétal au début des années 2020, se paie sur le terrain agronomique. L'Europe voit ses récoltes baisser.

Une controverse surgit alors sur ces liens établis avec la Chine. Faut-il encore lui vendre des produits agricoles et alimentaires, alors que les volumes pourraient faire défaut dans l'UE ? D'autant que le prix de cette agriculture durable devient de plus en plus onéreux. Les Chinois semblent parfois plus disposés et plus à même de se l'offrir, tandis que de nombreux Européens ne supportent plus cette *greenflation* alimentaire, palpable depuis la décennie 2020, mais franchement plus marquée depuis quelques années. Une telle problématique devient géostratégique, quand, au tournant des années 2030 et 2040, les États membres de l'UE notent qu'il est hautement probable de voir arriver 100 millions de personnes sur le sol européen d'ici 2050 en raison des changements climatiques et des insécurités physiques qui explosent dans son voisinage méridional. Comment les accueillir et comment nourrir ces personnes ? D'un seul coup, l'Europe agricole cesse de regarder vers l'Orient lointain. La stratégie du pacte vert se retrouve alors, mécani-

quement, sous le feu des critiques. Décarboner et verdir certes, mais en aucun cas penser que c'est sans coûts budgétaires et sans risque en cas de ruptures géopolitiques d'envergure. Ceux qui critiquaient l'adhésion de l'Ukraine dans l'UE sont désormais soulagés d'avoir une grande puissance agricole à domicile, capable de renforcer la capacité de production et de fournir quelques réponses productives à cette équation européenne qui se pose dans des termes renouvelés.

- La Chine regarde cette dialectique avec inquiétude, mais s'avère sereine car elle semble pouvoir réaliser sa neutralité carbone bien avant 2060 et bien avant l'UE, tout en renforçant sa sécurité alimentaire domestique par le biais d'innovations révolutionnaires, qui réduisent les pertes et gaspillages agricoles, s'avèrent économes en eau et très vertueuses en matière nutritionnelle. Les Chinois, qui n'ont pas le choix, savent être sobres et frugaux. Des fermes urbaines se multiplient et apportent des compléments aux productions des territoires ruraux, en même temps qu'elles rassurent des consommateurs urbains soucieux de ne jamais manquer de nourriture. Les jeunes Chinois raffolent de cela, d'autant que la dynamique contribue au discours nationaliste qui s'intensifie. La Chine se veut la plus autonome possible dans tout ce qui est essentiel, stratégique et atemporel. Des progrès considérables en matière sanitaire et écologique – selon les critères des normes internationales que la Chine a elle-même fortement contribué à influencer par un investissement constant de plusieurs années dans les organismes internationaux de normalisation - permettant également l'élevage et l'aquaculture également font des pas de géants et apportent ces protéines que la société réclame avec intensité. La Chine parvient donc à contenir l'envolée continue de ses importations agricoles et alimentaires qui avait caractérisée la période 2000-2030. Elle continue à acheter des volumes importants et demeure l'un des premiers importateurs mondiaux, mais les volumes diminuent après 2035. Les échanges avec l'UE, qui étaient les seuls à rester vifs entre 2025 et 2035, s'amenuisent en raison des évolutions stratégiques en Europe et des capacités chinoises revigorées.
- Dans ce contexte, la Chine dispose d'une marge de manœuvres renforcée pour faire ses courses sur la planète, en n'hésitant pas à stopper des flux commerciaux si les relations avec le pays sont tendues ou rompues sur le plan politique. Elle l'avait d'ailleurs déjà fait en

2020 avec l'Australie qui avait critiqué la gestion de la pandémie de Covid-19.

Les puissances agricoles de la planète, qui ont besoin de ce marché chinois, redoublent de vigilance dans cette perspective. Le Brésil va même plus loin, apportant un soutien inconditionnel à la Chine sur sa politique internationale. Brasilia veut surtout éviter de se fâcher avec Pékin. Il en est de même de la Russie, de l'Afrique du Sud et de l'Inde, trois grandes puissances agricoles qui gardent le marché chinois en estime. Les BRICs, qui comptent de nouveaux membres, ont adopté les nomenclatures qui permettent de produire mieux, et de verdir leurs systèmes sans succomber au narratif de la décroissance. La Chine les avait dissuadé de le faire. Dans ce scénario, l'UE, qui avait d'abord été gagnante, devient perdante, car elle a manqué d'anticipation, à la différence d'une Chine, qui a su exploiter le partenaire européen pour aller plus de l'avant et s'en affranchir au moment opportun. Le monde a longtemps évoqué l'existence d'un « Sud global » pour tenter de caractériser ces espaces géographiques qui veulent mener leurs diplomaties et leurs relations extérieures de manière désinhibée, multidirectionnelle et sans aucun alignement. En place de ce concept flou et fourre-tout, l'UE constate après 2040 que le seul paradigme qui vaille c'est *China First*, une Chine leader (dans tout) et une Chine qui privilégie la défense de ses intérêts et qui est un partenaire prioritaire pour tous les pays. L'Europe cependant n'a ni les moyens ni le temps de penser à la Chine. Sa géographie la rattrape et l'orientation stratégique de sa politique agricole vers le véganisme la rend vulnérable.

• • **Recommandations**

Par-delà ces explorations imparfaites et trop schématiques de l'avenir, il convient, à court terme, pour l'UE, de tenir compte des éléments suivants :

- L'agriculture est au cœur des défis d'autonomie stratégique de l'UE, bien entendu en matière de souveraineté alimentaire, mais également sur le plan industriel et énergétique. Si la politique agricole commune (PAC) doit continuellement faire l'objet de réformes, pour s'adapter à des contextes différents et répondre à des attentes évolutives, elle ne

saurait être sacrifiée au nom des enjeux planétaires et de reconquête géopolitique que l'UE doit mener.

- À ce titre, le rééquilibrage récemment annoncé du Pacte vert est bienvenu, pour qu'une meilleure intégration des composantes économiques et industrielles de l'agriculture permette d'assurer son développement. Les systèmes agricoles et alimentaires européens doivent renforcer leur compétitivité, y compris vis-à-vis des grandes transformations planétaires et de partenaires exigeants comme la Chine, qui poussent les États membres à des ajustements robustes.
- Autrement dit, l'UE doit penser son agriculture en acceptant de devoir gérer les dérèglements à la fois du climat et de la géopolitique. Elle aura à mener de front ces combats environnementaux et stratégiques, d'autant plus que les voisinages de l'UE poseront d'inévitables questions vitales pour l'économie agricole des États membres et les raisonnements à privilégier en matière de sécurité alimentaire. Une adhésion de l'Ukraine à l'UE changerait beaucoup de choses, tout comme davantage d'insécurité productives et agricoles dans l'espace méditerranéen forceraient l'UE à ne pas s'enfermer dans une seule vision écologique de son projet agricole domestique.
- Vis-à-vis de la Chine, l'UE aurait tout intérêt à maintenir des relations agricoles et alimentaires multidimensionnelles, en ne limitant pas la coopération aux seuls domaines du commerce et du climat. En termes d'innovations et de sciences, que ce soit au niveau des biotechnologies, de l'agroéquipement ou de la logistique, des relations s'avèrent possibles et sont à encourager dans un respect mutuel des attentes et des préoccupations de chacun. Il en va de même pour les domaines de l'économie circulaire et de la bioéconomie. L'agriculture, c'est aussi un des principaux pourvoyeurs d'énergies renouvelables et de matériaux biosourcés pour les bâtiments et infrastructures du futur. Sur la scène internationale, l'UE et la Chine pourraient également porter davantage d'initiatives conjointes en faveur du développement agricole et de la sécurité alimentaire.

- Enfin, une discussion sino-européenne sur les produits de la mer mériterait d'être engagée, alors que l'UE entend renforcer sa puissance bleue et que la Chine est critiquée pour ses pratiques halieutiques dans son environnement régional ou dans d'autres mers du monde. Pékin, par ailleurs, excelle dans les productions aquacoles, qui sont appelées à se développer dans les Etats membres de l'UE alors que dans la plupart des cas les déficits alimentaires proviennent d'un sous-investissement chronique dans l'aquaculture et donc d'achats massifs de poissons d'élevage auprès de fournisseurs extra-communautaires.

4.

Décarbonation et négociations climatiques

Thibaud Voita

Chercheur associé, Centre Énergie & Climat de l'Institut Français de Relations Internationales (IFRI)

Les relations entre la Chine et l'Union européenne en matière de lutte contre le changement climatique sont complexes, notamment parce qu'elles se situent à la croisée de plusieurs sujets, souvent sensibles : le dérèglement climatique et ses conséquences, les négociations internationales qui y sont liées, l'aide et la finance publique internationale, les questions commerciales (en matière de composants nécessaires dans le cadre de la transition énergétique) et l'accès aux technologies de la décarbonation. En outre, bien souvent, la Chine semble principalement se positionner sur ces sujets en réaction aux États-Unis, les relations avec l'UE sur ces thèmes n'entrant que marginalement en ligne de compte.

La coopération dans ce secteur n'en est pas moins centrale, pour l'Europe, la Chine et le reste du monde. La Chine est en effet le premier émetteur annuel de gaz à effet de serre et le deuxième historique derrière les États-Unis. Si elle a annoncé des objectifs de neutralité carbone (pic des émissions en 2030, neutralité en CO₂ en 2060), ses engagements en matière de climat, sont jugés « très insuffisants » et pouvant mener à un réchauffement de 3 degrés, loin des 1,5° - 2°C préconisés par l'Accord de Paris¹. Elle est responsable de plus de la moitié de la consommation mondiale de charbon mondial au cours des 10 dernières années. Elle en reste aujourd'hui le premier consommateur et continue d'augmenter ses capacités de production, avec l'autorisation en 2022 de la construction de 106 GW de capacités supplémentaires, équivalent à 100 grandes centrales électriques au charbon².

En même temps, la Chine s'est imposée ces 15 dernières années comme un leader en matière de production et déploiement des technologies de décarbonation – ce qui lui a permis d'accélérer sa croissance, de créer une forte dépendance internationale à ses produits, mais aussi de faire significativement baisser les coûts de production. Elle dispose du plus grand marché au monde en matière de véhicules électriques, produit 75 % des batteries du monde et contrôle plusieurs éléments de

-
- 1 China. (2023, June 6). Climate Action Tracker. <https://climateactiontracker.org/countries/china/>
 - 2 Reuters. (2023, February 27). China's new coal plant approvals surge in 2022, highest since 2015 -research. Reuters. Voir également l'éditorial de Li Shuo, (2023, July 7). Is China really leading the clean energy revolution? Not exactly. The Guardian.

leur chaîne de valeur³. Bénéficiaire de prix particulièrement compétitifs, elle concentre 80 % de la production des panneaux photovoltaïques et leurs exportations représentent presque 7 % de son excédent commercial (voir tableau). Ses capacités dans ce domaine s'élèvent à 390 GW⁴. Enfin, elle est depuis plus de 10 ans le plus grand marché en matière d'éolien avec des capacités opérationnelles représentant plus de 310 GW mi 2023⁵, contre 255 GW en Europe⁶.

TABLEAU 1. Comparaison des coûts de fabrication d'un module à base de silicium cristallin (2022)

Pays/région	Coût total d'un module avec un prix de USD 37/kg pour le poly-silicone
Chine	0,30 USD/W
États-Unis	0,35 USD/W
Union européenne	0,36 USD/W

▲ Sources : *Will new PV manufacturing policies in the United States, India and the European Union create global PV supply diversification? – Analysis.* (2022, December). IEA.

- 3 Leplâtre, S. (2023, April 18). China leads the charge in electric vehicles. Le Monde.
- 4 Mazumdar, S. (2023, September 20). EV batteries: Can the West catch up with China? DW.
- 5 Solar PV Global Supply Chains – Analysis. (2022, July). IEA.
- 6 Mei, D., Weil, M., Prasad, S., O'Malia, K., and Behrsin, I. (2023, June). A Race to the Top China 2023: China's quest for energy security drives wind and solar development. Global Energy Monitor.
- 7 Maguire, G. (2023, March 1). China widens renewable energy supply lead with wind power push. Reuters. WindEurope. (2023, February 28). Wind Energy in Europe: 2022 Statistics and the outlook for 2023-2027.

TABLEAU 2. Quelques exemples de la place centrale de la Chine dans le système énergétique mondial

Domaine	Part mondiale, année
PIB	18 % (2023)
Population	17,7 % (2023)
Consommation de charbon	54 % (2021)
Emissions de gaz à effet de serre	27 % (2021)
Production de batteries	75 % (2022)
Production de panneaux photovoltaïques	80 % (2022)

▲ Sources : Statista, AIE

Pékin est aussi un acteur incontournable des négociations internationales sur le climat. La Chine bénéficie d'une grande influence dans les négociations auprès des pays en développement⁷. Son partenariat avec les États-Unis a été l'un des moteurs de la réussite de la COP21 en 2015⁸, et, plus récemment, sa présidence de la COP15 sur la biodiversité et ses talents de négociateur ont permis la signature du Cadre global sur la biodiversité à Montréal fin 2022⁹. Enfin, elle développe sa diplomatie climatique, notamment via les nouvelles banques multilatérales qu'elle a contribué à lancer, en particulier la Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)¹⁰.

Dans ces circonstances, comment l'UE doit-elle se positionner face à Pékin ? Bruxelles est perçue comme un acteur secondaire pour la

- 7 Blaxekjær, L. Ø., & Nielsen, T. (2014). Mapping the narrative positions of new political groups under the UNFCCC. *Climate Policy*, 15(6), 751-766; Blaxekjær, L. Ø., Lahn, B., et al. (2020). The narrative position of the Like-Minded Developing Countries in global climate negotiations. In Klock C. et al. *Coalitions in the Climate Change Negotiations*, London: Routledge. pp. 113-135.
- 8 Eckersley, R. (2020). Rethinking leadership: understanding the roles of the US and China in the negotiation of the Paris Agreement. *European Journal of International Relations*, 26(4), 1178-1202.
- 9 Lo, J. (2022, December 19). Cop15 global nature deal passes despite DR Congo's objection. *Climate Home News*.
- 10 Ng, E. (2022, October 27). Climate change: majority of China-backed development bank AIIB's financing to go to mitigation and adaptation by 2025. *South China Morning Post*.

Chine, dont l'attention se porte en priorité vers les États-Unis¹¹. La relation Chine – UE sur les sujets « climat » n'est par ailleurs pas exempte de tensions, par exemple quand Pékin a annulé à la dernière minute la signature d'un accord climat avec l'UE en 2017, conditionnant celle-ci à la reconnaissance de son statut d'économie de marché (l'accord fut signé l'année suivante). En retour, l'UE a plusieurs fois tenté de durcir le ton face à la Chine, sans grand résultat¹². Cela n'empêche cependant pas le climat de pouvoir potentiellement jouer un rôle important pour rapprocher la Chine et l'UE.

Les scénarios développés ci-dessous dépendent de plusieurs facteurs, parmi lesquels :

- L'évolution et l'infléchissement des politiques climatiques américaines, en cas de réélection de Donald Trump (ou de l'élection d'un autre président climato-sceptique) en 2024. Cela aurait pour effet d'isoler la Chine et l'UE sur la scène climatique internationale et les pousserait à effectuer un rapprochement d'intérêt qui risquerait d'être vécu comme forcé et présenterait des risques, principalement pour l'Europe¹³ ;
- Les alternances politiques, en particulier si elles consacrent dans plusieurs États membres européens l'arrivée au pouvoir de partis cherchant à réduire leur engagement climatique, comme c'est déjà le cas par exemple en Suède¹⁴. Cela rendrait plus difficile encore la coordination des positions sur la Chine des capitales européennes et de la Commission européenne.
- Le ralentissement économique que connaissent plusieurs pays euro-

11 Schuman, M. (2022, November 21). Where U.S.-China competition leaves climate change. *The Atlantic*.

12 Harvey, F., & Vidal, J. (2011, December 9). Durban COP17: Connie Hedegaard puts pressure on China, US and India. *The Guardian*. Harvey, F. (2022, November 18). EU reversal of stance on loss and damage turns tables on China at Cop27. *The Guardian*.

13 Durant la présidence Trump, la Chine a cherché à maintenir le dialogue avec d'autres acteurs majeurs dans la lutte contre le changement climatique, notamment l'UE et le Canada, isolant de facto les États-Unis et permettant a minima la poursuite d'un dialogue sur le climat entre quelques-uns des principaux émetteurs : Mathiesen, K. (2018, September 13). Let down by Trump on climate, China goes around him in California. *Climate Home News*.

14 Hivert, A. (2023, April 6). Swedish government criticized for abandoning climate targets. *Le Monde*.

péens qui pourrait se traduire par une pause dans les politiques climatiques (comme déjà réclamée par les conservateurs du Parlement européen et certains pays¹⁵) et une réduction des ressources allouées à l'aide internationale,

- L'évolution de l'économie chinoise et des capacités du gouvernement central à freiner le développement de projets polluants au niveau local (notamment la construction de nouvelles centrales à charbon),
- Les possibles restrictions aux exportations chinoises sur les composants indispensables à la transition énergétique.

I • Scénario I – Un rapprochement stratégique Chine -UE

Ce rapprochement pourrait avoir lieu dans le cadre d'un réchauffement entre la Chine et l'Occident, la Chine voulant renforcer ses relations avec Bruxelles, potentiellement au détriment d'autres alliances (par exemple avec la Russie). Il pourrait s'accompagner d'accords économiques. La Chine y verrait probablement une opportunité commerciale plus que climatique, et serait tentée de négocier l'accès à ses composants et technologies décarbonés contre un aménagement du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF)¹⁶, tandis qu'en 2023 Pékin menace de restreindre les importations de certains de ses biens, en particulier les composants de panneaux solaires dont la transition énergétique européenne dépend¹⁷. Ce rapprochement serait un camouflet pour Washington et risquerait de générer des tensions dans les relations transatlantiques.

I RECOMMANDATIONS POUR L'UNION EUROPÉENNE

Un tel rapprochement risquerait d'apporter beaucoup plus de bénéfices à Pékin qu'aux pays européens et pourrait donc présenter plus de risques que d'opportunités pour ces derniers. Il serait donc important pour l'UE d'adopter des positions fermes en se montrant exigeante

15 Abnett, K. (2023, May 25). Europe hits resistance in race to finalise green laws. Reuters.

16 Bermingham, F. (2023, June 6). China berates EU at World Trade Organization for policies it calls unfair. South China Morning Post.

17 Jucca, L. (2023, February 3). China ban would slow, not halt, Western solar push. Reuters.

vis-à-vis de la Chine et en insistant pour que sa contribution à la lutte internationale contre le changement climatique soit proportionnelle à son poids économique et à son volume d'émissions annuelles. Cela signifierait notamment de :

- S'appuyer sur les pays en développement, en particulier les pays mécontents des positions chinoises trop conservatrices (par exemple les très influents petits États insulaires en développement) et utiliser ce rapprochement pour négocier un changement du statut de la Chine au sein des Nations Unies afin qu'elle ne soit plus considérée comme un pays en développement et faible émetteur et qu'elle contribue financièrement aux programmes internationaux contre le changement climatique.
- S'assurer que le *statu quo* actuel est maintenu en matière d'accès aux composants de panneaux solaires et autres produits tout en investissant dans l'indépendance énergétique de l'UE.
- Être particulièrement vigilants sur les propositions de partenariats technologiques ou de politiques commerciales qui pourraient défavoriser les entreprises européennes, soumises à des réglementations plus strictes et à des coûts de main d'œuvre plus élevés¹⁸.
- Faire pression sur la Chine pour qu'elle réhausse ses ambitions climatiques et réduise de manière rapide et irréversible sa consommation de charbon et qu'elle s'engage plus ouvertement à l'international, par exemple avec des appels clairs à la fin de l'utilisation des énergies fossiles¹⁹,
- Promouvoir une offre d'aide internationale sino-européenne, par exemple en faisant participer Pékin à des programmes type *Just Energy Transition Partnership* (JETP) visant à accélérer la transition énergétique dans les pays émergents.

Enfin, en marge des questions climatiques, l'UE devrait rester ferme sur ses positions politiques, afin de ne pas apparaître comme un vassal de Pékin.

18 Voir par exemple l'inquiétude du secteur de l'aluminium face au MACF : Dempsey, H., & Hancock, A. (2023, July 9). Aluminium companies complain about EU carbon border tax loophole. Financial Times.

19 Par exemple, en l'incitant à signer la lettre de la High Ambition Coalition sur la fin des énergies fossiles, déjà signée par 17 pays (dont 7 pays européens) et la Commission européenne : End the Fossil Fuel Era & Move Towards a Clean Energy World. (2023, July 14). The High Ambition Coalition. <https://www.highambition-coalition.org/statements/cochair-summary-april-2021-9n7c5-z7kxl-733k4-k2c9b-hwydy-kzes3-35pxh-5sj26?stream=top>

II • Scénario II – Un maintien des relations actuelles avec la Chine et les États-Unis, un renforcement du soutien aux pays en développement

Ce scénario impliquerait que l'UE considère qu'en raison des rivalités entre les grandes puissances, il lui serait préférable de redoubler d'efforts dans sa politique de diplomatie climatique, plutôt que de chercher à se rapprocher de la Chine ou des États-Unis. L'UE et ses membres prolongeraient alors les nombreux programmes de soutien à la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement²⁰. Ce rôle moteur de bailleur permettrait à l'UE d'affirmer son leadership climatique face à la Chine qui pour l'heure n'a pas honoré ses engagements de 3,1 milliards de dollars par an²¹. Reste que celle-ci pourrait rapidement s'imposer comme un acteur majeur de l'aide internationale à la lutte contre le changement climatique. En résulterait donc une compétition en matière de coopération internationale pour le climat.

I RECOMMANDATIONS POUR L'UNION EUROPÉENNE

Ce scénario reste proche du *business as usual* mais il s'agirait pour l'UE d'améliorer sa diplomatie climatique, pour donner plus de visibilité à ses actions, afin de ne pas perdre son influence internationale au profit de Pékin. Elle devrait en particulier veiller à rester exemplaire en matière de lutte contre le changement climatique pour renforcer sa crédibilité internationale, en particulier par rapport aux États-Unis et à la Chine,

20 Voir par exemple au niveau européen : European Commission. International climate finance. Climate Action. https://climate.ec.europa.eu/eu-action/international-action-climate-change/international-climate-finance_en, en Allemagne : Germany increases climate finance for developing and emerging economies – 2021 commitments totalled 5.34 billion euros. (2022, October 20). Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. <https://www.bmz.de/en/news/press-releases/germany-increases-climate-finance-in-2021-125994> et en France : Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Financing: a key issue in the fight against climate change. <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/climate-and-environment/the-fight-against-climate-change/financing-the-fight-against/>

21 A noter que les estimations de l'aide internationale chinoise en matière de climat varient énormément. Voir : Kitano N., Miyabayashi Y., (2020). Estimating China's foreign Aid: 2019-2020 Preliminary figures. JICA Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development. Tsang B., Schape B., Hackbarth A. (2023, April 18). Follow the money: Chinese climate-related finance to the Global South. E3G.

afin d'être internationalement reconnue comme un acteur incontournable sur ces sujets, sans avoir besoin de partenariat avec d'autres puissances, cela signifie entre autres :

- Mettre en place ou coordonner des politiques commerciales internationales qui prennent en compte les questions climatiques et environnementales, par exemple au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), via des initiatives telles que la Coalition des ministres du commerce sur le climat²² ou par une adhésion de l'UE à l'accord sur le changement climatique, le commerce et le développement durable (ACCTS)²³, et ainsi permettre la taxation de produits néfastes pour l'environnement et protéger le MACF, par exemple de la Chine qui cherche à le contester auprès de l'OMC,
- Amplifier le narratif européen afin qu'il reflète la réalité des actions sur le terrain et en parallèle renforcer et multiplier les initiatives permettant d'améliorer la coordination et la visibilité des actions européennes dans les pays tiers, comme les « Team Europe » qui permettent à plusieurs États membres d'associer leurs actions et par conséquent de bénéficier d'un soutien de l'UE²⁴. Ces initiatives permettent de renforcer les relations avec les pays cibles,
- Accélérer la mise en place de partenariats avec les banques de développement comme l'AIIB ou la *New Development Bank* afin d'éviter la multiplication de projets risquant de se concurrencer,
- Assoir sa position en matière de promoteur de la finance climat, via ses contributions financières (Fonds vert, future fonds Pertes et Préjudice) et la promotion de la réforme des institutions de Bretton Woods, par exemple à travers la Bridgetown Initiative ou le G20²⁵,
- Multiplier les projets multilatéraux adaptés aux pays cibles, comme JETP. Ce modèle pourrait être répliqué avec d'autres pays (comme l'Inde) et dans de nouveaux secteurs (biodiversité).

22 Members | Coalition of Trade Ministers on Climate. COTMC. <https://www.tradeministersonclimate.org/members>

23 Voituriez T., Cremers K., (2023, June 22). Is there a case for the EU to join the Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability (ACCTS)?. IDDRI.

24 European Commission. Team Europe Initiatives. International Partnerships. https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/team-europe-initiatives_en

25 Barbados calls for finance reform to fight climate change. (2023, January 13). World Economic Forum.

III • Scénario III – Un renforcement du binôme États-Unis – UE

Ce scénario n'est envisageable que dans le cadre d'une présidence américaine active sur les questions climatiques, ou en cas de restrictions aux exportations chinoises et de refroidissement durable des relations bilatérales avec la Chine, ce qui pousserait l'UE à chercher d'autres fournisseurs. Il créerait un effet d'entraînement des positions de plusieurs partenaires vis-à-vis de la Chine mais aurait aussi pour conséquence un renforcement de l'hostilité chinoise et de sa rhétorique anti-occidentale.

Cette alliance entre démocraties libérales soutenue par les intérêts communs des deux puissances et les nombreux exemples d'entraide²⁶, aurait probablement comme motivation implicite le renforcement des positions des démocraties libérales face à la Chine. Elle risquerait cependant d'accroître les tensions entre d'une part les pays du nord, structurés autour du binôme États-Unis – Europe et leurs alliés du G7, et d'autre part les pays du sud, menés par la Chine et des pays tels que l'Inde ou encore la Russie et les pays du Golfe. En outre, un tel partenariat serait fragile, car soumis à une réévaluation tous les quatre ans lors des élections américaines, l'alternance pouvant remettre en cause les avancées des années précédentes.

I RECOMMANDATIONS POUR L'UNION EUROPÉENNE

Dans le cadre d'un tel partenariat, il serait nécessaire pour l'UE de :

- Ne pas créer une dépendance de long terme envers les exportations américaines de technologies bas-carbone : l'*Inflation Reduction Act* (IRA) est l'un des derniers exemples en date de la stratégie américaine consistant à privilégier son économie avant tout, même au risque d'affaiblir ses partenaires et alliés.
- Utiliser cette alliance pour rehausser les ambitions climatiques des pays du G7 et renforcer leurs positions face à la Chine sur des technologies critiques pour la transition énergétique, telles que les batteries, le solaire ou l'hydrogène. En parallèle, utiliser le club climat du

26 Comme l'ont par exemple illustré les exportations américaines de gaz naturel liquéfié (GNL) vers l'Europe après les restrictions russes, suite à la guerre en Ukraine.

G7 pour promouvoir l'action climatique et le rehaussement des ambitions dans le monde²⁷.

- Accélérer la coopération avec les pays en développement et augmenter les contributions financières à la lutte contre le changement climatique (notamment pour le Fonds vert ou le Fonds Pertes et Préjudices), afin de combler le fossé nord-sud.
- Accélérer la mise en place et rehausser l'ambition des politiques d'investissements européennes en matière de transition énergétique (face par exemple à l'IRA), pour permettre le développement d'une base industrielle dans ce secteur (solaire, batterie) et ainsi inciter les entreprises européennes, américaines et autres à investir en Europe plutôt qu'aux États-Unis.

• Conclusion

De manière générale et quelles que soient les évolutions politiques de la Chine et des États-Unis, trois recommandations s'imposent pour l'Europe :

- Renforcer son autonomie stratégique. Les pays européens sont dépendants de la Chine pour leur transition énergétique, ce qui constitue une grave faiblesse et un grand risque. Il est urgent d'accélérer la mise en place des politiques de réindustrialisation permettant le développement d'une industrie et d'une énergie décarbonées européenne autonome (tant que faire se peut) et compétitive, sur le modèle américain de l'IRA qui, en réduisant significativement les coûts de production, a accéléré les investissements. Les efforts en la matière restent insuffisants pour permettre à l'Europe de devenir compétitive : à titre d'exemple, l'Agence internationale de l'énergie (AIE) estime que l'IRA devrait permettre que les coûts de production de modules photovoltaïques à base de silicium cristallin soient aussi compétitifs aux États-Unis qu'en Chine, rattrapant l'écart présenté dans le tableau plus haut.
- Maintenir de fortes ambitions climatiques, en matière d'atténuation et d'ambition, afin de conserver un statut de leader au niveau mondial, et accélérer encore les politiques de décarbonation dans le cadre du

²⁷ Erbach, G., & Scalamandrè, C. (2023). *G7 Climate Club*. European Parliamentary Research Service.

Pacte vert pour l'Europe.

- Maintenir ses politiques d'aide internationale sur le climat, tout en améliorant leur coordination (par exemple avec une meilleure coopération entre les différents programmes bilatéraux de Bruxelles et des pays européens) et en accélérant la réforme du système de Bretton Woods, par exemple en continuant à soutenir l'initiative Bridgetown visant notamment à améliorer les mécanismes financiers visant à soutenir les pays victimes de catastrophes naturelles.

5.

Rééquilibrer la dépendance commerciale à l'égard de la Chine : scénarios de *de-risking* à l'horizon 2035

David Baverez

Investisseur, essayiste et chroniqueur

Elvire Fabry

Chercheuse senior à l'Institut Jacques Delors et rapporteure du Groupe de travail UE-Chine

Nicolas Köhler-Suzuki

Chercheur associé, Institut Jacques Delors

Le découplage des États-Unis et de la Chine dans le secteur technologique expose les pays tiers à un risque croissant de mesures commerciales coercitives. Cette militarisation croissante de la politique commerciale (*weaponisation*) incite l'UE à adopter une stratégie de sécurité économique qui lui permette de renforcer la résilience de ses chaînes d'approvisionnement. Un des piliers de cette stratégie de réduction des risques, qualifiée de *de-risking*, est la réduction de la dépendance excessive à la Chine. En 2022, 21 % des importations de marchandises de l'UE provenaient de Chine. La dépendance à l'égard des intrants chinois dans certaines chaînes de valeur est encore plus importante¹. Ainsi, jusqu'à 40 % des principes pharmaceutiques actifs sont originaires de Chine. Des fournisseurs alternatifs, tels que l'Inde, sont souvent eux-mêmes très dépendants des composants chinois².

Mais le modèle économique chinois restant largement dépendant des marchés occidentaux, l'UE peut aussi tirer profit de cette interdépendance commerciale pour projeter ses valeurs et sa puissance³. 11 % des importations chinoises de marchandises proviennent de l'UE⁴ ; et l'accès aux technologies européennes devient d'autant plus crucial pour la Chine que les États-Unis restreignent progressivement l'accès aux leurs. La Chine est par ailleurs près de deux fois plus dépendante du marché européen pour ses exportations que ne le sont les exportations chinoises de marchandises destinées à l'UE, alors que seulement 9 % des exportations européennes de marchandises vont en Chine⁵. Cette asymétrie d'accès aux marchés suggère que l'UE devrait davantage tirer parti de cette interdépendance dans sa stratégie de *de-risking*.

Limitier les risques implique de trouver un compromis entre la sécurité et l'optimisation des bénéfices. Les chaînes de valeur mondiales ont réduit le coût de la production tandis que les efforts visant à accroître la sécurité des chaînes d'approvisionnement par le biais de la relocali-

1 Guinea, O., & Sharma, V. (2022, April). Should the EU pursue a strategic ginseng policy? Trade dependency in the brave new world of geopolitics. ECIPE.

2 Marchais, I. (2023, March). [For a secure supply of pharmaceutical products](#) - Policy Paper n°289. Institut Jacques Delors.

3 Iglesias, S. G., & Matthes, J. (2023, March). China's dependence on the West for imports and technologies. German Economic Institute (IW).

4 UN COMTRADE.

5 UN COMTRADE.

sation et du *friendshoring*, c'est-à-dire la relocalisation en pays fiable, augmenteront les prix pour les entreprises et les consommateurs. Les responsables politiques optant pour le *de-risking* devront donc également prendre en compte les coûts économiques et politiques de l'inflation. La définition du critère permettant de déterminer quelles chaînes de valeur sont trop dépendantes d'un fournisseur implique donc de se concentrer sur les principales vulnérabilités. Par ailleurs il ne faut pas se limiter aux seules importations.

La Commission européenne a établi trois critères pour évaluer la dépendance aux importations : l'importance de la demande européenne, la concentration de la production et la possibilité de substitution. Selon ces indicateurs, l'UE est actuellement en situation de dépendance excessive à l'égard de 137 produits stratégiques, représentant 6 % de la valeur de l'ensemble des importations de l'UE, tandis que 34 produits importés, soit 0,6 % de l'ensemble des importations, n'ont pas de substituts évidents⁶. L'UE importe 52 % de ces produits stratégiques de Chine⁷. Cependant, on n'a pas encore d'évaluation assez précise pour distinguer les importations qui viennent d'entreprises chinoises et celles qui viennent de filiales européennes basées en Chine.

Mais il ne suffit pas de se concentrer sur les dépendances commerciales critiques. Les dépendances commerciales non critiques peuvent être, et ont souvent été, utilisées comme levier pour atteindre des objectifs politiques. Récemment la restriction de l'accès au marché chinois a même été l'instrument le plus couramment utilisé par Pékin pour exercer son pouvoir économique, par exemple à l'encontre de la Norvège, de la Corée du Sud, de l'Australie et de la Lituanie.

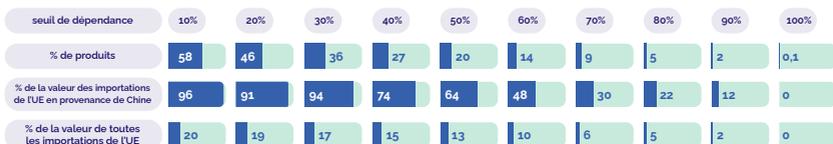
L'application de différents seuils de dépendance peut donc permettre d'évaluer les dépendances commerciales pour un éventail plus large de produits. Nous définissons un seuil de dépendance comme le seuil à partir duquel le commerce d'un produit avec un pays partenaire dépasse un certain pourcentage du commerce global de ce produit, indiquant ainsi une dépendance ou une concentration particulière qui peut justifier une analyse plus approfondie.

6 European Commission. (2021). Commission Staff Working Document (2021)352. https://commission.europa.eu/system/files/2021-05/swd-strategic-dependencies-capacities_en.pdf

7 Ibid.

GRAPHIQUE 1. Niveaux de dépendance commerciale entre l'UE et la Chine dans le secteur des biens en 2022, selon différents seuils de dépendance

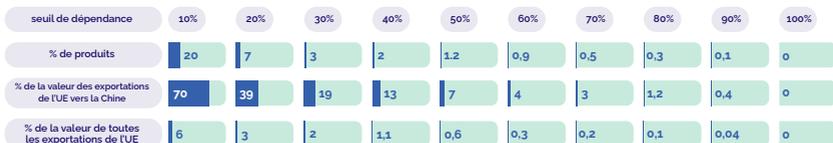
Dépendance des importations de l'UE à l'égard de la Chine



Exemple : Pour 58 % de tous les produits (au niveau HS6), l'UE importe au moins 10 % de Chine, ce qui représente 96 % des importations de biens de l'UE en provenance de Chine et 20 % de toutes les importations de biens de l'UE.

Source : COMTRADE

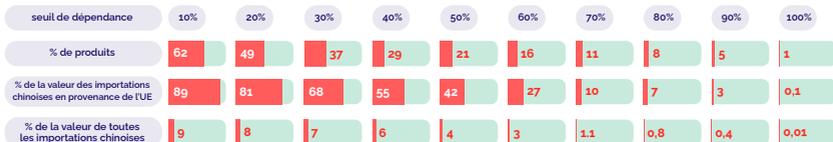
Dépendance des exportations de l'UE à l'égard de la Chine



Exemple : Pour 20 % de tous les produits (au niveau HS6), l'UE exporte au moins 10 % vers la Chine, ce qui représente 70 % des exportations de biens de l'UE vers la Chine et 6 % de toutes les exportations de biens de l'UE.

Source : COMTRADE

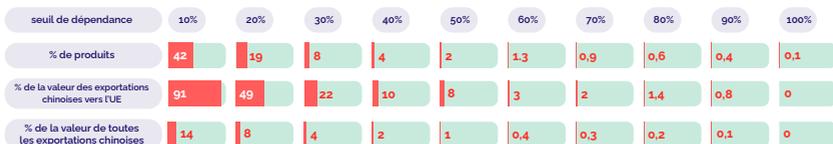
Dépendance des importations chinoises à l'égard de l'UE à l'horizon



Exemple : Pour 62 % de tous les produits (au niveau HS6), la Chine importe au moins 10 % de l'UE, ce qui représente 89 % des importations de biens chinois en provenance de l'UE et 9 % de toutes les importations de biens chinois.

Source : COMTRADE

Dépendance des exportations chinoises à l'égard de l'UE



Exemple : Pour 42 % de tous les produits (au niveau HS6), la Chine exporte au moins 10 % vers l'UE, ce qui représente 91 % des exportations de biens chinois vers l'UE et 14 % de toutes les exportations de biens chinois.

Source : COMTRADE

On observe ainsi en 2022, que pour 46% des produits importés dans l'UE, qui représentent ensemble 91% de la valeur des importations de l'UE venant de Chine, ou 19% de la valeur de toutes les importations de l'UE, l'UE importe au moins 20% de Chine. Inversement, pour 49% des produits importés en Chine, représentant 81% de la valeur des importations chinoises venant de l'UE, ou 8% de la valeur de toutes les importations chinoises, au moins 20% sont importés de l'UE. Cela indique que pour un critère de dépendance fixé de 20%, il y a une plus grande dépendance de l'UE à l'égard des importations venant de Chine, asymétrique d'un facteur de deux par rapport à celle de la Chine vis-à-vis de l'UE.

Lorsque le seuil de dépendance est porté à 50%, les interdépendances commerciales se réduisent mais restent significatives et asymétriques. Les importations de l'UE venant de Chine représentent 20% de l'ensemble des produits, soit 64% de la valeur des importations de l'UE venant de Chine et 13% de la valeur de l'ensemble des importations européennes. En revanche, le même seuil pour les importations de la Chine venant de l'UE comprend 21% des produits, soit 42% de la valeur des importations venant de l'UE et seulement 4% de la valeur de l'ensemble des importations chinoises. Au seuil de 50%, l'UE est donc trois fois plus dépendante de la Chine pour ses importations que l'inverse.

L'évaluation des interdépendances commerciales au seuil de 80% montre une dépendance concentrée sur des produits spécifiques mais qui représentent néanmoins une valeur significative. Pour l'UE, 5% des produits ont ce degré élevé de dépendance à l'égard de la Chine, ce qui représente 22% de la valeur de toutes les importations venant de Chine et 5% de la valeur des importations totales de l'UE. À l'inverse, pour 8% des produits importés par la Chine, 80% sont originaires de l'UE, ce qui représente 7% de la valeur de ses importations venant de l'UE, ou 0,8% de la valeur des importations totales de la Chine venant de l'UE. À ce seuil, la dépendance à l'égard des importations de l'UE est presque sept fois plus élevée que la dépendance à l'égard des importations de la Chine en provenance de l'UE.

Ainsi, plus le seuil de dépendance est élevé, plus l'asymétrie entre la Chine et l'UE est importante, ce qui pourrait être exploité à l'avenir par la Chine.

Cependant, à l'inverse, le levier du marché est généralement exercé par le biais de restrictions (ou menaces de restriction) aux importations, et non aux exportations, à moins que l'exportateur ne soit en situation de quasi-monopole. Or la Chine est beaucoup plus dépendante de l'accès au marché de l'UE que l'inverse.

Par exemple, pour 7% des produits, plus de 20% des exportations de l'UE sont destinées à la Chine, ce qui représente 39% de la valeur des exportations de l'UE vers la Chine et 3% de la valeur de toutes les exportations de l'UE. En comparaison, la Chine est plus dépendante du marché de l'UE : pour 19% des produits, au moins 20% des exportations chinoises sont destinées à l'UE, ce qui représente 49% de la valeur des exportations chinoises vers l'UE, ou 8% de la valeur de toutes les exportations chinoises. Cela signifie que pour un seuil de dépendance fixé à 20%, la Chine est presque trois fois plus dépendante de l'UE comme destination d'exportation que l'inverse.

Au seuil de dépendance de 50%, la dépendance de l'UE à l'égard de la Chine passe à 1,2% des produits, qui représentent ensemble 7% de la valeur des exportations de l'UE vers la Chine et 0,6% de la valeur de l'ensemble des exportations de l'UE. Pour 2% des produits chinois, au moins 50% des exportations sont destinées à l'UE, ce qui représente 8% de la valeur des exportations chinoises vers l'UE, ou 1% de la valeur des exportations totales de la Chine. A ce seuil, la Chine est donc presque deux fois plus dépendante de l'UE comme destination d'exportation.

Enfin, seuls 0,25% des produits de l'UE atteignent un seuil de dépendance de 80% pour les exportations vers la Chine, ce qui représente 1,2% de la valeur des exportations de l'UE vers la Chine, ou 0,1% de la valeur de l'ensemble des exportations de l'UE. Pour la Chine, seuls 0,6% des produits ont une dépendance à l'égard de l'UE d'au moins 80%, ce qui représente 1,4% de la valeur des exportations chinoises vers l'UE, ou 0,22% de la valeur de l'ensemble des exportations chinoises. Toutefois, pour un seuil de dépendance de 80%, ces résultats montrent une dépendance deux fois plus élevée des exportations chinoises au marché européen, que celle des exportations européennes au marché chinois.

Ces chiffres montrent non seulement que les dépendances varient selon qu'il s'agit des importations et des exportations entre l'UE et la Chine, mais qu'elles sont le reflet de stratégies économiques et de vulnérabilités plus larges. Le profil des importations de l'UE venant de Chine suggère une plus grande dépendance globale vis-à-vis de la Chine, tandis que le profil des exportations de la Chine indique une forte dépendance vis-à-vis du marché européen. Cette dichotomie a un impact stratégique puisque l'UE pourrait potentiellement exercer une plus grande influence sur la Chine dans les domaines dans lesquels les exportateurs chinois dépendent fortement du marché européen.

Si l'UE adopte une stratégie de *de-risking*, fondée à la fois sur une diversification des approvisionnements et une politique industrielle européenne avec des objectifs et des mesures incitatives pour les entreprises européennes, le risque d'une fragmentation accrue du commerce mondial au cours de la prochaine décennie va donc exiger une forte capacité d'adaptation. L'UE reste attachée à un système international basé sur des règles. Cependant, les modalités de la confrontation États-Unis/Chine détermineront largement le type de réorganisation du marché mondial qui aura lieu, avec quatre scénarii possibles. Le périmètre des secteurs auxquels s'applique le *de-risking* (limité au seul secteur technologique ou pas), la vitesse du *de-risking* (selon le degré de menace que représentent les initiatives chinoises pour les États-Unis) et les modalités du *de-risking* (de manière méthodique ou bien fragmentée et plus ou moins coercitive pour les pays tiers selon les restrictions aux exportations) détermineront si l'on avance vers un scénario de coopération renouvelée ou un scénario extrême de conflit ouvert.

I • Scénario 1 – Une coopération renouvelée

Deux décennies d'adhésion à l'OMC et d'intégration dans les chaînes de valeur mondiales ont permis à la Chine de multiplier son PIB par treize. Xi Jinping souhaite continuer à tirer profit de la mondialisation et promouvoir le modèle de développement chinois. Cependant la consommation intérieure n'a pas repris comme prévu après la fin de la politique de zéro-Covid. L'économie chinoise reste très dépendante de la demande extérieure. Malgré un renforcement de l'intégration régionale en Asie du Sud-Est, l'accès au marché européen reste important

sur le plan stratégique. Xi maintient le marché chinois relativement ouvert pour attirer les investissements étrangers. Il prend de manière unilatérale des engagements sur des enjeux de concurrence équitable qui étaient abordés dans le cadre de l'accord bilatéral sur les investissements (CAI selon l'acronyme anglais) signé avec l'UE et non ratifié.

Une seconde présidence Biden (2024-2028) rend possible la réforme de l'Organe d'appel du système de règlement des différends de l'OMC et l'engagement des États-Unis dans des forums mini-latéraux avec la Chine, l'UE et d'autres partenaires, pour notamment renforcer la transparence des subventions dans le secteur industriel. Un encadrement temporaire des subventions à la transition énergétique est négocié pour éviter une escalade de la rivalité des grandes puissances.

L'Occident est par ailleurs confronté à la persistance de pressions inflationnistes. La recherche de la localisation de la production la plus rentable l'emporte sur les enjeux de sécurité nationale. La diversification de l'approvisionnement en dehors du marché chinois reste limitée. Malgré le ralentissement des taux de croissance, les flux absolus de commerce entre la Chine et l'Occident continuent à augmenter progressivement.

I RECOMMANDATIONS POUR L'UE

L'UE pourrait rester ouverte au commerce avec la Chine si la réciprocité et une concurrence équitable sont garanties. Les importations dans le Marché unique seraient liées à de nouveaux investissements au sein de l'UE. Lorsque la Chine a acquis une position de domination technologique à partir de pratiques de concurrence déloyale (comme dans le cas de certains composants des batteries de voitures électriques, des panneaux solaires et du raffinage des minerais critiques), elle devrait s'engager à effectuer des transferts de technologie. Pour obtenir un meilleur accès au marché chinois, l'UE pourrait aussi faire un usage actif des mesures anti-dumping et des instruments de défense commerciale autonome (tels que le contrôle des subventions étrangères, la réciprocité dans les marchés publics et les mesures anti-coercition).

II • Scénario 2 – Une coexistence maîtrisée

Les problèmes structurels de l'économie chinoise entraînent un ralentissement progressif : crise actuelle de l'immobilier, endettement des autorités locales, chômage massif des jeunes, société vieillissante et absence d'infrastructures de santé, limites du modèle de croissance basé sur un capital important, et focalisation sur les entreprises publiques qui limite les progrès en matière de productivité et d'innovation). Ce ralentissement atténue la menace pour les États-Unis que l'économie chinoise ne devienne la première puissance technologique et économique mondiale. La Chine entreprend de compenser l'impact de l'interdiction américaine des exportations des semi-conducteurs et du contrôle des investissements sortants, et de ses propres difficultés internes : elle renforce sa capacité de production de puces de dernière génération en tirant parti de sa capacité de raffinage des minerais critiques et de son monopole dans la fabrication de certaines technologies vertes.

Le découplage États-Unis/Chine se poursuit mais il est limité à une stratégie de *de-risking* dans le secteur des technologies, notamment les technologies disruptives, vertes et militaires. Les États-Unis cherchent à favoriser un rapprochement transatlantique afin que Washington et Bruxelles parviennent à coordonner leurs objectifs de sécurité économique. Un bloc important de pays non-alignés navigue entre des espaces réglementaires concurrents et l'intégration économique Sud-Sud progresse.

Les flux absolus sont constants et les flux relatifs de et vers la Chine baissent lentement. Mais le risque géopolitique devient un facteur décisif pour les stratégies d'investissement. La Chine reste attachée à son objectif officiel d'« auto-suffisance ». Ce contexte de coopération limitée pousse les entreprises européennes à limiter leurs dépendances excessives à l'égard des importations chinoises. Les entreprises européennes, qui étaient déjà présentes en Chine et qui ne sont pas dans des secteurs à hauts risques, restent et peuvent même accroître leurs investissements en Chine ; mais le nombre de nouveaux entrants reste limité.

I RECOMMANDATIONS POUR L'UE

Pour les secteurs à hauts risques ou certains produits spécifiques, les entreprises européennes devraient mettre en place un *de-risking* méthodique. Des incitations en faveur du *de-risking* devraient être intégrées aux garanties d'investissement et les entreprises pourraient être soumises à des obligations de rapport.

L'UE élargirait « le plan industriel du pacte vert » à d'autres technologies tout en assurant la ratification de nouveaux accords de libre-échange et d'accords *ad hoc* pour sécuriser l'accès aux matières premières et accélérer la diversification des approvisionnements.

Pour éviter d'être enfermés dans un bloc occidental, les Européens pourraient chercher des niches spécifiques dans lesquelles la coopération avec la Chine pourrait être mutuellement bénéfique. Il pourrait s'agir de domaines dans lesquels l'UE peut démontrer à la Chine que le coût de la coopération est plus faible que le coût de la non-coopération (par exemple la vaccination BioNTech aurait coûté 40 milliards US\$ contre 250 milliards US\$ de tests Covid inutiles jusqu'en 2022). Trois domaines sont fréquemment mentionnés pour une potentielle coopération avec la Chine : la santé, l'environnement et l'agriculture. Cependant, jusqu'à présent, outre l'engagement de la Chine en faveur de la biodiversité, les preuves de coopération réussie sont peu nombreuses. La transition énergétique est un terrain d'affrontement, avec un risque croissant de coercition économique. Les Européens craignent un risque de restrictions aux exportations chinoises de composants des technologies vertes (plaquettes de silicium pour les panneaux solaires, composants des technologies de raffinage des minerais, etc.) qui entraîneraient des pressions inflationnistes sur les prix pour les pays ou les entreprises ciblés.

L'UE cherche des domaines dans lesquels elle partage un intérêt commun avec la Chine vis-à-vis des États-Unis. Une relative dédollarisation des économies chinoises et européennes pourrait limiter le risque de coercition extraterritoriale américaine. L'UE et la Chine pourraient aussi faire pression pour que les États-Unis adoptent des réglementations bancaires régionales afin d'éviter une future contraction mondiale du crédit.

III • Scénario 3 – Une fragmentation accélérée

La consommation chinoise est encouragée par l'investissement de l'épargne privée accumulée au cours de la pandémie. La reprise de l'économie chinoise qui s'en suit permet une augmentation de l'investissement dans l'innovation technologique et des gains de productivité. Le périmètre des « secteurs critiques » s'est considérablement élargi et, notamment, la Chine diversifie massivement ses importations alimentaires, en s'éloignant des États-Unis.

Les États-Unis passent d'une stratégie de *de-risking* à une stratégie plus large de découplage. Une nouvelle Administration républicaine en 2024 donne la priorité à une politique agressive fondée sur la priorité donnée aux intérêts américains (*America First*), qui en se focalisant sur la politique industrielle (avec une course aux subventions et des exigences de contenu plus local), met à rude épreuve le système commercial multilatéral. La coordination avec les alliés européens est difficile. On assiste à une escalade des mesures de représailles entre les États-Unis et la Chine. L'alignement des pays du Sud global sur l'un ou l'autre camp repose sur les garanties sécuritaires que propose l'une ou l'autre des grandes puissances.

Pour les entreprises européennes, l'incertitude l'emporte sur l'attractivité relative du marché chinois. Le critère de sécurité économique éclipse les avantages financiers à court terme. Le risque géopolitique et les garanties sécuritaires stimulent la majorité des nouveaux investissements. Il en résulte de nombreux mouvements de relocalisations et *friendshoring* de la production qui étaient basées en Chine. Le déclin absolu et relatif des flux commerciaux entre l'UE et la Chine s'accélère au fil du temps et ne se limite pas au secteur technologique.

I RECOMMANDATIONS POUR L'UE

Les entreprises européennes de nombreux secteurs industriels seraient pressées de s'engager dans un *de-risking* désordonné. Les gouvernements interviendraient plus activement, ajoutant plus de contraintes réglementaires aux mesures incitatives qui avaient été mises en place pour le *de-risking*. Cela impliquerait sans doute aussi de s'écarter des règles de l'OMC. Les multinationales européennes pourraient développer une stratégie de recherche et développement « en Chine pour

le marché chinois » tandis que l'UE pourrait accorder un traitement préférentiel aux exportations des entreprises européennes qui sont présentes en Chine et qui décideraient de relocaliser une partie de leur chaîne de valeur dans l'UE.

Cependant, les multinationales européennes continueraient à considérer différemment le secteur privé et le secteur public chinois, de même que le gouvernement central à Pékin et les autorités publiques locales ou encore le gouvernement chinois et ses citoyens, notamment les jeunes chinois. Les multinationales européennes pourraient encore trouver des opportunités là où les entreprises privées chinoises ont besoin d'améliorer leur productivité (par exemple pour les logiciels industriels), en offrant une alternative pour sortir de la dépendance chinoise aux technologies américaines. Les entreprises européennes développeraient une stratégie « Chine + 1 » par le biais de *joint-ventures* avec des entrepreneurs privés chinois basés en Asie du Sud-Est et enclins à réduire le nouveau risque que représente le marché chinois.

IV • Scénario 4 – Un conflit ouvert

Xi Jinping reste déterminé à prendre le contrôle de Taïwan. Il opte pour un embargo économique progressif plutôt que pour une invasion militaire. Mais il est difficile d'éviter la guerre sans un accord préalable entre la Chine et les États-Unis sur les exportations de semi-conducteurs. Taïwan produit 65 % des semi-conducteurs du monde et 90 % des puces les plus perfectionnées. Les restrictions aux exportations sur les semi-conducteurs taïwanais toucheraient les pays qui ont une capacité de production nationale limitée. Il en résulterait des chocs d'approvisionnement en semi-conducteurs et une inflation majeure dans tous les secteurs de l'économie occidentale. En plus d'un palier d'innovation technologique, cela provoquerait une chute brutale de croissance, avec de multiples ruptures des chaînes de valeur mondiales et un besoin urgent de réorganisation.

Un conflit militaire précipiterait l'implication d'autres pays, obligés de choisir leur camp. Puisque 48 % du transport commercial mondial passe par le détroit de Taïwan, c'est toute la logistique commerciale mondiale qui serait fortement touchée. Une militarisation rapide de l'interdépendance économique ébranlerait toutes les chaînes de valeur.

I RECOMMANDATIONS POUR L'UE

En annonçant l'interdiction *ex ante* de l'accès au marché européen pour les entreprises qui approvisionneraient la Russie en pièces détachées militaires, l'UE signalerait à titre préventif les sanctions commerciales sévères qui viseraient la Chine en cas d'agression contre Taïwan. L'identification des secteurs et produits à cibler devrait être préparée très en avance, car en dépit de la posture actuelle, dans le cas d'une agression militaire chinoise contre Taïwan, les Européens s'aligneraient totalement sur les États-Unis.

• Conclusion

Ces scénarios ont une cohérence interne, qui tient compte de plusieurs combinaisons de facteurs géopolitiques, macroéconomiques ou liés aux chaînes d'approvisionnement. D'autres combinaisons sont bien entendu possibles. L'UE va devoir continuer à osciller entre la coopération, la concurrence et la coercition. Les derniers événements tendent plutôt à indiquer un certain glissement du scénario de la coexistence vers celui de la fragmentation, avec un risque croissant de spirales de représailles réciproques. Cependant, la Chine pourrait aussi décider de s'isoler plus rapidement de l'Occident avant d'atteindre le niveau de ralentissement économique qui accompagne les politiques isolationnistes. L'UE devrait donc continuer à souligner le coût économique que représentent ces choix stratégiques pour la Chine et se tenir prête à renouveler sa coopération à l'heure d'une réouverture de la Chine.

6.

Effritement du cadre réglementaire multilatéral de l'OMC et recomposition de nouveaux espaces de régulation

Pascal Lamy

Président Emeritus de l'Institut
Jacques Delors et coordinateur du
réseau des Instituts Jacques Delors
(Paris, Berlin, Bruxelles)

François Chimits

Analyste, MERICS

L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) connaît à bas bruit depuis trois ans une crise sans précédent, entraînant une remise en cause de l'ensemble du cadre de nos échanges économiques internationaux. Sur fond de frustration vis-à-vis de la Chine et de rancœur concernant l'ouverture au commerce, les États-Unis ont décidé de bloquer le fonctionnement du Mécanisme de règlement des différends (MRD) de l'institution, jugé trop lent et supranational. Ce faisant, ils ont privé l'OMC de sa capacité, unique parmi les organisations internationales, de mise en œuvre juridiquement contraignante d'un corpus de règles multilatérales, et donc ouvert plus amplement la porte à un effritement du cadre réglementaire multilatéral.

ENCADRÉ 1. Cadre réglementaire et vertus de l'OMC : de quoi parlons-nous ?

Si les hausses de droits de douane sous l'administration Trump ont été le résultat le plus médiatique de cet affaiblissement du cadre réglementaire international en matière économique, l'enjeu principal au XXI^e siècle n'est plus la question des barrières tarifaires. Les frustrations aux États-Unis et en Europe vis-à-vis des entorses chinoises à l'esprit de l'OMC ont d'ailleurs cru au cours d'une décennie de baisse continue des droits de douane du nouveau géant commercial. Les effets funestes du Brexit sur une économie anglaise pouvant toujours commercer à droit nul avec le reste de l'Europe en sont une autre illustration.

À l'heure des biens de haute technologie dont les chaînes de production complexes sont internationalisées dans une économie largement mondialisée, ce sont les enjeux réglementaires qui structurent les flux internationaux. L'attention croissante accordée par les populations et les consommateurs à la sécurité des produits, à leur impact environnemental ou encore à la protection de leur vie privée ne fera que renforcer la centralité de ces barrières non tarifaires. L'OMC, et son prédécesseur le GATT, se focalisaient sur une régulation des protections tarifaires de producteurs nationaux. Aujourd'hui, et a fortiori demain, la majorité des barrières au commerce relève de normes liées à la sécurité et/ou aux préférences des consommateurs.

Or, une OMC fonctionnelle pourvoit justement un certain cadre international aux questions réglementaires, toujours dans l'idée de minimiser les comportements prédateurs et les discriminations infondées¹. En matière de politique

1 Par prédatrice on entend ici la création d'un bénéfice pour l'émetteur tiré exclusivement de la captation de la valeur-ajoutée préexistante chez un tiers.

industrielle, de propriété intellectuelle et de transparence, l'organisation est elle-même productrice de réglementation internationale. En outre, son corpus de règles fournit un cadre général sur la production de réglementations. Parfois décrié comme une ingérence, ce canevas se borne à garantir que les discriminations faites vis-à-vis de produits ou d'acteurs étrangers ne le soient que sur la base de faits avérés et de raisonnements étayés, idéalement scientifiquement validés et reconnus formellement dans des forums internationaux.

L'espoir qu'il ne s'agisse que d'une situation temporaire liée aux spécificités d'un Président américain est dissipé. Le changement d'administration à Washington n'a pas ramené les États-Unis sur la voie du respect des principes de l'OMC. Le virage industrialiste et mercantiliste sanctifié par l'*Inflation Reduction Act* de l'été 2022 est venu confirmer cette rupture que la faiblesse de l'investissement américain au siège de l'institution à Genève trahissait déjà. Dans le même temps, la Chine n'a que confirmé les orientations de son modèle économique les plus orthogonales à l'esprit de l'OMC, redoublant d'efforts pour subventionner ses entreprises stratégiques et renforçant l'emprise du Parti-État sur l'ensemble de l'économie.

L'hémiplégie de l'OMC semble donc bien donner lieu à cet effritement de l'effectivité de son corpus de règles, de pratiques et de principes que craignaient les experts².

Les Européens n'ont pas su éviter le délitement de cet ordre commercial international ordolibéral, fondé sur la primauté du droit sur la force, qui leur est si cher. Pire, quand bien même une réforme et un rétablissement de l'OMC figurent de longue date au premier rang des priorités de leur politique commerciale, les multiples discussions officielles amorcées par l'UE sont à l'arrêt depuis fin 2019. L'approche européenne ne semble donc pas avoir rencontré un franc succès jusque-là. Dans le même temps, les besoins de coopération réglementaire internationale sont toujours plus criants, que ce soit en matière d'environnement, de santé, d'alimentaire ou de digital.

2 Hoekman, B. M., & Mavroidis, P. C. (2020). Preventing the Bad from Getting Worse: The End of the World (Trade Organization) As We Know It?. European University Institute, EUI Working Paper RSCAS 2020/06.

Une revue de l'approche européenne paraît donc opportune. A cette fin, nous présentons ci-dessous trois grands scénarios possibles dont nous en tirons des enseignements sur l'approche européenne.

I • Le scénario du *statu quo*

Le premier scénario est celui d'une poursuite des tendances actuelles. C'est-à-dire, une mort lente du cadre multilatéral de l'OMC sous les coups de boutoir des préférences mercantilistes des principaux acteurs internationaux. Comme l'esquisse le dynamisme des négociations bilatérales chinoises, américaines et européennes ces derniers temps, cette situation devrait donner lieu à la coexistence de cadres réglementaires non-exclusifs autour des grandes économies. L'émergence de cette nouvelle structuration devrait se faire progressivement par le développement d'actes réglementaires autonomes et d'accords bilatéraux et régionaux, y compris sectoriels et/ou thématiques. L'ensemble donnerait lieu à un « bol de nouilles », concept bien connu de la littérature sur le commerce international faisant référence à cet entrelac de normes et de procédures qu'engendre la coexistence de multiples cadres réglementaires.

Les frictions qui en résulteraient excédant certainement les éventuels bénéfices tirés de cette diversité réglementaire, le bien-être mondial dans son ensemble devrait en pâtir. Pour les seuls pays tiers, et notamment les économies en développement, il est probable que ces frictions prennent aussi le pas sur les avantages ponctuels obtenus par la mise en concurrence des offres de chacun des trois pôles. En outre, le pouvoir de négociation de ces tiers étant inférieur à celui de la Chine, des États-Unis ou de l'UE, l'éventuelle sortie d'un modèle multilatéral au profit de rapports de force plus directs devrait limiter leur capacité à faire valoir leurs préférences.

II • Le scénario de la polarisation

Le deuxième scénario procéderait d'une relation sino-américaine plus conflictuelle qui aboutirait à une forme de compartimentation de l'économie mondiale, assortie d'une accélération du délitement du cadre réglementaire multilatéral. La clause conditionnant le nouvel accord

commercial Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM ou USMCA selon l'acronyme anglais) à l'absence d'accord avec « des pays » considérés comme n'étant pas des économies de marché » donne un aperçu des outils pouvant sous-tendre un tel système. Compte tenu de l'état actuel de l'intégration économique mondiale, ce scénario n'est pas celui d'un cloisonnement quasi hermétique tel qu'associé au souvenir de la Guerre froide. Il s'agirait plus de deux zones aux cadres réglementaires drastiquement différents et donc de fait plutôt exclusifs.

Si la complexité est moindre que dans le scénario précédent, les frictions n'en sont pas nécessairement réduites. La nature plus conflictuelle des approches et les tensions géoéconomiques afférentes à une telle polarisation risquent de surcompenser les bénéfices tirés du non-chevauchement de cadres multiples. Ce risque de frictions accrues est particulièrement saillant pour une Europe qui devrait alors faire l'objet d'intenses pressions pour se joindre pleinement à l'un ou à l'autre des pôles réglementaires. En outre, dans un monde plus fondé sur le rapport de force et moins sur le droit, l'UE risquerait d'être moins à l'aise et efficace que les autres grandes puissances commerciales dans la mise en œuvre du respect de ses préférences par les tiers.

III • Scénario optimiste

Enfin, dans un scénario plus optimiste, un nouvel ordre multilatéral émergerait d'ici 2035, permettant de gérer la cohabitation des préférences irrévocables des principales partie-prenantes. Cet OMC 2.0 continuerait d'offrir un cadre stable et clair, destiné à minimiser les effets prédateurs des politiques économiques des membres. Attrayant, ce scénario nécessiterait de trouver des manières d'articuler les préférences antagonistes des uns et des autres vis-à-vis du cadre économique multilatéral. Aussi dynamiques que puissent être les discussions entre experts sur la refonte de l'ordre économique international, de telles solutions n'ont pas encore clairement émergé.

I RECOMMANDATIONS POUR L'UNION EUROPÉENNE

L'optimum théorique de cette dernière option pour le bien-être mondial, dérivé de sa clarté, sa dimension multilatérale, sa stabilité et son appui sur des principes de droit, en fait un objectif prioritaire pour un agenda

européen toujours soucieux de ces grands principes. Cela impliquerait d'établir clairement les lignes rouges de l'UE quant à une nouvelle OMC, et notamment les objectifs d'équité, de transparence et de prédictibilité qui constituent les fondamentaux des positions européennes sur ce sujet.

La faiblesse des dynamiques actuelles en ce sens appelle cependant à assortir cette priorité de recommandations sur la tactique pour y contribuer, ainsi que de solutions de repli tant qu'elle n'est pas réalisée. L'accord plurilatéral pour établir un MRD palliatif (le Mémoire d'accord sur le règlement des différends³) est une première illustration de ces solutions de repli, plutôt défensives. Une démarche plus offensive serait la constitution de groupes de pays volontaires sur un cadre OMC+ palliant les manques identifiés jusque-là, comme ébauchée par la trilatérale formée par l'Union européenne, le Japon et les États-Unis. Des mesures autonomes européennes affirmant nos préférences réglementaires, et en phase avec les principes de l'OMC, permettraient de faire un coup double.

Elles protégeraient mieux le continent des conséquences d'un délitement du cadre actuel et des pressions pour s'aligner sur le cadre d'un tiers. Dans le même temps, elles renchériraient le coût subi par les partenaires non coopératifs, qui verraient leurs accès au marché européen progressivement contraints. Ces mesures encourageraient les partenaires à coopérer avec l'UE pour établir un cadre commun. A cette fin, et en sus du respect des principes de l'OMC, ces mesures européennes devront prévoir la possibilité de s'articuler avec les partenaires sincèrement désireux de coopérer. La proposition actuelle de mécanisme d'inclusion carbone aux frontières de l'UE en est une bonne illustration. Cette barrière à l'accès au Marché commun s'efforce de se conformer au droit de l'OMC et prévoit en droit et dans le temps une possibilité de coopération avec les partenaires affectés, en particulier les pays en développement.

L'UE se devra de compléter toute mesure réglementaire et ambition d'OMC 2.0 d'importants efforts d'engagement et de communication. Cela pourrait déboucher sur des accords spécifiques à chaque instru-

3 WTO. Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes - legal text. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dsu_e.htm

ment, mais autant que possible il faudrait viser des accords de plein droit centrés sur la transparence, la comparabilité et la compatibilité des cadres réglementaires. A ce titre, l'importance du volet réglementaire dans le Partenariat transpacifique global et progressiste (ou CPTPP selon l'acronyme anglais), signé en 2018, pourrait préfigurer cette structuration d'un cadre réglementaire international.

En outre, une condition *sine qua non* de toute OMC 2.0 serait de s'assurer qu'elle soit attrayante pour les économies émergentes. Relégués au second plan des discussions économiques internationales par la confrontation sino-américaine, ces pays ont fait valoir de longue date leur insatisfaction vis-à-vis du cadre existant. En plus de défendre une réforme, une proposition constructive des Européens permettrait d'éviter que Pékin et Washington ne les mobilisent de manière opportuniste dans leur opposition, qui ne contribue guère à améliorer les discussions collectives sur un nouveau cadre collectif.

La Chine ne se prive d'ailleurs pas d'encourager les rancœurs des économies émergentes vis-à-vis des positions européennes, notamment l'utilisation des barrières au commerce à des fins environnementales, bien que l'UE s'efforce d'en assurer la conformité aux règles de l'OMC. Une proposition européenne pourrait justement prendre la forme d'un cadre plus souple pour les politiques industrielles (demande des pays émergents), en contrepartie d'efforts sur les enjeux environnementaux (préférence de l'UE). Cette proposition serait un pilier central de l'engagement et de la visibilité de l'UE vis-à-vis des pays en développement.

7.

La dédollarisation de la Chine et le rôle de l'Union européenne

Nicola Casarini

Chercheur associé à l'Instituto de
Affari Internazionali, IAI

Miguel Otero-Iglesias

Analyste senior au Real Instituto
Elcano, Madrid

Suite à la guerre en Ukraine et à la « militarisation » (*weaponisation*) croissante du dollar par les États-Unis, la Chine a renforcé ses efforts pour augmenter la part du renminbi dans le financement du commerce, les transactions monétaires internationales et les réserves de change. L'objectif n'est pas seulement de faciliter les échanges à l'étranger et de réduire les coûts de transaction, mais de faire du renminbi l'une des principales monnaies du commerce et de la finance mondiales. Il s'agit de limiter le rôle du dollar dans le système monétaire international et de permettre à Pékin de se doter d'une structure financière alternative pour les paiements, qui serait stratégique si la Chine se voyait imposer des sanctions occidentales à la suite d'une initiative offensive contre l'ordre international, comme l'invasion de Taïwan ou la vente d'armes à la Russie.

L'évaluation de la stratégie chinoise de dédollarisation et d'internationalisation du renminbi, aujourd'hui et à moyen terme, permet d'analyser le rôle que pourrait jouer l'Union européenne (UE) pour accélérer ou à l'inverse freiner cette tendance. Nous proposons trois scénarios : dans le premier, nous considérons que les efforts de la Chine pour réduire l'utilisation du dollar et augmenter la part du renminbi dans les transactions internationales, notamment dans ce qui est appelé le « Sud pluriel », devraient se poursuivre graduellement au cours des prochaines années (scénario 1). Cependant, le rythme de cette dynamique dépendra fortement du soutien actif de l'UE et de sa volonté de voir se développer un système monétaire international multipolaire (scénario 2), ou d'un alignement transatlantique qui viserait à freiner l'internationalisation du renminbi par Pékin (scénario 3).

I . Scénario 1 – La dédollarisation graduelle de la Chine et l'internationalisation du renminbi

Malgré la persistance de la suprématie du dollar US, certains indices indiquent une lente érosion de sa domination mondiale et une évolution progressive vers un ordre monétaire multipolaire. Cette tendance est encouragée notamment par la Chine et dans une moindre mesure par l'Union européenne¹.

1 Otero Iglesias, M., & González-Agote, A. (2023, May 30). Is US dollar hegemony under threat?. Elcano Royal Institute.

Plusieurs chocs mondiaux, et tout particulièrement l'invasion de l'Ukraine par la Russie, la « militarisation » du dollar et le cycle de hausse des taux d'intérêt de la Réserve fédérale américaine ont conduit les responsables chinois à renforcer leurs efforts en faveur de la dédollarisation et de la poursuite de l'internationalisation du renminbi (RMB ou yuan). La dédollarisation peut être définie comme la réduction de la dépendance à l'égard du dollar, alors que l'internationalisation du renminbi est une stratégie active de Pékin pour s'isoler des sanctions américaines (et d'éventuelles sanctions européennes), réduire son exposition aux fluctuations des taux de change et enfin obtenir le prestige d'une grande puissance grâce à une monnaie forte.

Dans ce premier scénario, cette tendance continuera progressivement au cours des prochaines années, notamment du fait que le Parti communiste chinois (PCC) semble plus intéressé par une dédollarisation progressive que par une internationalisation accélérée du renminbi². Les responsables chinois sont attentifs aux risques liés à la libéralisation des comptes de capitaux, et notamment à la fuite de capitaux et à la volatilité du taux de change. C'est ce qui explique la stratégie de promotion graduelle du renminbi : tout d'abord en le favorisant comme moyen d'échange pour le commerce transfrontalier et les investissements, et ensuite en élargissant progressivement la convertibilité des comptes de capital afin de faciliter le développement à long terme du renminbi comme monnaie de réserve.

Le processus de dédollarisation de la Chine a atteint un tournant en mars 2023, lorsque le renminbi est devenu la devise la plus largement utilisée par la Chine pour les paiements transfrontaliers, dépassant pour la première fois le dollar. En outre, plusieurs pays comme le Brésil, l'Argentine, la Russie, l'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis (EAU), l'Irak et les nations d'Asie du Sud-Est ont annoncé qu'elles allaient commencer à régler leurs échanges avec la Chine en renminbi. Vladimir Poutine est même allé plus loin en annonçant que, désormais, il souhaitait vivement utiliser « le yuan pour les paiements entre la Russie et les pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine », une évolution sans précédent pour un responsable russe³.

2 Sher, N. (2023). Serving the Real Economy: From De-dollarisation to RMB Internationalisation? *China Brief*, 23(9).

3 Stognei, A. (2023, March 26). Russia embraces China's renminbi in face of western sanctions. *Financial Times*.

Le 14 avril 2023, le président chinois Xi Jinping et le président brésilien Lula da Silva s'étaient entendus pour « renforcer le commerce en monnaie locale », signant un accord prévoyant d'utiliser leurs monnaies nationales pour leurs échanges commerciaux. Il faut préciser que la Chine constitue le principal partenaire commercial du Brésil et que leur commerce bilatéral a fortement augmenté pour atteindre le volume impressionnant de 150 milliards de dollars en 2022.

Fin avril, le ministre de l'Économie argentin avait annoncé que son pays commencerait à acheter, en renminbi, des importations chinoises pour une valeur mensuelle de 1 milliard de dollars. Le secrétaire d'État au commerce argentin, Matias Tombolini, avait par ailleurs révélé en juin 2023 que son pays avait réalisé des transactions avec la Chine à hauteur du montant astronomique de 2.721 milliards de dollars, en utilisant le yuan comme principal instrument de transaction⁴.

En juin 2023, le Pakistan a utilisé le yuan chinois pour payer son premier achat de gouvernement-à-gouvernement de 100 000 tonnes de pétrole brut russe, ce qui constitue la première transaction internationale du pays dans une devise autre que le dollar⁵.

Le pétrole brut ainsi que le gaz naturel liquéfié (GNL), notamment issus des pays du Golfe, sont réglés de plus en plus souvent en yuan. Le 28 mars 2023, Pékin effectuait son premier paiement transfrontalier en yuan pour du GNL originaire des Émirats arabes unis (EAU). Quelques jours plus tard, avant la visite d'Emmanuel Macron en Chine, l'entreprise française Total Énergies et la compagnie pétrolière chinoise *China National Offshore Oil Corporation* signaient le premier achat par Pékin de gaz naturel liquéfié importé, une transaction réalisée en renminbi par le biais de la plateforme Shanghai Petroleum and Natural Gas Exchange.

Le gouvernement chinois a présenté son objectif stratégique visant à renforcer l'utilisation du yuan en tirant profit de l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS), des BRICS et des accords commerciaux régionaux. En septembre 2022, l'OCS a publié une « feuille de route

4 Juan Martinez, 'Argentina highlights progress of yuan-based import Operations from China', *The Rio Times*, 17 juin 2023.

5 Imran Khalid, 'De-dollarisation and Emergence of Chinese Yuan', *Geopolitical Monitor*, 21 juin 2023.

pour une augmentation progressive de la part des monnaies nationales dans les transactions mutuelles », tandis que le sommet des BRICS d'août 2023 en Afrique du Sud mettait à l'ordre du jour la création d'une nouvelle monnaie commune aux BRICS afin d'aider les membres de ce bloc à réduire leur dépendance à l'égard du dollar US.

En outre, dans le cadre du partenariat économique global régional (RCEP, selon l'acronyme anglais), qui comprend les pays de l'ASEAN, la Chine, la Corée du Sud, la Nouvelle-Zélande, l'Australie et le Japon, on constate une augmentation notable des transferts libellés en yuan, passant de 7,1 % en 2020 à 18,9 % en 2022.

Fin mars 2023, l'utilisation du yuan chinois pour les échanges en devise étrangère a enregistré la seconde plus forte augmentation trimestrielle selon Bloomberg⁶. Au cours du premier trimestre, le solde des échanges de devises représentait 109 milliards de yuans, soit 20 milliards de plus qu'au trimestre précédent, ce qui traduit une tendance mondiale à la dédollarisation de nombreuses banques centrales cherchant à réduire leur dépendance au billet vert⁷.

Alors que la Chine est la principale puissance commerciale mondiale pour les biens, il est naturel pour ses principaux partenaires commerciaux d'opter pour le renminbi concernant le règlement des échanges. Il est par ailleurs logique que la Chine construise des systèmes de paiement interbancaires alternatifs au système SWIFT, dominé par les États-Unis, avec le système de paiement interbancaire transfrontalier (CIPS), bien que son utilisation reste limitée par rapport au système SWIFT. Dans notre premier scénario, cela n'ébranlera pas le statut du dollar comme devise internationale prépondérante, du moins dans un avenir proche. Le billet vert continuera à dominer le commerce mondial, la finance et les portefeuilles en devises étrangères des banques centrales du monde entier.

Le dollar reste dans une large mesure la devise principale des règlements internationaux. En 2022, 70 % du commerce transfrontalier de

6 Filip De Mott, 'China expands de-dollarisation push as global central banks use record amount of yuan', *Bloomberg*, 16 mai 2023

7 Zongyuan Zoe Liu, 'China Is Quietly Trying to Dethrone the Dollar', *Foreign Policy*, 21 septembre 2022 -

la Chine était facturé en dollars, contre 19 % pour le renminbi ; l'euro arrivait à la troisième place⁸. D'après les données du Fonds monétaire international, fin 2022, le dollar US représentait 58,36 % des réserves de devises étrangères des banques centrales, occupant de loin la première place, suivi par l'euro avec 20,47 %, le yen japonais avec 5,51 %, la livre britannique avec 4,95 % et le renminbi avec 2,69 % en cinquième position. Le renminbi reste donc loin d'être en mesure de détrôner le dollar. En outre, en avril 2023, 43 % de l'ensemble des paiements mondiaux réalisés via le système SWIFT ont été réglés en dollars US, tandis que 32 % l'étaient en euros. Seules 2,3 % des transactions SWIFT ont utilisé le yuan.

Une utilisation plus importante du renminbi à l'échelle internationale au cours des années à venir permettra donc essentiellement d'offrir la possibilité de ne pas respecter les sanctions. Au lieu d'insister pour que le yuan devienne la monnaie de réserve dominante à l'échelle mondiale, la Chine cherchera sans doute davantage à poursuivre sa volonté d'influence monétaire dans les pays avec lesquels elle a de nombreux échanges, en s'attachant à affaiblir la domination du dollar dans le « Sud pluriel ». Cependant, ce scénario pourrait changer en fonction de la capacité de l'Europe à (scénario 2) soutenir, voire accélérer, une utilisation plus importante du renminbi dans les transactions internationales et à favoriser un ordre monétaire multipolaire, ou (scénario 3) à contrarier les ambitions monétaires de la Chine s'il y avait à court terme une entente entre l'UE et les États-Unis contre le renminbi.

II • Scénario 2 – Le soutien de l'Europe aux ambitions monétaires de la Chine

L'Europe est l'une des principales puissances commerciales du monde et dispose de marchés de capitaux bien développés, même si l'absence d'Union des marchés de capitaux ralentit l'internationalisation de l'euro. Depuis la mise en circulation de la monnaie unique européenne, qui constitue la seule alternative sérieuse au dollar, l'UE a renforcé ses efforts pour développer le rôle mondial de l'euro, afin qu'il reflète le poids économique et financier de la zone euro. Dans sa communication « Vers un renforcement du rôle international de l'euro », la Commis-

8 Lan Xinzhen, 'Debunked: China's De-Dollarization', *Beijing Review*, 17 mai 2023 -

sion européenne affirme que le renforcement du rôle international de l'euro offrirait « aux opérateurs du marché du monde entier un choix plus large et rend[rait] l'économie internationale moins vulnérable aux chocs [et aux décisions politiques] liés à la forte dépendance de nombreux secteurs par rapport à une seule monnaie »⁹.

La Chine a généralement considéré l'euro comme un élément majeur pour la création d'un système monétaire multipolaire dans lequel le renminbi aurait aussi sa juste place¹⁰. Au fil des années, la Chine et l'UE ont développé des liens étroits dans le domaine monétaire. Pékin a non seulement apporté son soutien à l'euro à de nombreuses occasions et à des moments cruciaux, mais a aussi diversifié ses réserves de devises, qui sont les plus importantes du monde : plus d'un tiers sont désormais libellées en euros et un peu plus de la moitié en dollars US. Les réserves en dollars de la Chine ont baissé d'environ 30 % depuis 1999, date de la mise en circulation de la monnaie unique européenne. La diversification des réserves en devises de la Chine s'est accélérée depuis août 2011, lorsque Standard & Poor's a abaissé la note de crédit du gouvernement fédéral américain de AAA (Remarquable) à AA+ (Excellent). Les liens financiers et monétaires sino-européens s'en sont trouvés renforcés car la Chine a commencé à se désinvestir des actifs libellés en dollar et à acheter de plus en plus d'obligations de la zone euro, notamment allemandes car considérées comme plus sûres que les bons du Trésor américains.

De leur côté, les Européens ont soutenu l'accroissement du rôle de la monnaie chinoise dans l'économie mondiale. L'Europe abrite aujourd'hui le plus grand nombre de compensations bancaires en renminbi ou de centres offshores permettant d'échanger la monnaie chinoise. Cela témoigne du souhait de l'Europe de promouvoir l'utilisation de la monnaie chinoise. De la même manière, la majorité des banques centrales en Europe, et notamment la principale, à savoir la Banque Centrale européenne, ont accepté la monnaie chinoise comme monnaie de réserve viable et signé des accords d'échanges de devises avec la Banque populaire de Chine (PBOC). Si Londres est actuelle-

9 Commission européenne, [Vers un renforcement du rôle international de l'euro](#), Bruxelles, 4 décembre 2018 (COM/2018/796final).

10 Miguel Otero-Iglesias, *The Euro, The Dollar and the Global Financial Crisis*, London, Routledge, 2014.

ment le plus important marché à l'étranger pour l'échange de renminbi, depuis le Brexit une part importante de ces échanges a migré vers le continent, à Paris, Francfort et Luxembourg, renforçant ainsi davantage encore l'axe monétaire Chine-UE¹¹.

Les entreprises européennes peuvent désormais effectuer des paiements en renminbi en recourant à des banques de compensation situées dans pratiquement tous les États membres de l'UE. En outre, plusieurs centres financiers, places boursières échangeant des titres chinois et mécanismes de marchés intégrant les échanges avec la Chine sont apparus dans divers pays d'Europe, notamment au Royaume-Uni, en France, en Allemagne et au Luxembourg. De nombreuses bourses européennes encouragent des places boursières chinoises spéciales pour les titres chinois, tels que la China Europe International Exchange (CEINEX), lancée en novembre 2015, sur la plateforme de la bourse de Francfort, ainsi que la *London-Shanghai Stock Connect*, lancée en juin 2019.

Sans surprise, l'Allemagne est à l'avant-garde des liens financiers entre l'Europe et la Chine. Basée à Francfort, la CEINEX est une joint-venture établie par la *Shanghai Stock Exchange* (SSE), le *Deutsche Börse Group* (DBAG) et la *China Financial Futures Exchange* (CFFEX). Il s'agit du premier lieu de négociation pour les produits d'investissements liés à la Chine et au renminbi situé en dehors de la Chine continentale. Sa mission consiste à mettre en place une place boursière centralisée pour les échanges, la gestion du risque et la répartition des actifs pour les produits financiers en Europe concernant la Chine ou libellés en renminbi. La France négocie actuellement avec la Chine la possibilité de développer une connexion similaire entre Euronext Paris et la *Shanghai Stock Exchange*. En 2021, au cours du dialogue économique et financier de haut niveau franco-chinois, les deux parties ont lancé le fonds *France-China Cooperation*, composé de la *China Investment Corporation* (CIC), de BNP Paribas et d'Eurazeo (groupe d'investissement mondial majeur) afin d'encourager ce fond dans son rôle de plateforme transfrontalière d'investissement et de promouvoir l'utilisation du renminbi dans les entreprises françaises¹².

11 Casarini, N. & Otero-Iglesias, M. (2017, August 30). [Europe's Renminbi romance](#). Project Syndicate.

12 DG Tresor. (2021). China-France Joint Fact Sheet on the 8th High Level Economic and Financial Dialogue.

Selon le rapport RMB Tracker, produit par SWIFT, l'Union européenne occupe la seconde place, derrière Hong Kong, en termes de transactions transfrontalières mondiales en renminbi. Fin 2022, Hong Kong compensait 75 % des paiements libellés en renminbi, tandis que l'Europe dans son ensemble compense plus de 10 % des paiements mondiaux libellés en renminbi ; et il y a tout lieu de penser que la part du marché européen continuera à augmenter, une tendance qui sera même susceptible de s'accélérer compte tenu du renforcement des liens économiques sino-européens. Il est utile de mentionner que le commerce bilatéral en 2022 a atteint le volume astronomique de plus de 850 milliards d'euros.

Dans ce contexte, l'utilisation du système chinois de paiement interbancaire transfrontalier (CIPS) devrait se renforcer dans l'Union européenne. Sur les plus de 1 300 institutions financières connectées au système CIPS, plus de 170 se situent au sein de l'UE, et l'on peut citer certaines des plus grandes banques telles que HSBC, BNP Paribas, Deutsche Bank et Banca Intesa. Les banques européennes connectées au CIPS ont tendance à compenser les fonds renminbi (ou yuan) utilisés pour financer des projets d'infrastructures dans le cadre de la nouvelle route de la soie chinoise, mais le volume de leurs services libellés en renminbi ne cesse d'augmenter.

Jusqu'à présent, l'internationalisation du renminbi s'est faite lentement mais sûrement, et l'UE a joué un rôle central dans les projets de Pékin de faire de la devise chinoise une monnaie de réserve mondiale. Outre la mise en place d'accords d'échanges de devises entre la Banque populaire de Chine et les banques centrales d'Europe, l'établissement de banques de compensations du yuan (appelées « plateformes renminbi ») et l'utilisation croissante du CIPS chinois par les banques européennes, les Européens ont aussi accordé leur soutien à l'accroissement du rôle du renminbi dans l'économie mondiale. Ainsi, les Européens ont unanimement soutenu la décision du FMI en décembre 2015 d'inclure le renminbi dans le panier des devises composant le droit de tirage spécial (DST), qui constitue une monnaie de réserve artificielle incluant le dollar US, l'euro, la livre britannique et le yen japonais.

Washington a régulièrement réaffirmé son opposition à l'inclusion du renminbi dans le panier du FMI, au motif que la monnaie chinoise ne respecte pas encore les critères lui permettant d'obtenir le statut de monnaie de réserve. Cette position souligne la différence entre l'UE et

les États-Unis à l'égard du rôle mondial du renminbi et, plus généralement, des ambitions monétaires de la Chine.

Le soutien de l'UE au renminbi est clairement politique et il s'effectue aussi en reconnaissance du soutien apporté par Pékin à la zone euro lors de la crise de la dette souveraine en 2011-2012. À cette époque, les autorités chinoises avaient fait plusieurs déclarations de soutien à la monnaie commune européenne et la Banque populaire de Chine était intervenue pour acheter des obligations de la zone euro, y compris de la Grèce, du Portugal, de l'Espagne et de l'Italie, alors confrontées à des attaques spéculatives de la part des banques internationales basées à Wall Street et Londres ainsi que des fonds spéculatifs. La confiance de Pékin dans la zone euro n'était pas passée inaperçue. En échange, des responsables de l'UE (comme Mario Draghi, ancien Premier du Conseil des ministres d'Italie et ancien président de la BCE et François Villeroy de Galhau, gouverneur de la Banque de France) ont soutenu les aspirations monétaires chinoises. La réduction du poids du dollar dans les relations UE-Chine apporterait aussi un contenu monétaire au concept d'« autonomie stratégique », tant vanté par le président français Emmanuel Macron.

Il y a cependant un risque que l'accélération de la dédollarisation bénéficie davantage au renminbi qu'à l'euro à moins que les Européens ne parviennent à maîtriser ces tendances et à garantir une stratégie bénéfique à l'UE. En outre, dans un monde où le renminbi serait largement utilisé, il n'est pas exclu que les entreprises européennes soient confrontées à des mesures chinoises extraterritoriales, tout comme elles le sont actuellement face aux mesures américaines extraterritoriales.

Enfin, le soutien de l'UE aux ambitions monétaires de la Chine ne dépend pas uniquement du fait que ce soutien soit considéré, ou non, comme stratégique pour le vieux continent ; il reste aussi lié à la capacité des Européens d'être plus autonomes vis-à-vis des États-Unis dans les domaines de la sécurité et de la défense, puisqu'il est clairement établi qu'il y a un lien entre le choix de la monnaie utilisée au niveau international et les capacités militaires d'un pays¹³.

13 Eric Helleiner, 'Political Determinants of International Currencies: What Future for the US Dollar?', *Review of International Political Economy*, 15(3), 2008.

III • Scénario 3 – Une entente entre les États-Unis et l’UE contre le renminbi

Dans ce scénario, l’UE cède à la pression américaine et décide de participer avec les États-Unis à une entente contre le renminbi, en utilisant son poids monétaire et ses capacités financières pour empêcher toute utilisation plus importante du renminbi dans l’économie monde. Au cours des dernières années, sous le leadership de la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, l’UE a aligné sa position sur celle des États-Unis sur de nombreuses questions relatives à la Chine. Le Conseil du commerce et des technologies UE-États-Unis (TTC selon l’acronyme anglais), mis en place en juin 2021, est un des cadres de cette coopération transatlantique. Cependant, la question du renminbi et de son rôle mondial n’a fait l’objet jusqu’à présent que d’une discussion marginale au TTC.

Les États-Unis ont reproché aux Européens de ne pas tenir compte du fait que le renminbi ne respecte pas les critères requis pour obtenir le statut de monnaie de réserve¹⁴. Cela impliquerait que la Chine ouvre son compte de capital, et permette donc aux entreprises, personnes individuelles et banques de déplacer des fonds sans devoir respecter les règles et approbations du gouvernement, mais aussi qu’elle laisse sa monnaie flotter librement et qu’elle assouplisse le contrôle gouvernemental sur sa banque centrale. Mais il n’en est rien actuellement. Selon les États-Unis, une utilisation plus importante du renminbi dans l’économie mondiale risque non seulement d’enhardir Pékin, dans une période de tensions sino-américaines croissantes, mais aussi d’ébranler les futures sanctions en cas de conflit relatif à Taïwan.

La persistance de la guerre en Ukraine et la dépendance stratégique manifeste de Washington pourrait inciter l’UE à aligner sa position relative au renminbi sur celle des États-Unis. Cette entente entre les alliés transatlantiques viserait à limiter les ambitions monétaires de Pékin, notamment dans ce qui pourrait être la nouvelle ère des monnaies numériques de banque centrale (MNBC). Il serait alors plus difficile pour la Chine de dédollariser et, plus encore, d’internationaliser sa devise. Les États-Unis et l’UE auraient néanmoins à convaincre les pays du

14 Reuters staff, “China Yuan ‘quite a ways’ from reserve currency status -Lew”, Reuters, 29 septembre 2016.

« Sud pluriel » d'éviter d'utiliser le yuan (numérique) dans leurs transactions avec la Chine, alors que la majorité de ces nations ne sont pas d'accord avec le récit de Washington consistant à diviser le monde entre démocraties et autocraties pour isoler la Chine.

Pour leur part, les États-Unis et l'UE auraient besoin de promouvoir et de mettre en œuvre un ordre du jour plus positif (et non en réaction face à la Chine) dans leurs relations avec le « Sud pluriel », ce qui impliquerait par conséquent d'accorder davantage de place à ces pays dans la reconfiguration et, éventuellement, la construction d'un nouvel ordre politique, économique et monétaire.

Enfin, en s'alignant sur la résistance américaine à la dédollarisation, les Européens risquent de s'isoler davantage encore du « Sud pluriel », une tendance qui aurait aussi des conséquences pour la promotion de l'euro au sein de ces pays.

● **Recommandations**

- Les responsables européens devraient accorder davantage d'attention aux relations sino-européennes sur les questions monétaires et trouver des moyens de renforcer la coordination entre les institutions européennes (Commission européenne, Service européen d'action extérieure) et les institutions de la zone euro (BCE, mécanisme européen de stabilité) sur les questions monétaires relatives à la Chine touchant l'Union.
- L'UE devrait envisager de nommer une personne et/ou de créer un bureau, au sein de la DG ECFIN de la Commission européenne, en charge de contrôler étroitement la dédollarisation de la Chine et l'internationalisation du renminbi, ainsi que les implications que ces tendances pourraient avoir pour l'UE, la promotion de l'euro et les relations transatlantiques.
- Les responsables de l'UE devraient mettre la question de la dédollarisation de la Chine à l'ordre du jour du Conseil du commerce et des technologies UE-États-Unis (TTC) afin d'amorcer une réflexion de part et d'autre de l'Atlantique. L'UE devrait néanmoins éviter de suivre aveuglément la politique chinoise des États-Unis et de s'isoler davantage encore du « Sud pluriel », car cela pourrait avoir des conséquences sur la promotion de l'euro dans ces pays.

8.

L'intégration économique de la Chine et de l'Asie du Sud-Est

Françoise Nicolas

Directrice du Centre Asie de l'Institut
Français de Relations Internationales,
IFRI

I • Le contexte

I POURQUOI L'ASEAN EST IMPORTANTE POUR L'UE

L'ASEAN¹ dans son ensemble est le 3^e plus grand partenaire commercial de l'UE (après la Chine et les États-Unis), avec plus de 271,8 milliards d'euros d'échanges de biens en 2022. L'UE importe environ 180 milliards de dollars depuis les pays de l'ASEAN et y exporte près de 92 milliards de dollars. En outre, l'UE est le deuxième plus grand investisseur direct dans les pays de l'ASEAN et elle finance dans la région des projets liés au commerce. Outre ces financements, l'UE apporte une assistance technique et est engagée dans un dialogue politique, notamment par le biais de deux mécanismes.

- Le programme de l'UE de soutien renforcé à l'intégration régionale de l'ASEAN (ARISE+) offre un soutien technique et financier à l'intégration de l'ASEAN et à la logistique commerciale, notamment pour faciliter les échanges, harmoniser les normes, les transports et les procédures douanières.
- L'instrument renforcé de dialogue régional UE-ASEAN (E-READI) rassemble les responsables politiques, le secteur privé et les autres acteurs concernés des deux régions pour échanger des informations et discuter de questions de politiques d'intérêt commun.

Depuis maintenant plus de 45 ans, les deux blocs sont engagés dans un partenariat étroit et leur relation a été élevée au rang de partenariat stratégique en décembre 2020. Dans sa Stratégie pour la coopération dans la région indopacifique qui date de 2021, l'UE a reconnu le rôle central de l'ASEAN.

L'activisme croissant de la Chine dans la région à travers son projet de Route de la soie (BRI, qui inclut la Route de la soie numérique, ou DSR selon l'acronyme anglais pour *Digital Silk Road*) signifie pour l'UE autant d'opportunités que de sérieux défis. Ainsi, la Route de la soie numérique est bien plus qu'un simple projet d'infrastructure. Elle permet à la Chine d'offrir une alternative à ce qu'elle considère comme une domination américaine du secteur technologique. La construction de réseaux numériques aide la Chine à définir les normes des infrastructures numériques

1 L'ASEAN rassemble dix pays : Birmanie, Brunéi, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaysia, Philippines, Singapour, Thaïlande, Vietnam.

et des technologies de nouvelle génération, telles que l'intelligence artificielle, la robotique, l'Internet des objets, les *blockchains*, l'informatique sans serveur, etc. Que ce soit fait de manière consciente ou non, les choix faits en matière d'infrastructures lourdes sont susceptibles d'enfermer une économie dans une sphère d'influence technologique.

Pour toutes ces raisons, l'évolution de l'ASEAN et de ses relations avec les deux grandes puissances de la région, la Chine et les États-Unis, est d'une importance cruciale pour l'UE.

I L'ASEAN FACE À LA RIVALITÉ SINO-AMÉRICAINE

Située au centre de la région indopacifique, l'Asie du Sud-Est occupe une position géographique unique, qui lui offre un rôle important sur le plan géopolitique. L'ASEAN, qui est une association de nations couvrant 4,49 millions de kilomètres carrés, comptant 660 millions d'habitants et ayant un PIB de 3,35 trillions de dollars en 2021, constitue un partenaire potentiellement important dans la région. Depuis sa création en 1967, elle n'a cessé de renforcer ses liens avec les principales puissances et d'augmenter son influence régionale, se créant progressivement un rôle central dans les affaires régionales.

Si certains pays de la région sont liés aux États-Unis dans le domaine de la sécurité (de manière formelle ou informelle), tous sont étroitement liés à la Chine par le biais des échanges commerciaux et des investissements. Depuis le lancement de sa Route de la soie en 2013, la Chine a cherché à augmenter son influence dans la région. Cependant, dans le contexte de la concurrence stratégique croissante entre les États-Unis et la Chine, la position de l'ASEAN et des pays de l'Asie du Sud-Est pris individuellement consiste à maintenir un équilibre entre les deux grandes puissances et à afficher une détermination forte à ne pas prendre parti.

Ce délicat exercice d'équilibrisme pourrait bien être de plus en plus difficile à poursuivre sous l'effet d'une double pression. D'une part, alors que les États-Unis s'étaient, dans une certaine mesure, désengagés de la région sur le plan économique, ils cherchent désormais à renverser cette tendance, comme en témoigne le Cadre économique indopacifique pour la prospérité (*Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity* - IPEF) lancé en mai 2022 par le président Joe Biden. D'autre part, la

Chine continue à mettre en œuvre sa Route de la soie, par le biais de nombreux projets d'infrastructures mais aussi par la diffusion de ses normes et de ses pratiques, notamment dans le domaine du numérique.

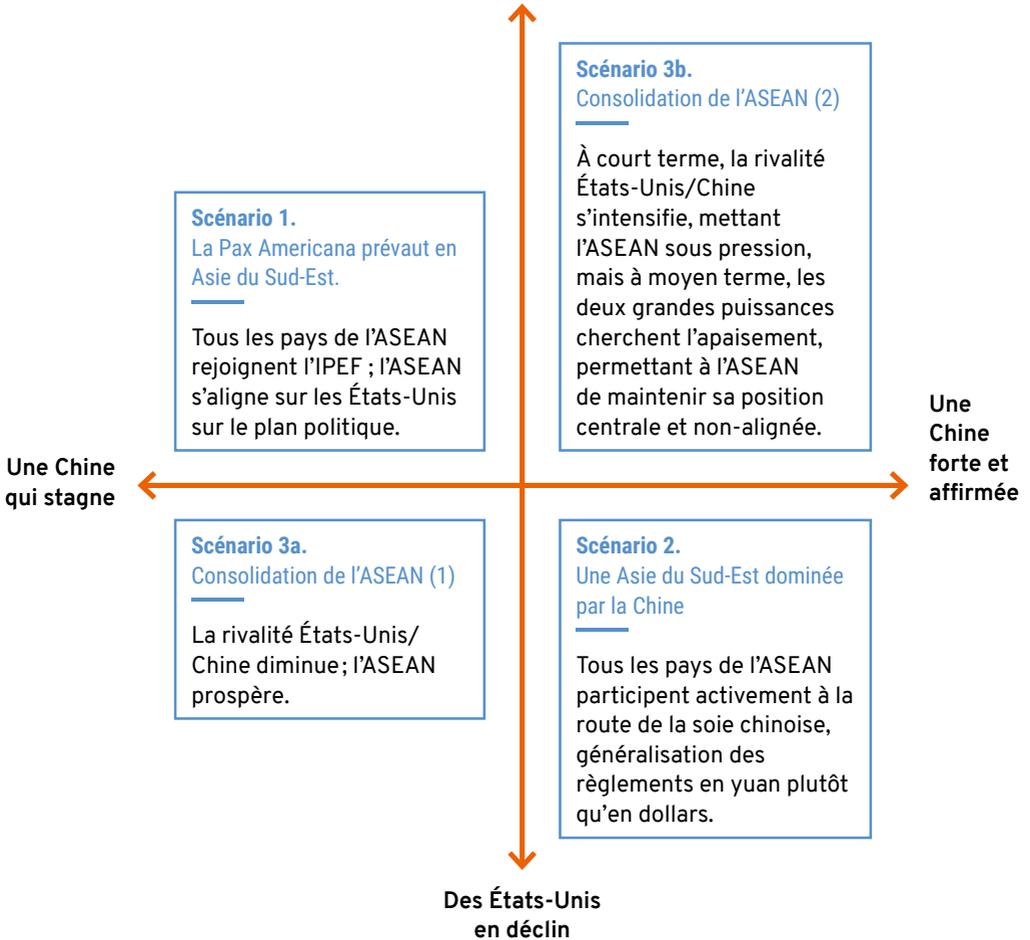
Alors que les États-Unis et la Chine continuent à s'engager dans une lutte acharnée, les nations d'Asie du Sud-Est sont de plus en plus incitées à prendre position. Si tel était le cas, cela pourrait exacerber la rivalité des superpuissances et le risque de transformer la région en champ de bataille, comme cela était le cas durant la Guerre froide.

Alors que l'hypothèse d'une explosion de l'ASEAN semble *a priori* exclue, l'évolution des relations des pays de l'ASEAN avec leurs deux principaux partenaires dépend essentiellement des évolutions internes en Chine et aux États-Unis, qui détermineront si leur rivalité continuera à s'intensifier ou non.

Dans ce contexte, trois scénarios sont imaginables pour la prochaine décennie :

- Scénario 1 : Une Asie du Sud-Est dominée par les États-Unis avec une Chine qui lutte pour rester influente.
- Scénario 2 : Une Asie du Sud-Est dominée par la Chine qui resserre son emprise sur la région.
- Scénario 3 : La rivalité Chine/États-Unis diminue et l'ASEAN se renforce :
 - en raison d'une désescalade délibérée des tensions ou
 - en raison d'un déclin simultané des États-Unis et de la Chine

**Des États-Unis
forts et affirmés**



II • Scénario 1 : Les États-Unis imposent leurs règles en Asie du Sud-Est tandis que la Chine perd du terrain.

Au cours des années à venir, la rivalité États-Unis/Chine se poursuit sans relâche ; cependant, en raison de difficultés intérieures croissantes (population vieillissante, ralentissement de la croissance économique, instabilité sociale, échec des récentes politiques économiques), la Chine n'est progressivement plus en mesure de concurrencer les États-Unis sur un pied d'égalité. Elle est contrainte de réduire l'ampleur et les ambitions de sa Route de la soie et ne peut pas maintenir la pression sur ses partenaires d'Asie du Sud-Est. Obligée de se détourner de ses projets de projection de puissance en raison d'un net ralentissement économique et d'une hausse de l'instabilité sociale, le gouvernement chinois est contraint d'abandonner la majorité de ses projets dans la région, laissant la voie libre aux États-Unis.

Pour sa part, l'économie américaine reprend assez fortement, grâce à la stratégie de réindustrialisation de l'Administration Biden. Ces évolutions intérieures positives contribuent à la poursuite d'une politique étrangère plus audacieuse et à un renforcement du rééquilibrage vers l'Asie. Au cœur de leur « stratégie indopacifique », les États-Unis cherchent à élargir le Dialogue quadrilatéral pour la sécurité (Quad) pour y inclure tous les membres de l'ASEAN ; parallèlement, ils commencent à instaurer de nouveaux mécanismes « mini-latéraux » avec leurs alliés et partenaires afin de mettre en œuvre une coopération en matière de sécurité, de technologie et de d'échanges commerciaux.

Dans ce contexte, les États-Unis attachent une grande importance à la coopération avec les membres de l'ASEAN. Sur le plan politique, l'Administration Biden avait revalorisé la relation États-Unis/ASEAN en l'élevant au niveau d'un partenariat stratégique global en 2022. Sur le plan économique, l'Administration Biden avait invité plusieurs membres de l'ASEAN à rejoindre le Cadre économique indopacifique. Dans le domaine de la sécurité, les États-Unis avaient amélioré la coopération militaire avec de nombreux pays de la région, à commencer par les Philippines. Toutes ces évolutions sont renforcées au cours des années suivantes.

I IMPLICATIONS POUR L'UE

Dans un tel contexte, l'UE se concentrera davantage sur le partenariat avec l'ASEAN en Asie de l'Est, alors que l'attractivité de la Chine diminuera. Cependant, la relation avec la Chine sera également apaisée dans la mesure où elle deviendra un partenaire mineur et ne sera plus considérée comme un rival systémique.

Parallèlement, les tensions entre les États-Unis et l'UE sont susceptibles de se renforcer en raison de leurs divergences de vues dans certains domaines majeurs, comme le commerce numérique.

III • Scénario 2 : Les États-Unis perdent leur crédibilité et la Chine affirme sa domination en Asie du Sud-Est.

La prise de contrôle de Taïwan par la République populaire de Chine (en 2027, selon les prévisions de certains analystes) ne suscite pas l'intervention militaire attendue de la part des États-Unis, ce qui sape la confiance que leur accordaient certains pays de la région. Dans ces conditions, ces derniers se tournent vers la Chine, qui semble plus susceptible de garantir leur stabilité économique et leur prospérité.

Même dans des conditions moins extrêmes, l'influence des États-Unis pourrait décliner assez fortement tandis que celle de la Chine augmenterait. La persistance de l'ambiguïté stratégique et l'absence de réaction face à certains incidents mineurs dans le détroit de Taïwan pourraient progressivement réduire la crédibilité des États-Unis.

Dès lors les États-Unis perdent de l'influence dans la région (Asie de l'Est), notamment parmi les pays de l'ASEAN. La Chine s'empresse de combler le vide de puissance laissé par les États-Unis. Elle tire parti des nombreux liens économiques qu'elle a en Asie du Sud-Est et dont de nombreux pays de la région dépendent pour leur développement durable, malgré les réserves que suscite le potentiel impact négatif du renforcement de son influence économique et diplomatique dans la région.

Parallèlement, la Chine a réussi à promouvoir son *soft power*, par le biais de certaines initiatives telles que sa Route de la soie, qui vise à renforcer la connectivité et la coopération économique entre la Chine et d'autres pays. En outre, le yuan remplace progressivement le dollar pour les échanges intrarégionaux.

I IMPLICATIONS POUR L'UE

Pour l'UE il sera extrêmement difficile de concurrencer la Chine en Asie du Sud-Est, d'autant plus qu'il est peu probable que la Chine laisse l'UE développer son influence stratégique. Ainsi, même l'initiative Global Gateway de l'UE, présentée non comme une alternative mais comme un complément à la Route de la soie, sera délicate. Les tensions entre la Chine et l'UE devraient donc s'intensifier.

IV • Scénario 3a : La consolidation de l'ASEAN (1).

Bien que le degré d'intégration économique entre les pays de l'ASEAN soit loin d'atteindre celui de l'Union européenne, les progrès ont été réels et réguliers, et les dix membres de cette association constituent désormais une zone économique cohérente dans laquelle les biens, les services et, dans une moindre mesure, le capital et les personnes circulent librement. Grâce au poids de ces résultats, les dix États membres sont désormais en mesure de s'organiser collectivement pour faire face à leurs deux principaux partenaires.

Avec l'atténuation de la rivalité Chine/États-Unis, l'ASEAN est libre de consolider sa position autonome et continue de naviguer judicieusement entre les deux grandes puissances. Parallèlement, elle cherche à diversifier ses partenariats en s'engageant plus étroitement avec d'autres pays dans la région tels que le Japon et la Corée, mais aussi en dehors de la région, ce qui laisse de nombreuses options ouvertes pour l'UE.

I IMPLICATIONS POUR L'UE

Dans un contexte d'apaisement de la rivalité Chine/États-Unis en Asie du Sud-Est, l'UE sera capable d'adopter une attitude plus proactive à l'égard de l'ASEAN en tant que bloc, mais aussi vis-à-vis des pays

individuels du Sud-Est asiatique. En effet, l'UE est perçue comme un partenaire de confiance et est généralement considérée comme étant capable d'offrir un certain équilibre stratégique.

L'UE et l'ASEAN continueront à approfondir leur relation, qui avait déjà été promue au rang de partenariat stratégique en 2020. Conformément aux objectifs soulignés dans sa stratégie indopacifique de 2021, l'UE augmentera son engagement en Asie du Sud-Est et renforcera sa coopération avec l'ASEAN. Ainsi, l'ASEAN deviendra rapidement le premier partenaire de l'UE dans cette région, devant la Chine.

Parallèlement, la Chine sera aussi davantage susceptible de coopérer avec l'UE en Asie du Sud-Est, en acceptant par exemple que la stratégie Global Gateway puisse compléter sa Route de la soie.

V • Scénario 3b : La Consolidation de l'ASEAN (2)

Le déclin de l'intensité de la rivalité Chine/États-Unis peut être le résultat d'une stratégie délibérée des deux partenaires, qui réalisent tous deux qu'il est absurde de poursuivre leur rivalité et qui choisissent progressivement de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour sortir d'un jeu à somme nulle (jeu perdant-perdant) et parvenir à une forme de coopération. En d'autres termes, une telle situation de « coopération mutuellement assurée » vient de la volonté des deux partis de trouver un *modus vivendi* pour parvenir à une désescalade des tensions bilatérales.

Il est possible d'envisager le même résultat si les deux partenaires ne peuvent plus se permettre d'élever constamment le niveau de leur rivalité et s'affaiblissent.

I IMPLICATIONS POUR L'UE

Tout d'abord, l'UE pourra profiter de la volonté de l'ASEAN d'éviter d'être enfermée dans une décision binaire. Elle pourrait être le meilleur atout de l'ASEAN pour se protéger contre certains risques liés à la rivalité États-Unis/Chine.

Au fil du temps, alors que les deux grandes puissances abandonnent leur attitude conflictuelle, l'UE peut à nouveau s'engager dans une stratégie plus pro-active. L'UE est considérée depuis longtemps par les membres de l'ASEAN comme capable d'assurer le maintien d'un ordre fondé sur des règles et la défense du droit international.

À nouveau, comme dans le scénario précédent, le potentiel de coopération avec la Chine en Asie du Sud-Est augmentera.

9.

La Chine, l'ASEAN, l'ASEAN +3, l'ASEAN ++ et le Global South

Jean François Di Meglio
Président d'Asia Centre

Les diverses interprétations qui sont faites des tentatives de « mondialisation » de l’empreinte chinoise donnent lieu à plusieurs scénarios d’évolution des relations de la Chine avec différents cercles de partenaires. Le premier est régional, à commencer par l’ASEAN¹, organisation à laquelle, au sein de l’« ASEAN + 3 » la Chine est associée de façon lâche, à deux partenaires clés, le Japon et la Corée du Sud. Les autres cercles concernent les pays qui se regroupent, en particulier depuis le vote à l’ONU du 2 mars 2022 sur l’Ukraine et les velléités de la Chine de moins en moins occultes de les fédérer autour d’elle, sous des dénominations incluant le concept de « Sud ». Les divers regroupements BRICS, SCO (Organisation de Coopération de Shanghai) et RCEP (Partenariat économique régional global) illustrent ces dynamiques. Néanmoins ces dernières restent très incertaines et se prêtent d’autant plus à des tentatives de scénarios.

À partir du communiqué final de la réunion des Ministres des affaires étrangères de l’ASEAN du 13 juillet 2023, à laquelle participaient le Ministre chinois des affaires étrangères et son homologue américain, Antony Blinken, on peut comprendre les ambiguïtés de l’ASEAN et celles du « Sud Global » vis-à-vis de la Chine. Les analyses comme celles de *The Economist*² qui agitent le spectre d’un nouvel ordre sino-centré se parant de la solidarité et de l’esprit de revanche des pays du sud, ne permettent pas de conclure qu’il n’y aurait comme seul scénario possible que celui d’une montée linéaire du concept englobant tout un camp non-occidental, dont ferait parti l’ASEAN.

Ce communiqué final qui, par définition, n’engage pas les observateurs chinois et américains présents à la réunion, reste relativement évasif sur les objectifs des dix pays de l’ASEAN. Il fait aussi clairement référence au document de 2019, AOIP (*ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*), qui est supposé présenter la position officielle de l’ASEAN sur l’Indo-pacifique. Or ce concept a une indéniable connotation antichinoise. Pour autant cette référence laisse beaucoup de zones d’ombre. Sans doute pourrait-on être moins dubitatif vis-à-vis de l’« ASEAN +3 » : le rapprochement de la Corée du Sud et du Japon est un signal clair de distanciation vis-à-vis de la Chine. Cependant, les divergences suscitées

-
- 1 L’ASEAN compte dix membres : Birmanie, Brunéi, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaysia, Philippines, Singapour, Thaïlande, Vietnam.
 - 2 « China’s message to the global south », *The Economist*, 6 juillet 2023.

par l'annonce de la dissémination des eaux contaminées de Fukushima et le rapprochement consécutif des positions chinoises et coréennes, illustrent aussi la difficulté que l'on a à établir des délimitations claires et des positionnements systématiques. Sur un autre front, la présence du Premier ministre indien, Narendra Modi, à Paris lors du Défilé du 14 juillet français 2023, et la confirmation de commandes indiennes de matériel français ne suffisent pas non plus à faire oublier que le « multi-alignement » inventé par le gouvernement nationaliste hindou du BJP reflète bien l'ambivalence de la position indienne et les hésitations de ce « non-bloc » qu'on nomme le « Sud Global ». Ces ambivalences forcent à envisager plusieurs scénarios d'évolution des relations de la Chine avec ses partenaires privilégiés qui ne se contredisent pas nécessairement entre eux.

Le récent élargissement de l'Organisation de sécurité de Shanghai (SCO), avec l'annonce officielle de l'arrivée formelle de l'Arabie Saoudite et de l'Iran, peut rendre crédible un scénario de montée en puissance d'une gouvernance mondiale « à la chinoise », à partir d'une solidarité établie avec les pays du Sud.

Par conséquent les scénarios décrits ci-dessous semblent diverger et comporter des éléments inconciliables, mais ils peuvent aussi parfois se superposer ou être inclus les uns dans les autres. Il faut commencer par identifier les principaux facteurs sur lesquels s'appuie chaque scénario pour observer comment ils peuvent interférer et évoluer de façon très diverse.

I SCÉNARIO 1 – LE RÊVE BRISÉ :

- Une reprise économique molle de la Chine post-Covid,
- Une difficile relance de la consommation intérieure et réponse aux différents défis de l'économie nationale,
- Une baisse de l'attractivité,
- Un financement et achèvement difficiles des projets liés à la Route de la soie (BRI),
- Un effacement de la Chine au sein du RCEP.

I SCÉNARIO 2 – LE GRAND REMPLACEMENT OU BANDUNG 2.0 :

- La GDI (*Global Development Initiative*) remplace la BRI et la Chine trouve de nouveaux points d'appui avec le rapprochement de l'Arabie Saoudite qui rejoint l'Organisation de coopération de Shanghai, et le prestige qu'elle a acquis à la suite de l'accord signé entre l'Iran et l'Arabie saoudite.
- La réussite du RCEP.
- L'attractivité de la Chine pour les pays qui restent ambivalents (ASEAN, Corée du Sud, Japon)

I SCÉNARIO 3 OU SCÉNARIO INTERMÉDIAIRE : LE BOL DE NOUILLES, LES ATTRACTIONS GRAVITATIONNELLES ALTERNÉES OU LA DISPARITION DE TOUTE DYNAMIQUE DE GOUVERNANCE MONDIALE :

- Les pays choisissent chacun d'appartenir à différents accords de commerce et/ou de défense, formant ainsi plusieurs « cercles de connivence »,
- L'indécision de certains pays ne permet pas de délimiter clairement les blocs.

I • Scénario 1 : le rêve brisé

I ÉTAT DES LIEUX :

Le « rêve chinois » de mise en œuvre des « projets en G » (GDI mais aussi GSI – *Global Security Initiative*, GCI – *Global Civilisation Initiative*) a semblé connaître un essor rapide alors que la Chine déployait ses efforts diplomatiques auprès des pays du Sud et d'autres régions du monde qui semblent échapper à l'orbite américaine. Le Président chinois, a signé des mémorandums d'accord, tous azimuts, et dont le degré de précision est très variable, avec des pays d'Asie mais aussi avec des pays européens disposés à rejoindre une BRI plus englobante et effilochée.

Cependant, l'évaluation des coopérations avec les instances de financement multilatérales d'origine non chinoise montre aussi que l'AIIB (*Asian Infrastructure Investment Bank*), ou les banques chinoises, s'associent encore souvent, du moins en dehors l'Afrique, avec les représentants de la « gouvernance financière mondiale d'avant ». La participation de

la Chine au Sommet de Paris sur la dette de juin 2023 et la perspective d'une participation de la Chine à la restructuration de la dette zambienne dans un cadre de type « Club de Paris » montre qu'il lui est difficile de procéder à un découplage financier complet qui aurait permis de créer une « galaxie chinoise de la dette » qui serait autonome.

Par ailleurs, comme en Afrique, dans les autres régions du monde où la Chine prête, son rôle de financeur ne débouche pas nécessairement sur des liens diplomatiques plus forts et plus de solidarité. A contrario, l'évocation en août 2023 d'un projet de monnaie commune à la Chine et 23 autres partenaires du Sud, renforce la crédibilité d'un ordre financier et diplomatique chinois.

Plusieurs facteurs permettent, à l'appui de ces tendances divergentes et d'informations parfois contradictoires, d'envisager un scénario de « rêve brisé » :

- L'impact du ralentissement économique et démographique chinois sur les investissements extérieurs chinois dans les pays voisins et les coopérations développées avec les pays asiatiques les plus développés.
- L'accélération de l'éclatement du format 17+1 et sa réduction possible à un format 1 (Hongrie) + 1 (Chine) ; les éléments de langage chinois qui décrivent (ou occultent) cet échec pourrait avoir un impact significatif sur les pays de l'ASEAN et plus généralement du Sud qui souhaitent un rapprochement plus visible avec la Chine.
- L'impact des sanctions américaines sur la montée en puissance de la capacité d'innovation technologique chinoise, qui utilise dans certains cas les relais de production ou d'innovation de l'Asie du Sud-Est (et de la Corée du Sud).
- L'influence croissante des institutions créées par la Chine sur des pays ambivalents comme la Corée du Sud.
- La comparaison entre le niveau des échanges avant la signature du RCEP et une estimation 5 ans après.
- La matérialisation ou l'inertie de la nouvelle politique japonaise de défense soutenue par les US.
- La gestion par la Chine de son « non-engagement » dans le conflit ukrainien et de ces répercussions sur les relations avec les pays de l'ASEAN et du Sud, en particulier après le « froid » créé entre la Russie et la Chine par la « péripétie Wagner » du juin 2023.

- Le discours officiel des pays asiatiques à la suite des élections taiwanaises de 2024.
- La direction donnée aux relations « nord-sud » par le résultat de l'élection présidentielle américaine de fin 2024 : conflictualité raisonnée « à la Biden » ou confrontation plus désordonnée qui favoriserait un regroupement du Sud autour de la Chine incarnant une « puissance constructive ».

La Chine connaît un ralentissement économique continu. Elle est incapable d'atteindre son objectif de montée en puissance technologique et d'intégrer la région dans son hub d'innovation. Le rapprochement entre le Japon et la Corée du Sud s'accélère. Le soutien plus ou moins affirmé des pays asiatiques favorables à Taiwan conduit à un RCEP - 1 (la Chine). Les contradictions se renforcent au sein de l'Organisation de Coopération de Shanghai et des BRICS, au point que certains membres participent de manière plus ou moins engagée aux projets de sanctions américains. Par ailleurs, l'incapacité de la Chine à établir des principes clairs et des chartes précises pour régir l'adhésion aux nouvelles instances de gouvernance et à définir leur mode de fonctionnement, lasse les pays plus déterminés. L'évolution de la ligne américaine après les élections présidentielles de 2024 est évidemment décisive dans ce scénario. Celui-ci pourrait évoluer d'un renforcement momentané des liens de la Chine avec les pays du Sud, concomitant d'un statu quo ambigu avec l'ASEAN, vers un essoufflement économique chinois qui conduit les pays du Sud à une évaluation coût-avantage défavorable à la Chine (comme au sein du format 17+1). Le spectre d'un bloc chinois fort qui rassure l'ASEAN et attire le Sud s'éloignerait progressivement.

II • Scénario 2 : Le grand remplacement ou Bandung 2.0.

I ÉTAT DES LIEUX :

La montée de l'Organisation de Coopération de Shanghai, la dynamique d'élargissement des BRICS à de nouveaux membres, les projets de monnaie commune et l'évolution récente des votes dans les instances internationales des pays « en balance » (y compris de pays comme l'Inde, et y compris au Conseil de sécurité) alimentent *a priori* la crédibilité d'un tel scénario. Même l'ambiguïté stratégique de la Chine sur l'invasion de

l'Ukraine ne suffit pas à l'isoler, alors que l'élargissement de l'OTAN et la perspective de l'ouverture d'une représentation de l'Organisation à Tokyo sont largement instrumentalisés par la Chine pour dénoncer son encerclement.

Ce scénario de montée en puissance d'un projet de gouvernance régionale voire mondiale à la chinoise, dépendra de plusieurs facteurs :

- La diminution progressive du taux de participation aux instances multilatérales qui préexistaient.
- L'agrégation progressive de nouveaux pays (d'Asie du Nord-Est) aux instances créées par la Chine et l'élaboration de nouveaux principes de gouvernance au sein des institutions créées par la Chine ou avec son soutien (schéma AIIB en mieux).
- La capacité de la Chine à répliquer la « médiation iranienne » pour d'autres sujets (Moyen-Orient, Birmanie, Afrique, péninsule coréenne).
- La réussite d'une politique internationale dans l'esprit du « front uni », de la « non-ingérence » et du « consensus de Pékin ».
- La marginalisation des questions taiwanaise et de la mer de Chine du sud : la réfutation des arbitrages de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM ou UNCLOS selon l'acronyme anglais) par les partenaires de la Chine, qui, à partir d'accords informels, bilatéraux ou régionaux, sur la liberté de circulation devient l'instance de gouvernance régionale. Un retour du Kuomintang au gouvernement pourrait favoriser la négociation d'un accord commercial avec Taiwan.

Ce scénario reste suspendu à plusieurs conditions :

- La volonté de la Corée du Sud de se rapprocher à nouveau de la Chine.
- Un Japon incapable d'atteindre les objectifs de la loi de programmation militaire 2023-2027.
- Le retour du taux de croissance chinois à un niveau acceptable, ou du moins mieux géré et communiqué (3 à 4 %, accompagné de mesures de soutien à l'emploi et aux secteurs économiques les plus fragiles).
- La capacité de la Chine à subventionner les pays de l'« ex-BRI » qui sont en difficulté.
- Quelques exemples incontestables de réussite de la BRI qui montreraient la capacité de la Chine à sortir des populations de la pauvreté.
- La transformation rapide du RCEP en véritable accélérateur d'intégration commerciale de la région (délocalisations triangulaires permettant de jouer sur l'abaissement des droits de douane selon

l'exemple des PME taiwanaises qui en profitent déjà). Après avoir été rejoint par la Chine au sein de l'accord transpacifique, CPTPP, le Royaume-Uni devient la tête de pont de l'influence chinoise en Europe.

Un tel scénario conduirait à la marginalisation du camp occidental, la renégociation d'un Accord global d'investissement (ou CAI selon l'acronyme anglais) plus bénéfique à la Chine, la finlandisation de la Corée du Sud et de Taiwan, la « koulakisation » du Japon, la subordination voilée de l'ASEAN. On observerait également une généralisation des formats FOCAC (Forum sur la Coopération Sino-Africaine) à d'autres régions du monde (Moyen-Orient, Asie centrale, Asie du Sud-Est), avec la participation d'observateurs (Corée du Sud, Japon, etc..). Néanmoins, comme le montre la nouvelle position de l'Allemagne sur le CAI, il faudrait beaucoup trop de conditions réunies pour qu'un tel scénario se matérialise.

III • Scénario 3 ou scénario intermédiaire : Le bol de nouilles, les attractions gravitationnelles (alternées) ou la disparition de toute dynamique de gouvernance mondiale :

I ÉTAT DES LIEUX :

Plusieurs pays sont concernés par ces « attractions gravitationnelles » contradictoires et rejoignent des ensembles concurrents : que ce soit en étant membre à la fois du RCEP et de divers accords de libre-échange qui tendent à créer des ensembles réglementaires, voire monétaires, différents, ou en rejoignant, comme dans le cas de l'Inde, des partenariats de sécurités contradictoires comme l'OCS et le QUAD. Ces pays votent dans les instances multilatérales et internationales, selon les circonstances, dans des directions parfois contradictoires. Par ailleurs, si la Chine « fascine » ou peut servir d'« exemple à suivre », sa capacité à générer de la méfiance voire de la répulsion dans la région n'est pas nulle ni dénuée de conséquence. Par ailleurs, qu'il s'agisse des opinions (souvent très influentes) de la diaspora chinoise résidant dans la région ou des subtilités coréenne ou japonaise, mais aussi malaisienne, singapourienne, philippine (sans parler du Vietnam), l'art du flou et le refus d'affirmer des positions clivantes sont les caractéristiques des acteurs politiques situés dans la proximité immédiate de la Chine. Cela peut

contrarier la propagation de l'influence chinoise à un « Grand Sud » très conscient du jeu chinois dans sa région de référence.

La probabilité de ce scénario dépend de plusieurs facteurs :

- Le relâchement des sanctions américaines dans le secteur technologique.
- L'épuisement progressif des investissements directs étrangers en Chine.
- La dégradation de la balance des paiements chinoise et l'incapacité à générer des investissements directs étrangers chinois qui soient créateurs de valeur.
- Les différends au sein du RCEP.
- La montée en puissance de l'Inde, nouveau pôle antinomique de délocalisations et de rééquilibrage géostratégique.

Une plus grande « acceptabilité » de la Chine comme partenaire des États-Unis (contraints ou réalistes), associée à une moindre attractivité chinoise et à une montée en puissance du « concurrent indien » remettraient en question « le grand découplage » pour favoriser au contraire l'imbrication des intérêts, rendant impossible la consolidation d'un « Grand Sud chinois ».

Plusieurs signaux confirmeraient la réalisation de ce scénario :

- La fin de l'idéologie des blocs malgré la propagande et l'entêtement chinois.
- La marge de manœuvre que parviendraient à préserver les dirigeants du sud-est asiatique.
- L'invention ou la poursuite de l'élaboration d'un positionnement diplomatique plus affirmé en Afrique et en Amérique latine.
- Une possible théorisation de l'« équidistance » venue de Singapour ou du « multi-alignement indien ».
- Une possible régénération de l'ASEAN (potentiellement élargie à « ASEAN + 2 bis » qui intègre non seulement la Corée du Sud et le Japon mais aussi Taiwan).
- Une relative mise en veilleuse des schémas « Indopacifique durs », de l'AUKUS et du Quad, du fait de la marginalisation poursuivie des pays « non-anglophones ».
- Un rapprochement de l'Union européenne et de l'ASEAN qui marque un retour de l'Europe dans la région.

Il est à la fois difficile de se représenter la pérennisation de ce scénario, proche en réalité de la situation actuelle, et de voir ce qui, dans le contexte de relatif doute sur le modèle chinois, pousserait les principaux partenaires de la Chine à se priver des avantages qu'ils ont acquis par le passé grâce à leur posture ambiguë pour rêver des avantages, encore chimériques, qu'ils tireraient de la montée en puissance d'une centralité chinoise incontestée. Mais ce scénario doit être sérieusement considéré. Si l'attitude américaine est un facteur-clé de matérialisation du scénario 1, dans le scénario 3 c'est, au-delà même du rôle de l'Union européenne, le positionnement de l'Inde, son implication, son influence et l'évolution de sa posture « flexible », voire opportuniste, qui serait un facteur plus déterminant.

10.

L'hypothèque Taiwan :
penser l'impossible,
conjuré l'envisageable

Jean François Di Meglio
Président d'Asia Centre

I • État actuel de la réflexion sur une potentielle crise autour de Taiwan

La pression chinoise à propos de Taiwan ne s'exerce pas seulement de façon diplomatique ou militaire, et ses cibles privilégiées ne sont pas forcément les objectifs « physiques » de l'île : les esprits, dans l'île et au-delà des mers, sont plus vulnérables que le « porte-avions immobile ». Cependant la *Schadenfreude* occidentale (surtout européenne) prenant comme un fait accompli l'imminence d'une attaque et le « sensationnalisme » des médias peuvent un jour être confirmés dans la réalité. Une attaque contre une rare démocratie asiatique et un bastion important d'ouverture politique, culturelle et commerciale, une forteresse technologique aussi, se répercuterait largement sur le reste du monde. Le développement ci-dessous n'est pas là pour le rappeler. Les chiffres et les conséquences d'une agression chinoise contre Taiwan ont été largement évalués par de nombreux experts. On peut ici se référer à deux études.

L'étude de l'Atlantic Council et de Rhodium¹ chiffre, comme d'autres institutions, le coût global pour l'économie mondiale d'une crise autour de Taiwan et de ses conséquences à plus de 3000 milliards de dollars. Elle souligne l'imbrication globale des chaînes de valeur, et, naturellement, l'impact très critique que cela aurait sur le secteur des semi-conducteurs. Elle mentionne la possible érosion de l'impact des sanctions financières et monétaires au fil du temps, dans un contexte où des contre-mesures sont déjà esquissées par la Chine pour construire des remparts protégeant une éventuelle zone monétaire exclusive autour de son propre système de commerce et de compensation. L'étude conclut de façon logique que même des sanctions dont l'impact négatif a été clairement anticipé, ne suffisent pas à écarter un risque d'agression.

Par ailleurs, l'évaluation de l'Economist Intelligence Unit (EIU)² s'intéresse plus à l'impact régional, direct et indirect, d'une crise aiguë, voire d'un conflit, déclenchée par une action chinoise contre Taiwan et compare les degrés de vulnérabilité des pays de la région à une telle crise, sans oublier naturellement les dommages causés à la Chine elle-même.

1 "Sanctioning China in a Taiwan crisis: scenarios and risks", Charlie Vest, Agatha Kratz, Atlantic Council, 21 June 2023.

2 "Conflict over Taiwan: assessing exposure in Asia", Economist Intelligence Unit, 2023.

II • La question des risques et des sanctions réciproques *ex post* ou *ex ante*.

Il s'agit d'évaluer l'impact d'une rupture du statu quo entre la Chine et Taiwan qui serait suivie de sanctions. S'agissant des sanctions, les cibles que l'Union européenne pourrait envisager de viser et donc d'annoncer à l'avance sont principalement les investissements et avoirs chinois dans l'Europe des 27, sachant que la sensibilité de chaque pays, son exposition respective à la Chine, et la capacité de « s'opposer » à cette dernière sont très différentes d'un État membre à l'autre.

Pour ce qui est des sanctions sur les cibles évidentes mentionnées plus haut, les mesures de rétorsion chinoises s'abattant sur les investissements européens en Chine (qui beaucoup plus importants que les investissements chinois dans l'UE) pourraient être douloureuses. Elles font d'ores et déjà réfléchir les stratèges européens, qu'ils soient politiques ou responsables d'entreprise, comme le montre la Stratégie Chine présentée par le gouvernement allemand le 13 juillet dernier³.

Des sanctions *ex post* auraient aussi un coût indirect colossal sur la finance mondiale compte tenu de la dette américaine détenue par la Chine, et de la mise en défaut de paiement que cela provoquerait, avec une situation moins critique pour la dette européenne.

Cependant il ne faut pas sous-estimer les bénéfices à moyen/long terme de l'initiative que pourraient prendre un groupe d'États membres de l'UE qui auraient le courage d'accepter de jouer le jeu des « menaces ».

Une dissuasion réussie préserverait tout d'abord les équilibres mondiaux. La préparation de cette dissuasion permettrait de parer aux éventuelles ruptures d'approvisionnement (installation possible dans l'Union européenne du constructeur taïwanais de semi-conducteurs). Cela permettrait aussi de contrer la promotion des standards chinois, l'évolution de la Chine vers une véritable autonomie stratégique, la matérialisation d'un redouté « découplage généralisé ».

La question se pose dès lors des réponses européennes possibles, mais surtout de la façon dont on anticipe une telle stratégie. Il est illusoire

3 <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2608578/810fdade376b1467f20bdb-697b2acd58/china-strategie-data.pdf>

d'envisager quelque scénario de représailles que ce soit si les enjeux et les conséquences éventuelles pour l'UE d'une action contre Taiwan ne sont pas présentés largement en amont aux opinions publiques et ne font pas l'objet d'un accord unanime de tous les États membres de l'UE, qui n'ont par ailleurs pas la même relation à Taiwan.

III • **Actions possibles au-delà des efforts de communication et de sensibilisation**

Le niveau du débat en France sur les réseaux sociaux n'est pas représentatif, y compris lorsque les interventions émanent de personnalités plutôt engagées et informées. L'opinion française paraît encore très indifférente vis-à-vis de la situation de Taïwan, voire exprime un certain mépris et de la distance. L'attention se porte sur les problèmes nationaux, déjà conséquents, alors qu'il n'y a ni le temps, ni les moyens financiers de prêter attention à Taïwan.

Il y a un **hiatus considérable** entre le degré de conscience des cercles impliqués dans les enjeux de relations internationales (administrations et secteur des entreprises) et celui des opinions publiques.

Il y a de **grandes disparités** dans la façon dont les différents acteurs perçoivent l'impact d'éventuelles sanctions appliquées à la Chine même si, à terme, les conséquences d'un conflit autour de Taiwan ou d'un changement de statut de l'île sont porteurs de risques considérables non seulement pour l'idée démocratique, mais aussi pour les grands équilibres économiques de tous les acteurs européens.

Il y aurait donc potentiellement de grandes disparités entre les positions des pays membres à l'heure de décider d'éventuelles sanctions. **La comparaison avec le cas russe ne sert à rien**, même dans le secteur énergétique parce que les enjeux et les intrications avec la Chine sont omniprésents dans tous les secteurs, ce qui fait à la fois la difficulté de l'exercice mais aussi la valeur de la menace en raison des dommages mutuels possibles (plus de symétrie possible dans les dommages causés qu'avec la Russie).

De même, la définition de la « (co-)belligérance », qui n'est déjà pas évidente pour l'Ukraine, ne se pose absolument pas dans les mêmes

termes (liberté de circulation dans la mer de Chine du sud et enjeux liés pour l'Union européenne, mise en cause de la sécurité de l'Indopacifique français, et vulnérabilité des biens concernés par le transit dans la région).

En conclusion, dans la lignée, assez pessimiste, des deux études mentionnées précédemment, des sanctions ne peuvent être efficaces que :

- si elles sont **préparées**, concertées et harmonisées au sein d'un groupe de pays unis,
- si elles sont **utilisées** comme une arme de dissuasion (de type « ambiguïté stratégique ») avant d'être mises en œuvre, car alors « il serait trop tard » (voir ci-dessous la difficulté de délimiter le périmètre, la temporalité et la nature des sanctions)
- si elles sont **accompagnées** d'une communication intelligente sur les sujets touchant l'opinion publique (investissement/emplois compromis/dépendance vs « autonomie stratégique »).

En évitant de tomber dans la dystopie ou l'uchronie, ou même dans des scénarios totalement déconnectés du possible, il faut étudier les moyens d'action suivants :

- Un premier degré de dissuasion :
 - Mise en place préalable dès maintenant de **clauses d'exception** dans tout nouveau contrat d'investissement chinois en Europe (avec une mention qui précise qu'« *en cas de révision du statu quo de la situation actuellement établie en Asie orientale, les conditions de ce contrat sont révisables* »).
- Un deuxième degré de dissuasion, portant aussi sur les échanges, avoirs, investissements, et outils de production chinois en Europe : Actions menées par les Européens contre la Chine (action graduelle) :
 - arrêt immédiat des connexions de toutes sortes (aussi bien logistiques que digitales, etc.),
 - échelonnement des droits de douane (facturés théoriquement) sur la durée et selon les produits pour les flux encore en cours,
 - gel des avoirs financiers chinois,
 - arrêt des émissions de permis de séjour octroyés aux citoyens chinois puis annulation des permis existants si les tensions se renforcent ; suppression des couvertures sociales pour les résidents chinois avec ou sans permis de séjour, étudiants inclus.
- En parallèle, des actions de prévention devraient être menées et accompagnées d'un effort de communication :

- constitution de stocks européens de biens stratégiques et recherche de produits de substitution aux produits chinois.
- réduction de la dette européenne détenue par la Chine et diversification des investisseurs.
- L'adoption de mesures *ex post* de dernier recours : mise en place de structure d'accueil pour le « gouvernement de Taiwan libre » (format Londres 1940).

Toutes ces actions, annoncées ou effectives, ne peuvent être crédibles sans une communication « track 2 » (non-officielle) inspirée de la pratique diplomatique chinoise dites des « loups guerriers », avec une description nourrie des actions possibles qui rende crédible la dissuasion :

- La stratégie des « missi dominici » qui ont accès aux instances dirigeantes chinoises, et peuvent faire passer officieusement mais très en amont, des messages, chiffrés et documentés, qui vont des plus modérés aux moins modérés selon le degré de menace.
- Parallèlement, communiquer avec les instances dirigeantes taiwanaises, en place ou en position d'être élues, pour tempérer les initiatives et rassurer afin d'éviter que la « ligne rouge » soit franchie.

IV • Retour à la « vraie réalité »

À ce stade, c'est un examen objectif qui s'impose : au-delà des dystopies, il s'agit de prendre acte de l'environnement actuel, des raisons pour lesquelles des scénarios ont été bâtis, et des motivations qui conduisent à l'élaboration d'un scénario pessimiste tel que celui qui prévaut actuellement.

Assembler les éléments disponibles aujourd'hui pour construire des scénarios est naturellement une priorité du cahier des charges de centres de recherche et de think tanks très impliqués dans l'analyse, le commentaire et parfois le conseil.

Cependant, les résultats des excellents travaux mentionnés précédemment convergent tous, quelles que soient les nuances apportées par leurs auteurs soucieux de précision documentaire et de granularité, et s'en tiennent à des évidences assez décourageantes. Quel que soit le résultat d'une attaque, suivie ou pas d'un conflit, la disparition du « statu

quo » autour de Taiwan serait très lourde de conséquences négatives en matière économique, à court et moyen termes, pour toutes les parties impliquées.

L'importance géopolitique et « géoéconomique » de la région et les paramètres de changement que met en jeu l'ambition chinoise conduit, entre les lignes, à une étrange forme de résignation, sinon de fatalisme et à l'expression d'une certaine incapacité à proposer des solutions pragmatiques, soit en matière de prévention, soit en matière d'« atténuation » et d'« adaptation » pour reprendre le vocabulaire mobilisé dans le cadre de la crise climatique.

Avant la publication de ces études et à un moment où le risque était perçu de façon moins aiguë, c'est-à-dire il y a deux ans, la conclusion du livre de Kevin Rudd *The Avoidable War: The Dangers of a Catastrophic Conflict between the US and Xi Jinping's China*⁴, laissait peu de place à des solutions constructives et créatrices de valeur pour les différentes parties prenantes, les États-Unis, la Chine, Taiwan et même le reste du monde. Parmi les scénarios qu'il évoque en matière de prospective des relations US-Chine autour de la question de Taiwan, très peu sont optimistes. Même lorsqu'ils le sont, ils font penser à un avenir qui ressemblerait à une répétition des accords de Locarno et de Stresa, respectivement en 1925 et 1935, lorsqu'il semblait possible de « faire pression » sur les dictatures, de les amener à la table de négociation, de les amadouer et de se concentrer sur les mérites d'un dialogue tout près du volcan, grâce à l'utilisation d'un mélange de coercition et de réalisme semblable à celui que Kevin Rudd recommande pour « traiter avec la Chine » dans les dernières pages de son ouvrage. Rappelons qu'en 1935, et donc neuf ans après le Prix Nobel de la paix d'Aristide Briand, reçu à la suite du projet de conciliation avec la République de Weimar conduisant à l'accession de l'Allemagne à la SDN, la perspective d'une guerre imminente suscitée par la « montée de l'Allemagne » nazie avait été écartée. Le « Duce » avait « joué le jeu » et endossé la construction, confirmée par le traité de Stresa, d'un « front commun » entre la dictature fasciste et les démocraties occidentales. Rappelons qu'à la fin de l'année, il envahissait l'Abyssinie.

4 Rudd, K. (2022). *The Avoidable War: The Dangers of a Catastrophic Conflict between the US and Xi Jinping's China*. PublicAffairs. <https://www.avoidablewar.com/>

L'évocation des sanctions possibles contre une Chine agressive et expansionniste a objectivement et explicitement pour but de préparer les acteurs à une « économie de guerre » mais aussi de souligner l'insuffisance des moyens de rétorsion envisagés pour contrarier ce qui serait une « fatalité ».

Un peu comme dans une *situation room* américaine ou dans ces « comités des risques » chers aux institutions financières, il s'agirait donc de « provisionner » des ressources disponibles (s'il y en a) en même temps que de prévoir le pire pour tenter de l'écartier.

Mais il est possible aussi que les institutions qui se livrent à l'exercice (pour la plupart elles sont occidentales) aient pour destinataires implicites les décideurs de Pékin, qu'il s'agirait, comme à l'époque des conférences internationales de la première moitié du vingtième siècle, de convaincre, en recourant à une forme de « dissuasion diplomatique », pour qu'elles acceptent de négocier un maintien du statu quo. On pourrait croire, face à l'effroi suscité par la perspective du conflit, au retour d'un esprit « crypto-pacifiste », semblable à celui qui animait jadis Briand et Laval. L'alternative serait ainsi d'agiter un « épouvantail conceptuel » pour éviter les conséquences que s'auto-infligerait l'agresseur.

On peut espérer que ce pari sur la rationalité d'une dictature assurément à l'écoute de ses interlocuteurs, soit fondé et réussisse. Il sous-entend d'ailleurs que la Chine de Xi soit « influençable ».

V • De quoi une crise serait-elle le nom ?

Il est important d'analyser le risque bien réel d'une crise et les enjeux liés à la disparition du statu quo.

La réalité plus crue du régime chinois est qu'il n'est actuellement probablement pas prêt ou décidé ni à l'aventure, dans l'état actuel du rapport des forces et des risques d'échec militaire d'une opération contre Taiwan, ni à la dispersion de ses efforts, dans un contexte économique intérieur de plus en plus dégradé. Il est vrai que les incursions de plus en plus pressantes dans l'espace aérien taiwanais et les manœuvres militaires de plus en plus ambitieuses constituent à la fois une indéniable « escalade » et un moyen d'améliorer la connaissance du « terrain ».

La tentation de l'offensive, même si elle n'est pas à l'ordre du jour, n'est assurément pas absente de tous les esprits, à commencer par ceux des chefs de guerre chinois, maintenus pour l'instant sous la coupe vigilante du Parti, même quand leurs propos bellicistes échappent à la censure.

Pour autant, l'exécution de l'objectif maintes fois répété de la « réunification » pourrait passer par d'autres voies que l'agression ou le blocus, et l'intimidation souhaitée par l'agitation militaire y contribue. Son efficacité n'est pas étrangère à la fébrilité des analystes cités plus haut, et même au « défaitisme » inavoué qui sous-tend leurs travaux. On peut par conséquent s'interroger sincèrement sur leur utilité.

Nous préférons poser la question des « sanctions » autrement : **Que signifierait la fin du statut quo en fonction des motivations qui l'aurait provoqué ?**

Sans dissimuler le côté provocateur des réponses et des suggestions apportées à cette question, il semble nécessaire de proposer une remise en question de la résignation grandissante d'une grande partie du « camp occidental », dont la conviction non avouée est que le statu quo n'est ni durable ni « tenable ». Aussi « osées » par conséquent que puissent être les justifications d'un statu quo maintenu coûte que coûte, voici quelles pourraient en être les fondements :

- S'il est vrai, d'une part, que le statu quo résulte principalement d'une forme de « garantie » américaine, sa disparition pourrait résulter :
 - de l'effacement de cette garantie, conséquence éventuelle :
 - d'un changement politique à Washington (retour d'un Donald Trump imprévisible et potentiellement prompt à « traiter avec la Chine »),
 - du résultat (désastreux) d'un calcul « coût-bénéfices » du camp occidental, prenant acte des conclusions des différents « scénarios buildings » évoqués plus haut dans le présent document,
 - de sa remise en cause offensive par la Chine et donc (en cas de confirmation de la position officielle américaine) du déclenchement d'un conflit porté exclusivement par les États-Unis et « au mieux » par leurs proches alliés dans la région.

En réalité, dans les deux cas, la sortie du statu quo toucherait les intérêts vitaux de la plupart des acteurs de l'économie mondiale, sans parler naturellement des risques liés à un éventuel conflit nucléarisé.

- S'il est vrai, d'autre part, que le soutien parfois caricatural à la forme actuelle qu'a prise la vie démocratique taiwanaise depuis plus de vingt ans peut sembler ignorer les imperfections et les ambiguïtés indéniabiles du régime actuel, il n'en demeure pas moins que :
 - La société taiwanaise actuelle est très divisée et la campagne électorale présidentielle de début 2024 s'annonce très clivante. Mais ni la relativité de l'attachement des électeurs au « statu quo », ni même le fonctionnement actuel du régime ne peuvent justifier que des pays occidentaux, qui soutenaient l'émergence démocratique de Taiwan, ne livrent à un avenir inconnu une population aussi nombreuse, avec le risque explicitement évoqué d'une répression sans commune mesure avec celle qui a sévi à Hong Kong. Même si elle est en partie utopique, la représentation d'un îlot démocratique aux portes de la Chine, au sein d'un ensemble culturel largement sinisé ou influencé par l'habitus chinois est un symbole fort d'une pluralité menacée. L'acceptation plus ou moins consensuelle de son éventuelle disparition pourrait déclencher un déferlement accéléré d'une propagande remettant en cause non seulement la validité du modèle politique fondé sur le pluralisme, mais la cohabitation même de différents modèles dans la gouvernance internationale. Elle pourrait confirmer l'inéluctabilité d'une « inversion des pôles politiques », aussi fallacieuse que l'avait été la théorie de la « fin de l'Histoire » sanctionnant la chute du modèle soviétique.
 - le confort que des opinions publiques occidentales majoritairement indifférentes au destin de l'île tirent de leur éloignement de la zone de conflit est le résultat d'une ignorance largement partagée :
 - des risques encourus par ces mêmes opinions par la remise en cause de ce statu quo au cas où cette « inversion des pôles politiques » se matérialiserait : il ne s'agit pas ici de subir des préjudices matériels ou vitaux, mais d'accepter la contrainte grandissante d'une pensée dominante et ignorante des valeurs constitutives de nos régimes.
 - de la possibilité d'être partie prenante dans le maintien du statu quo en exprimant, à chaque fois que c'est possible, une désapprobation lorsque des positions menacent nos propres « statu quo démocratiques ».

En résumé, une modification de la situation régionale et mondiale, qui permet aujourd'hui l'existence de l'entité taiwanaise, pourrait résulter de l'utilisation de la force ou de la menace de son utilisation. Elle pourrait

être aussi la simple conséquence d'une indifférence ou d'une incapacité réelle ou auto-imposée du camp occidental.

Les sanctions préventives ou appliquées a posteriori, telles qu'elles sont décrites dans la « littérature » citée plus haut ne seraient visiblement pas suffisantes pour contenir les conséquences en matière de gouvernance mondiale, mais aussi de gouvernance domestique des pays « témoins ». Elles auraient par ailleurs des « effets boomerang » évidents si elles venaient à être appliquées : une relativisation de l'adhésion au pluralisme constitutif de nos sociétés occidentales et de notre conception de la gouvernance mondiale.

VI • Recommandations

Il ne s'agit pas d'adopter des postures qui chercheraient à aliéner la Chine. Au-delà même de ce qu'exprimerait un « Sud global » bien difficile à définir, on ne saurait mettre la Chine au ban de la communauté internationale, ni par anticipation, ni en cas de crise.

Quelles que soient la validité et les nuances apportées à l'expression du principe d'« une seule Chine » (et contrairement aux propos de l'Ambassadeur de la RPC à Paris, Lu Shaye), il s'agit de se référer non pas au « droit des Chinois » de se prononcer sur Taïwan, mais à celui des habitants de Taïwan de s'exprimer ou pas sur leur destinée : à ce jour, aucune revendication explicite n'émane (contrairement même à ce qui a pu être allégué ou constaté dans certaines parties de l'Ukraine) des habitants de Taiwan pour demander un vote. Il suffit de rappeler le principe d'« une seule Chine » qui peut être évalué sans difficulté par tout observateur indépendant, qui pourrait être par exemple désigné, en dehors de l'ONU où Taiwan ne siège pas, par un groupe de pays dont la République populaire de Chine ne saurait s'exclure sous peine de contrevenir à nombre de ses propres déclarations.

Il s'agit par ailleurs de prendre en considération la capacité d'« innovation » et l'expérience des pays d'Europe orientale, eux-mêmes ex-membres non seulement du « bloc soviétique » mais aussi du défunt « 17+1 ». Les frustrations créées par le régime chinois ont suffi à faire perdre la pertinence de ce concept de pseudo-alliance. Le soutien plus ostensible que les pays d'Europe occidentale auraient pu apporter

à la Lituanie dans ses démêlés avec la Chine ou l'exemple que donne la République tchèque en recevant des officiels taiwanais ne peuvent naturellement être surestimés, car les enjeux ne sont pas les mêmes pour des pays qui pèsent moins sur l'échiquier des relations internationales que pour la France ou l'Allemagne. Cependant, il y a de la marge entre l'apparence de la soumission ou de l'indifférence, même savamment équilibrées, dosées et compensées (comme ce fut le cas pour les déclarations d'Emmanuel Macron après sa visite à Pékin et Canton) et l'audace lituanienne ou tchèque. Il s'agit de :

- encourager les entreprises européennes à « dérisquer » toujours plus, à bien mesurer les risques à long terme du surinvestissement en Chine et des transferts de technologie mal évalués : il est évident que ce sont les éléments d'une dépendance inhibant fortement toute réflexion sérieuse sur les « sanctions ».
- engager un travail d'alerte, d'éducation et d'« instruction civique » auprès des opinions occidentales. Cela pourrait être dans certains cas en notifiant, comme toute administration d'un pays démocratique doit le faire, les signaux envoyés par des institutions objectivement porteuses de valeurs démocratiques, par exemple l'alerte de Reporters sans Frontières sur l'interdiction faite à des journalistes taiwanais d'assister aux séances publiques des réunions de l'OMS à Genève.
- inclure dans ce travail d'instruction civique la prise de conscience que l'avènement des régimes démocratiques (y compris celui de Taiwan mais les nôtres aussi) ne naissent ni ne subsistent pas par hasard mais aussi grâce à la capacité de « sacrifice » à faire en temps utile (et seulement en temps utile), c'est-à-dire à préparer les opinions au risque de perdre des éléments de confort comme prix de la cohérence avec les principes fondateurs des régimes où ils vivent et votent. Il est vrai que l'exemple donné dans les premières négociations sur les fournitures de ressources naturelles russes avant et pendant la guerre en Ukraine ne plaident pas pour la capacité allemande, française ou européenne en général à faire preuve de cette force, mais ceci ne signifie pas pour autant l'impossibilité de parvenir à un meilleur degré de cohérence.

En conclusion, la crise taiwanaise, si elle se manifeste, peut être un révélateur de la capacité européenne à affirmer que l'Union européenne et la Chine, aussi interdépendantes qu'elles soient, restent divisées par l'adhésion à des principes politiques fondamentalement différents. Avant même la manifestation d'une crise, le rappel qu'on ne saurait transiger (sans pour autant s'ingérer dans ce qui relève objectivement

et réellement des affaires intérieures d'un pays souverain) sur ce qui justifie l'existence de l'entité européenne dans un monde pluraliste, est indispensable dans le contexte actuel des risques grandissants en Asie orientale.

Contributeurs

Sébastien Abis, Directeur du Club Demeter, Chercheur associé à l'Institut des Relations Internationales et Stratégiques, IRIS (Paris)

David Baverez, Investisseur, essayiste et chroniqueur

Sylvie Bermann, Membre du Conseil d'administration de l'Institut Jacques Delors et Présidente du groupe de travail UE-Chine ; ancienne Ambassadrice de France en Chine, au Royaume Uni et en Russie

Nicola Casarini, Chercheur associé à l'Istituto Affari Internazionali, IAI (Rome)

François Chimits, Analyste, Mercator Institute for China Studies, MERICS (Bruxelles)

Jean-François Di Meglio, Président d'Asia Centre (Paris)

Elvire Fabry, Chercheuse senior à l'Institut Jacques Delors et rapporteure du Groupe de travail UE-Chine (Paris)

Alicia García Herrero, Senior Research Fellow du think tank à Bruegel (Bruxelles)

Irène Hors, Présidente du Comité de pilotage de la France China Foundation (Paris)

Nicolas Köhler-Suzuki, Chercheur associé, Institut Jacques Delors (Paris)

Pascal Lamy, Président Emeritus de l'Institut Jacques Delors et coordinateur du réseau des Instituts Jacques Delors (Paris, Berlin, Bruxelles)

Françoise Nicolas, Directrice du Centre Asie de l'Institut Français de Relations Internationales, IFRI (Paris)

Miguel Otero-Iglesias, Analyste senior au Real Instituto Elcano (Madrid)

Thibaud Voïta, Chercheur associé, au Centre Energie et Climat de l'Institut Français de Relations Internationales, IFRI (Paris)

Merci à Thierry Chopin, Sacha Courtial et Marco Sibona pour leur relecture attentive.

Mise en pages : Marjolaine Bergonnier

- **Membres du groupe de travail UE-Chine de l'Institut Jacques Delors**

Sébastien Abis, Directeur du Club Demeter, Chercheur associé à l'Institut des Relations Internationales et Stratégiques, IRIS (Paris)

Stéphanie Balme, Professeure à PSIA (Paris School of International Affairs)/Sciences Po, Directrice de recherches au CERI (Paris)

David Baverez, Investisseur, essayiste et chroniqueur

Sylvie Bermann, Membre du Conseil d'administration de l'Institut Jacques Delors et Présidente du groupe de travail UE-Chine; ancienne Ambassadrice de France en Chine, au Royaume Uni et en Russie

Joachim Bitterlich, Membre du Conseil d'administration de l'Institut Jacques Delors, ancien Ambassadeur d'Allemagne, ancien conseiller européen, diplomatique et de sécurité du Chancelier Helmut Kohl, ancien vice-président du Comité France-Chine

Antoine Bondaz, Directeur des programmes Corée et Taïwan, chercheur à la Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS)

Nicola Casarini, Chercheur associé à l'Istituto Affari Internazionali, IAI (Rome)

Pascal Chalvon Demersay, Directeur RSE, Solvay (Bruxelles)

Sybille Dubois-Fontaine, Directeur général, Comité France Chine (Paris)

Jean-François Di Meglio, Président d'Asia Centre (Paris)

Elvire Fabry, Chercheuse senior à l'Institut Jacques Delors et rapporteure du Groupe de travail UE-Chine (Paris)

Alicia García Herrero, Senior Research Fellow du think tank à Bruegel (Bruxelles)

Irène Hors, Présidente du Comité de pilotage de la France China Foundation (Paris)

Pascal Lamy, Président Emeritus de l'Institut Jacques Delors et coordinateur du réseau des Instituts Jacques Delors (Paris, Berlin, Bruxelles)

Françoise Nicolas, Directrice du Centre Asie de l'Institut Français de Relations Internationales, IFRI (Paris)

L'Institut Jacques Delors est un laboratoire d'idées dont la vocation est de faire avancer l'intégration européenne. Fondé par **Jacques Delors** en 1996 sous le nom de Notre Europe, ses travaux s'inspirent de son œuvre unificatrice pour le continent. Think tank indépendant, établi à Paris, son équipe travaille étroitement avec le Jacques Delors Centre (Hertie School) à Berlin, initié en 2014, et depuis 2020 avec Europe Jacques Delors à Bruxelles, qui y assure leur représentation commune.

La double vocation de l'Institut Jacques Delors est de susciter, charpenter et diffuser des idées pour unir l'Europe, à partir d'analyses et de réflexions, ainsi que de stimuler et nourrir le débat citoyen sur la construction européenne. Pour cela, notre think tank se situe aux carrefours des mondes universitaire, politique et médiatique, avec lesquels il dialogue et interroge.

À travers son site, son infolettre et un influent réseau, l'Institut Jacques Delors diffuse un éventail de **publications**, qui couvrent les grands sujets de l'intégration européenne. Les rapports dessinent un état des lieux de référence sur une grande thématique afin d'en clarifier les enjeux et de proposer des orientations stratégiques. Les policy papers analysent un problème européen pour avancer des recommandations réalistes et proposer des pistes nouvelles. Les décryptages donnent avec pédagogie les clés de compréhension d'une question européenne. Les blogposts offrent un point précis sur un thème d'actualité.

L'Institut Jacques Delors organise de nombreux **événements** des dialogues citoyens destinés au grand public, des conférences et des webinaires portant sur les thèmes d'actualité et des séminaires d'experts. Les membres de notre équipe et de nos instances sont très souvent invités à intervenir dans des événements organisés en France et dans divers pays de l'UE et au-delà.

L'Institut Jacques Delors est aujourd'hui présidé par **Enrico Letta**, Doyen de l'École des affaires internationales de Sciences Po Paris (PSIA) et ancien Président du Conseil des ministres italien, qui a succédé à **António Vitorino**, **Tommaso Padoa-Schioppa**, à **Pascal Lamy** et à **Jacques Delors**. Notre directrice, **Sylvie Matelly**, anime une équipe européenne composée d'une quinzaine de membres.

Les instances de l'Institut Jacques Delors sont composées de hautes personnalités européennes. Notre **Conseil des garants** assure la promotion de nos intérêts moraux et financiers. Notre **Conseil d'administration** est responsable de l'orientation et de l'impulsion de nos travaux, suivis par notre bureau.

Toutes nos activités sont accessibles gratuitement, en français et en anglais sur notre **site** rénové et via les **réseaux sociaux**. Nous agissons en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs politiques et des intérêts économiques.

Directeur de la publication: Sylvie Matelly • 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 • Version originale • © Institut Jacques Delors

Alors que l'avenir politique et économique de la Chine et sa relation au monde n'ont jamais été aussi incertains, l'Institut Jacques Delors a invité un groupe d'experts à explorer des scénarios à l'horizon 2035 pour une série d'enjeux clés de la relation sino-européenne.

Il s'agit d'identifier les facteurs d'évolution les plus déterminants et d'éclairer les arbitrages qui permettront d'éviter des mouvements de bascule qui joueraient contre les intérêts européens.

Les scénarios ne sont ni exclusifs les uns des autres pour un enjeu donné, ni linéaires entre divers enjeux selon des évolutions plus ou moins coopératives ou conflictuelles. Plutôt que de viser à dégager des scénarios d'ensemble, cela met en évidence la complexité des enchevêtrements possibles. À l'heure du *de-risking*, les Européens ne peuvent se contenter d'une approche univoque vis-à-vis de la Chine et doivent se doter des outils permettant d'avoir une intelligence granulaire des atouts réciproques et des mesures qui permettront d'éviter que la rivalité systémique ne prenne le pas sur le partenariat et la concurrence.

L'UE et la Chine entre *de-risking* et coopération : scénarios à l'horizon 2035

Sous la direction
de **Sylvie Bermann**
et **Elvire Fabry**

Sébastien Abis, Demeter
David Baverez
Nicola Casarini, IAI
François Chimits, MERICS
Jean-François Di Meglio, Asia Centre
Alicia García Herrero, Bruegel
Irène Hors, Fondation France Chine
Nicolas Köhler-Suzuki, JDI
Pascal Lamy, JDI
Françoise Nicolas, IFRI
Miguel Otero-Iglesias, Elcano
Thibaud Voïta, IFRI