



CONSTRUIRE L'AUTONOMIE STRATÉGIQUE DE L'EUROPE FACE À LA CHINE

- SYLVIE BERMANN
Présidente du groupe de travail UE-Chine
- ELVIRE FABRY
Rapporteure



Présidente du groupe de travail UE-Chine, SYLVIE BERMANN

*Membre du Conseil d'administration de l'Institut Jacques Delors ;
ancienne Ambassadrice de France en Chine, au Royaume Uni et en Russie*

Rapporteure, ELVIRE FABRY

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

SOMMAIRE .

1 ■ SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS CLÉS – SYLVIE BERMAN, ELVIRE FABRY	9
2 ■ UNE CHINE MONDIALISÉE EST MOINS DANGEREUSE QU'UNE CHINE AUTARCIQUE – PASCAL LAMY, NICOLAS KÖHLER-SUZUKI	19
3 ■ RELATIONS UNION EUROPÉENNE – CHINE : LEÇONS À TIRER POUR UNE REFORTE POLITIQUE – JOACHIM BITTERLICH	25
4 ■ SE MONTRER À LA HAUTEUR DU DÉFI : PROMOUVOIR LES RELATIONS ÉCONOMIQUES ENTRE BRUXELLES ET PÉKIN TOUT EN ENCOURAGEANT UN DIALOGUE TRANSATLANTIQUE SUR LA CHINE – NICOLA CASARINI	35
5 ■ COOPÉRATION ÉCONOMIQUE : REMPLACER LE PRINCIPE DE RÉCIPROCITÉ PAR CELUI DE COMPLÉMENTARITÉ – DAVID BAVEREZ	45
6 ■ LES ENTREPRISES EUROPÉENNES FACE AU DÉCOUPLAGE DE LA CHINE ET DES ÉTATS-UNIS – ELVIRE FABRY	51
7 ■ RENFORCER LA PUISSANCE NORMATIVE EUROPÉENNE FACE AUX AMBITIONS INTERNATIONALES CHINOISES EN MATIÈRE DE NORMES TECHNIQUES – ANTOINE BONDAZ	59
8 ■ L'ACTIVISME COMMERCIAL CROISSANT DE LA CHINE AU SEIN DE L'ASEAN ET SES CONSÉQUENCES POUR L'UE – FRANÇOISE NICOLAS	69
9 ■ L'INTERNATIONALISATION DU RENMINBI À TRAVERS SA MONNAIE NUMÉRIQUE : QUEL IMPACT POUR LE DOLLAR ET L'EURO ? – ALICIA GARCÍA-HERRERO	77
10 ■ LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE : UN ENJEU DE COOPÉRATION POUR ÉVITER LE GEL DES RELATIONS UE-CHINE ? – THOMAS PELLERIN-CARLIN, LÉA PILSNER, BELINDA SCHÄPE, BYFORD TSANG	83
11 ■ LES ENJEUX DE LA COOPÉRATION AVEC LA CHINE EN MATIÈRE DE SCIENCE, TECHNOLOGIE ET INNOVATION – IRÈNE HORS	93
12 ■ AGRICULTURE, CLIMAT ET SECURITE ALIMENTAIRE : DES AXES DE COOPÉRATION DURABLE ENTRE LA CHINE ET L'UE – SÉBASTIEN ABIS	105

13 ■ RÉDUIRE LA DÉPENDANCE DE L'UE AUX IMPORTATIONS CHINOISES DE TERRES RARES ET AUTRES MINÉRAIS STRATÉGIQUES – ELVIRE FABRY	115
14 ■ RENFORCER LA COOPÉRATION TOUT EN MAINTENANT LE STATU QUO DANS LE DÉTROIT DE TAÏWAN – ANTOINE BONDZ	123
15 ■ LES ENJEUX POUR L'UNION EUROPÉENNE D'UNE PRÉSENCE CHINOISE ACCRUE EN ARCTIQUE – ALEXANDRE TAITHE	133
16 ■ GUERRE D'INFLUENCES, SOFT POWERS : AVEC QUELLE CHINE PRÉFÉRERIONS-NOUS TRAITER ? AVEC QUELLE UNION EUROPÉENNE LA CHINE PRÉFÉRERAIT-ELLE TRAITER ? – JEAN-FRANÇOIS DI MEGLIO	139
CONTRIBUTEURS ■	149

1.

SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS CLÉS

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*

ELVIRE FABRY,

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

L'Institut Jacques Delors a constitué en 2021 un groupe de travail sur les relations entre l'Union européenne et la Chine, regroupant divers chercheurs et universitaires, praticiens et représentants des milieux d'affaires émanant de plusieurs États membres.

Compte tenu du contexte de paralysie des relations résultant des sanctions mutuelles décrétées par l'Union européenne et la Chine, il a paru nécessaire de réfléchir au moyen de sortir la relation de cette ornière.

Le fruit de ces réflexions, qui constitue une mosaïque, figure dans ce rapport centré sur un certain nombre d'enjeux structurants de la relation bilatérale. Il sera complété ultérieurement par d'autres thématiques, y compris sur les questions que soulèvent la cybersécurité, l'engagement chinois le long des Routes de la soie en Asie centrale, Afrique, Moyen-Orient et Amérique latine, le nouveau partenariat sino-russe, etc. Chaque contribution, sous la responsabilité de ses auteurs, formule des recommandations précises.

+++

L'Union européenne (UE) a longtemps négligé la montée en puissance de la Chine en se concentrant sur son environnement proche ou sur les relations transatlantiques. Elle a acté l'importance de la Chine au tournant des années 2000, en développant un partenariat stratégique à partir de 2003. Prenant conscience progressivement des défis posés par le développement de Pékin en opposition au modèle libéral, la Commission européenne a présenté en 2019 **une nouvelle stratégie fondée sur un triptyque « partenaire, concurrent commercial et rival systémique »**. Alors que les ambitions affichées par la Chine laissent craindre la fin de la domination de l'ordre international défini par les puissances victorieuses de 1945, ce triptyque traduit la complexité de la relation bilatérale et la difficulté des États membres à **s'accorder sur une véritable stratégie commune qui permette d'articuler les trois postulats**.

La question se pose avec plus d'acuité dans le contexte de l'affrontement multidimensionnel sino-américain, accéléré par la crise sanitaire, que l'on se réfère ou non au concept de nouvelle guerre froide. Cette évolution tant chinoise qu'états-unienne, s'accompagne d'un basculement géoéconomique et géopolitique du monde vers la zone Asie Pacifique. Cette dynamique qui risque d'aboutir au scénario de découplage amorcé par les États-Unis va structurer les relations internationales pendant les années à venir. Elle oblige l'Union européenne à prendre position. **Celle-ci doit jouer sa propre partition si elle veut être capable d'auto-**

nomie stratégique pour défendre ses intérêts vitaux et ses valeurs et compter dans le monde en continuant à pouvoir faire ses propres choix. Ce point devrait être un des éléments de la « boussole » stratégique.

Quelles sont les recommandations clés ?

Le constat est partagé non seulement d'un durcissement du régime chinois en termes de libertés publiques mais aussi d'un repli que reflète le retour progressif à la notion maoïste d'autosuffisance, dont l'usage dans le passé a pourtant montré les limites. Cette propension actuelle à l'isolement est-il un retour de balancier durable alors qu'il y a moins de quatre ans, à Davos, Xi Jinping se faisait au contraire le héraut de la globalisation de l'économie mondiale, du libre-échange et du multilatéralisme ? La situation ne s'éclaircira pas avant le XXe congrès du Parti communiste d'octobre 2022 et la réélection de Xi Jinping pour un troisième mandat. **L'Union européenne n'aurait rien à gagner en tout état de cause à l'émergence de blocs antagonistes fermés ; ni bien sûr à s'aligner sur l'un ou l'autre.**

Tout en poursuivant la relance du dialogue transatlantique avec l'administration Biden, l'UE doit être une puissance d'équilibre. **Il n'y a pas d'équidistance entre Pékin et Washington alors qu'elle partage avec cette dernière davantage de points communs et gagnerait en particulier à développer des normes numériques communes qui permettent de préserver les droits politiques.** La concertation avec les États-Unis est fortement souhaitable tout en se gardant de faire d'un sommet des démocraties un cercle d'abord antichinois. Mais l'UE doit continuer à bâtir son autonomie stratégique en développant ses propres relations avec Pékin.

La présidence française du Conseil de l'Union européenne, qui débutera en janvier 2022, peut contribuer à jeter les bases d'une relation réaliste, équitable et durable avec la Chine. Pékin qui a été un soutien intéressé, calculé, de la construction européenne depuis ses débuts, car elle y voyait un contrepoids à la puissance américaine et soviétique et un soutien à son développement, semble aujourd'hui considérer que l'Europe est divisée, affaiblie et alignée sur Washington. Aux Européens de prouver que l'UE peut jouer un rôle autonome.

Il faudra naturellement une concertation étroite avec les nouvelles autorités de Berlin qui marquent une certaine désillusion envers la Chine mais dont l'industrie reste plus tournée que d'autres vers le marché chinois, et **un effort de mobilisation de tous les États membres dont la cohésion est un levier déterminant.** Lessoufflement du format 17+1 par lequel la Chine avait entrepris d'étendre sa Route de la soie en Europe en même temps qu'elle encourageait la division des

États-membres, et l'arrivée en Italie d'un gouvernement moins favorable aux investissements chinois, pourront sans doute aider à renforcer cette cohésion.

Le principal atout de l'UE est d'être le plus grand marché mondial stable et fondé sur l'État de droit. C'est une puissance normative qui exporte ses standards et ses normes notamment par le biais de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et des accords de libre-échange. De son côté, la Chine qui n'est encore à l'origine que de 1,8 % des normes internationales référencées, ambitionne d'exporter ses propres normes et développe une stratégie offensive, notamment dans le cadre des Routes de la soie dont le champ géographique est sans limite. **L'UE doit ajuster sa stratégie normative aux moyens investis par Pékin** et accroître la coopération dans ce domaine avec les pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine, en veillant par ailleurs à renforcer le contrôle du respect de ces normes dans ses importations.

L'accord global sur les investissements – CAI selon son acronyme anglais –, répondait à des exigences européennes formulées depuis plus de sept ans par la Chambre de commerce de l'UE à Pékin, dont le rapport annuel sert de référence. L'accord de principe conclu en décembre 2020 garantissait notamment plus d'ouverture du marché chinois dans divers secteurs (santé, télécommunications, services maritimes, ...), la fin des obligations de transferts forcés de technologies ou de coentreprise, et la transparence sur les aides d'État dans le secteur des services. La Commission avait par ailleurs obtenu un « engagement » de Pékin sur la ratification des conventions du BIT (Bureau international du travail) sur le travail forcé. En outre, et c'est important, et c'est important, l'accord prévoyait un accès aux organismes chinois de normalisation. **Il faudra trouver le moyen de mettre en œuvre tout ou partie de cet accord – gelé par les sanctions réciproques** – qui sert nos intérêts et qui permettrait un rattrapage par rapport aux concessions déjà obtenues par les États-Unis dans le cadre de l'accord *Phase one* de janvier 2020. Les entreprises européennes y sont favorables. Cette impasse pose au demeurant la question de la pertinence de sanctions prises au nom de la défense des Droits de l'Homme dont l'efficacité reste à démontrer, qui sont contre-productives sur le plan économique et ont tendance à exacerber le nationalisme des populations.

Dans un contexte géopolitique devenu plus conflictuel, l'Union européenne entreprend comme d'autres puissances dans le monde, de réduire sa dépendance à certains produits stratégiques. Mais **malgré les souhaits affichés de relocalisations**, celles-ci resteront limitées à quelques produits jugés essentiels. Les grands groupes européens, qui n'ont pas l'intention de renoncer à un marché chinois de 1,4 milliard d'habitants, privilégieront la diversification de leurs approvisionnements. Les entreprises présentes sur le marché chinois ont même manifesté leur inten-

tion d'y augmenter leurs investissements en 2022 en ayant à l'esprit que la classe moyenne chinoise devrait compter 800 millions de personnes en 2030. Notre approche devrait donc être réaliste et articulée avec les intérêts économiques européens. Il ne faut pas oublier non plus que les États-Unis sont nos concurrents sur ce marché où ils ont encore accru leurs profits en 2021, étant peu affectés par les restrictions qui visent essentiellement les entreprises de pays tiers. Ils s'efforceront sans doute – sans consulter les Européens – de conclure d'autres accords commerciaux avec la Chine. Raison de plus pour que l'UE conserve son autonomie.

Pour autant l'Union européenne doit s'efforcer de rééquilibrer la relation marquée par un déficit commercial croissant (181 milliards d'euros en 2020), à l'exception de l'Allemagne, en **renforçant ses instruments de défense commerciale**. Ces derniers sont conçus comme des instruments non-discriminatoires, comme cela a été le cas pour le mécanisme de contrôle des investissements étrangers sur les actifs stratégiques ; **l'UE combat les pratiques discriminatoires qui créent des distorsions de concurrence**, a fortiori celles de la Chine, son deuxième partenaire commercial et premier partenaire pour les biens depuis 2020. **L'adoption d'un instrument anti-coercition** sera en particulier déterminante car il permettra de s'armer contre les sanctions extraterritoriales de Washington et celles que Pékin pourraient imposer aux Européens. L'UE a par ailleurs intérêt au bon fonctionnement des institutions multilatérales et doit continuer à appeler les États Unis à se réinvestir à la table des négociations de l'OMC pour accroître la pression sur la Chine et l'amener à renoncer à ses pratiques discriminatoires.

Cependant la réciprocité que l'Union européenne s'efforce de défendre dans les conditions d'accès aux marchés peut aussi s'accompagner d'**une recherche de plus forte complémentarité entre les deux économies**. En effet, à moyen terme, l'appel du Parti communiste chinois à plus d'auto-suffisance, en particulier dans les infrastructures numériques, pourrait rendre les entreprises technologiques chinoises moins compétitives et faire tomber le pays dans le piège des revenus moyens, car à l'avenir la majeure partie de la croissance économique proviendra de ce secteur. Tout en veillant à ne pas générer de concurrents, les pôles d'excellence européens pourraient utilement compléter la faible productivité chinoise de certains secteurs, en particulier dans le secteur financier (contrôle des risques), les services aux entreprises ou aux particuliers dans le secteur de la santé, de l'environnement, ou des logiciels industriels.

Les Européens gagnent en effet à **maintenir une coopération avec la Chine et à la garder impliquée dans la gouvernance mondiale** pour relever les défis communs tel que le changement climatique. Que l'UE se joigne aux autres démocraties

pour défendre les Droits de l'Homme et le principe de l'État de droit, appelle précisément aussi à **préserver des voies de coopération avec la Chine pour éviter qu'elle ne cherche plutôt à développer des modes alternatifs de gouvernance mondiale.**

Pour éviter un désastre climatique mondial, toutes les économies du monde doivent drastiquement et rapidement baisser leurs émissions de gaz à effet de serre. **Un partenariat avec la Chine est crucial sur cette question du climat.** La Chine est le premier pollueur au monde et 60% de son énergie provient encore du charbon. Depuis qu'elle a pris la mesure du problème, **elle est aussi un concurrent majeur sur les marchés des technologies vertes y compris s'agissant des matières premières et des normes.** L'Union européenne, qui est à l'avant-garde de la lutte contre le changement climatique, doit œuvrer à la facilitation des échanges de biens et services environnementaux, y compris par le biais d'une coalition internationale. Elle doit veiller à préserver ses références sociales et environnementales et des règles de concurrence équitable, et à inciter ses partenaires commerciaux à relever de concert le prix du carbone en commençant par la mise en place du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières. L'UE pourrait également mobiliser la Chine pour favoriser ensemble le développement d'une taxonomie mondiale de la finance durable.

Alors que les technologies utilisées pour la double transition verte et numérique consomment beaucoup de terres rares, **95% des approvisionnements européens en terres rares viennent de Chine** et celle-ci assure 85% des capacités de transformation mondiale. Cela lui confère un levier très préoccupant si elle décidait pour des raisons politiques ou économiques de restreindre à nouveau ses exportations, un sujet sur lequel l'OMC lui a donné tort dans le passé. **La sécurisation de ses approvisionnements doit être traitée sérieusement,** d'une part, par le déploiement d'une certaine capacité européenne (y compris au Groenland) en s'appuyant sur les innovations technologiques qui permettent d'en réduire l'impact environnemental pour augmenter l'acceptabilité sociale de cette relocalisation; d'autre part, par le développement de sources alternatives d'approvisionnement (Canada, Malaisie, ...). Par ailleurs, la capacité de l'UE à fournir certains biens stratégiques à la Chine, comme des produits alimentaires, pourrait contribuer à sécuriser l'importation de terres rares dans l'Union.

Au titre de ses atouts, l'Union européenne est en effet un pôle mondial de référence en matière agricole et de sécurité alimentaire. Or la Chine doit nourrir plus de 18% de la population mondiale avec seulement 9% des terres arables mondiales. Elle a certes fortement augmenté ses rendements agricoles et acheté des terres sur tous les continents, mais les besoins chinois sont considérables et l'UE est

reconnue pour la qualité et la sûreté de ses produits dans un pays qui a été touché par des scandales alimentaires. **Les échanges dans ce domaine pourraient être développés en termes d'exportations comme d'innovation technologique** pour concilier les besoins alimentaires croissants et l'adaptation des cultures au changement climatique.

Par ailleurs, l'Union européenne dispose de l'euro dont elle doit s'efforcer de faire une véritable monnaie de réserve. La Chine, comme la Russie qui souhaitent « dédollariser » les échanges ont déjà plus du quart de leurs réserves dans la monnaie européenne. Mais un nouveau concurrent du dollar pourrait être à long terme le Yuan que **la Chine cherche à internationaliser en développant le Yuan numérique. L'Union européenne doit être plus attentive aux implications que cela pourrait avoir à terme pour l'euro et accélérer sa réflexion sur la création d'un euro numérique.**

Autre aspect crucial, l'émergence de la Chine en tant que puissance scientifique et technologique mondiale amène l'Europe à ajuster sa stratégie de coopération internationale dans ce domaine. Depuis plusieurs décennies déjà, le développement scientifique et la maîtrise de technologies clés sont en effet au cœur de l'ambition de grande puissance économique et militaire de la Chine, et celle-ci entend bien être le champion de la quatrième révolution industrielle. Le dynamisme de la recherche et développement (R&D) en Chine en fait aujourd'hui un partenaire attractif. L'heure n'est plus aux partenariats scientifiques pour aider à sa modernisation, en ayant l'illusion de toujours garder une technologie d'avance. Aujourd'hui les Chinois sont à la pointe du savoir dans bien des domaines, de l'intelligence artificielle aux technologies vertes. **La coopération scientifique doit se poursuivre dans notre intérêt pour rester connectée à la R&D chinoise.** Il faut continuer à accueillir des étudiants de haut niveau car ils pourraient se montrer plus soucieux de l'éthique de la recherche et plus coopératifs avec l'écosystème de recherche européen dans leurs fonctions ultérieures ; toutefois avec vigilance, en gardant à l'esprit les propos de Xi Jinping selon lesquels « la science n'a pas de frontières mais les scientifiques ont une patrie ». Les risques de vols de propriété intellectuelle sont réels et le contrôle du parti s'est renforcé dans tous les secteurs d'activité. La France, comme d'autres États membres, et l'UE œuvrent à renforcer les dispositifs visant à préserver les atouts européens et à encadrer la collaboration scientifique et technologique avec la Chine, afin qu'elle serve leur intérêt collectif à long terme, dans un esprit d'autonomie stratégique. Compte tenu des investissements massifs de la Chine en matière de recherche et de veille technologique mondiale, les Européens doivent activement renforcer leur propre capacité de veille pour avoir une approche plus ciblée de leur coopération avec la Chine, évaluer les coûts et

bénéfiques des partenariats, et développer un instrument pour cadrer les transferts de technologies sans réciprocité, au-delà des technologies à double usage.

Comme le centre de gravité du monde s'est déplacé vers l'Asie, l'Union européenne doit y être présente. Elle ne le sera pas avec des moyens militaires, dont elle dispose très peu au demeurant. Elle ne doit pas le faire dans une logique d'alliance militaire. Mais elle doit développer ses relations avec les pays de la région longtemps négligés au seul profit de la Chine : l'Inde mais surtout les pays d'Asie du Sud-Est, où la Chine s'est fortement investie et continuera de gagner de l'influence après la ratification de l'Accord régional économique global (RCEP) de novembre 2020. Ces pays entretiennent avec Pékin, qui reste la puissance dominante de la région, une relation ambivalente d'intérêts mutuels mais aussi de méfiance. Ils ne veulent pas d'une opposition frontale à l'exception du gouvernement australien actuel avec l'alliance AUKUS, Pékin, payant là le prix des sanctions excessives contre Canberra. L'UE a développé depuis des décennies un cadre de dialogue avec l'ASEAN qui doit être traité avec moins de désinvolture. Elle a intérêt à conclure sa négociation engagée avec l'Indonésie, qui forte de près de 300 millions d'habitants sera d'ici à la fin de la décennie la quatrième ou la cinquième économie mondiale. **Tout en donnant un nouveau souffle aux négociations bilatérales engagées avec la Malaisie, la Thaïlande et les Philippines, elle doit travailler à la relance du projet d'un accord interrégional. L'UE ne devrait pas non plus écarter l'idée de rejoindre l'accord CPTPP, signé par onze pays de la région pacifique qui auront à cœur de peser avec des normes communes, et qui n'en aurait que plus de poids pour influencer les pratiques commerciales chinoises.**

Dans la région, Taïwan, qui est considérée comme un intérêt vital par la Chine, est un lieu de tension croissante. Tous les États de l'UE vivent dans une ambiguïté constructive ayant acté la politique d'une seule Chine au moment de la reconnaissance diplomatique de Pékin et alors que les deux entités sont entrées simultanément à l'OMC en 2001. **Notre intérêt, qui doit être exprimé clairement, est celui du maintien du *statu quo* et de la liberté de navigation dans le détroit, tout en approfondissant avec Taïwan les nombreuses coopérations économiques et technologiques qui existent** : semi-conducteurs, lutte contre les ingérences numériques, lutte contre le changement climatique, etc. Par ailleurs, sur un enjeu global comme la santé, il ne peut y avoir de trou noir sur le globe et les Européens sont fondés à rappeler l'intérêt général d'une participation de Taïwan à l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

Un nouvel enjeu a également émergé au cours des dernières années en raison du changement climatique : un accès facilité à l'Arctique, qui raccourcit le temps

de transport entre l'Europe et Shanghai de quinze jours. La Chine s'intéresse donc aux infrastructures de transport nécessaires à cette route et à l'exploitation des ressources naturelles dans cette région. Pour leur part, les Russes souhaitent conserver le contrôle de cette route. **L'UE doit activement s'intéresser aux enjeux commerciaux et sécuritaires que représente cette voie polaire**, en anticipant mieux l'impact de son utilisation accrue par la Chine.

Les perceptions réciproques de l'Europe et de la Chine se sont récemment fortement dégradées. Il est vital de **faire des efforts pour restaurer un climat plus serein et retrouver des relations interpersonnelles plus constructives**. La fermeture assumée de la Chine jusqu'au XX^e congrès du Parti communiste en octobre prochain rendra cela plus difficile. Mais il faut parvenir à établir un *modus vivendi* et une coexistence pacifique avec ce régime autoritaire, **une nouvelle Ostpolitik en quelque sorte**. La question des valeurs se pose évidemment. Doit-on essayer d'imposer les nôtres ? Le rapport de forces et la réalité ne s'y prêtent pas. Si la Charte des droits fondamentaux crée du droit en Europe, ce n'est pas le cas dans le reste du monde et l'UE a déjà du mal à les faire respecter en son sein. L'UE peut défendre le respect des droits de l'homme, reconnus comme universels par les Nations unies, mais faut-il pour autant les lier systématiquement aux questions d'investissement ou de commerce au risque d'une paralysie, au demeurant inefficace, des relations ?

L'intérêt de l'UE est de maintenir des incitations à l'ouverture de la Chine et à son engagement dans les instances internationales, car une Chine autarcique serait aussi plus menaçante. Il faut l'en convaincre et donc maintenir les ponts. Les Européens ne doivent pas s'illusionner, ni se limiter à une posture réactive aux initiatives de Pékin, et **s'efforcer de mieux connaître la Chine dans toute sa diversité**. Mais l'UE défendra mieux ses intérêts vis-à-vis de la Chine par une stratégie « intégrée » comprenant tous les domaines de la politique et priorisant ses propres objectifs.

Chacune des contributions qui suivent, formule, à cet égard, des recommandations ambitieuses.

2.

UNE CHINE MONDIALISÉE EST MOINS DANGEREUSE QU'UNE CHINE AUTARCIQUE

PASCAL LAMY

*Coordinateur du réseau des
instituts Jacques Delors (Paris, Berlin, Bruxelles),
Président du Forum de Paris sur la paix*

NICOLAS KÖHLER-SUZUKI

*Chercheur associé, Institut Jacques Delors,
Conseiller en politique commerciale à l'International Trade Intelligence*

Les sabres sont brandis en mer de Chine méridionale. Les sanctions politiques sabordent un accord d'investissement prévu de longue date entre l'Union européenne (UE) et la Chine. De nouveaux diplomates chinois, qualifiés de « lousp guerriers », méprisent leurs pays d'accueil. Cette brève liste de récents événements illustre pourquoi de nombreux Européens se méfient des liens entretenus avec la Chine. Depuis 2019, l'UE tente de gérer la relation complexe qu'elle a avec ce pays en appliquant la formule d'une Chine considérée comme un rival systémique, un concurrent économique et un partenaire pour la défense des biens publics mondiaux. Alors que jusqu'à présent l'UE s'est efforcée de trouver un équilibre entre les trois facettes, les derniers événements nous poussent dans les bras des États-Unis qui, tout en adoptant un triptyque similaire du point de vue rhétorique, voient leur relation avec la Chine essentiellement à travers le prisme de la confrontation. Toutefois, ce serait une erreur d'isoler davantage la Chine. Même si nous ne devons pas être naïfs à l'égard des intentions de la Chine, **une Chine mondialisée est moins dangereuse pour l'Europe et le reste du monde qu'une Chine autarcique.**

La montée de la Chine laisse craindre que l'ordre libéral international puisse être menacé. Les stratèges de Washington considèrent qu'à long terme la Chine pourrait être une plus grande menace que l'Union soviétique, dont l'économie centralisée, même à son apogée, n'a jamais été supérieure à la moitié de la taille de l'économie américaine¹. Bien qu'avec des styles différents, les administrations Obama, Trump et Biden ont donc toutes tenté de mobiliser les alliés des États-Unis pour contenir la puissance croissante de la Chine. Vu de Pékin, ces efforts rappellent le fameux siècle d'humiliation et attisent le sentiment nationaliste populaire en amplifiant la divergence de la Chine par rapport à l'Occident. Sous la présidence de Xi Jinping, le Parti communiste chinois (PCC) a accru son contrôle sur l'économie et la société. Le PCC, qui a célébré son 100^e anniversaire en juillet, revient à ses racines maoïstes.

Ces évolutions contrastent fortement avec l'intégration de la Chine dans le système international depuis les années 1970 jusqu'au début des années 2000, initiée par Deng Xiaoping, et caractérisée par une réforme interne graduelle et une ouverture sur le monde. Observant un passage isomorphique aux normes occidentales, Francis Fukuyama a eu, au début des années 1990, la célèbre formule sur la fin de l'histoire : la libéralisation économique ira désormais de pair avec la libéralisation politique. Ses idées ont influencé les décideurs occidentaux à l'époque de Clinton, lorsque la Chine a été admise à l'Organisation mondiale du commerce en échange

1. Mark Harrison, 07 novembre 2017, «The Soviet economy, 1917-1991: Its life and afterlife», *VOX, CEPR policy portal*.

de l'ouverture de son marché et de la réforme de son économie nationale. Le statut permanent de nation la plus favorisée a permis à la Chine de devenir la grande usine du monde et de connaître, à son tour, des taux de croissance exponentiels qui ont fait de la Chine la plus grande économie du monde depuis 2013² (en parité de pouvoir d'achat).

Cependant, **la prévision d'une libéralisation politique qui aurait lieu en même temps ne s'est pas concrétisée.** L'échec des interventions occidentales en Afghanistan et au Moyen-Orient a encore érodé la croyance selon laquelle la démocratie libérale pouvait être imposée d'en haut. Au contraire, il est devenu clair qu'un changement politique durable ne peut venir en Chine que de l'intérieur : une perspective qui s'éloigne à l'horizon. Au lieu de cela, compte tenu de la terrible régression des droits de l'homme et droits politiques ces dernières années, en particulier au Xinjiang et à Hong Kong, et de la posture extérieure agressive de la Chine vis-à-vis de ses voisins, l'Occident et la Chine sont de plus en plus sur la voie d'une rivalité systémique.

Par conséquent, la Chine et les États-Unis encouragent la diversification de leurs chaînes d'approvisionnement, en d'autres termes, un découplage mutuel afin de réduire l'interdépendance économique. C'est particulièrement le cas dans le secteur de la technologie, où les questions de sécurité, les régimes de données et la dynamique de la concurrence sont beaucoup plus sensibles que dans l'ancienne économie.

Toutefois, **il existe un décalage entre les impératifs politiques de découplage économique et la réalité des affaires.** C'est particulièrement vrai pour les entreprises européennes, qui sont beaucoup plus dépendantes du marché chinois que ne le sont les entreprises américaines. Juste avant la pandémie, en 2019, 9 % des exportations européennes de biens étaient destinés à la Chine, soit près de la moitié de plus que les 6 % d'exportations américaines de biens dirigées vers la Chine. Avec un ratio d'exportations (hors commerce intra-communautaire) par rapport au PIB de 15 %, l'UE est également près de deux fois plus dépendante des exportations que les États-Unis, qui n'ont qu'un ratio d'exportations par rapport au PIB de 8 %.³ En outre, malgré les tensions politiques croissantes, les entreprises européennes continuent d'accroître leurs investissements en Chine. Selon une

2. Edie Purdie, 16 octobre 2019, «Tracking GDP in PPP terms shows rapid rise of China and India», *World Bank blogs*.

3. Le calcul est basé sur les données OMC de 2019 pour les exportations de biens et de la Banque mondiale pour le PIB.

étude récente, près d'un tiers des entreprises européennes opérant en Chine ont augmenté leurs parts dans des coentreprises, et deux tiers en ont pris la pleine propriété ou une participation de contrôle en 2020.⁴

La question reste ouverte de savoir si le Sonderweg⁵ de la Chine en dehors du système libéral mondial de capitalisme de marché est un modèle durable.

Un fardeau démographique croissant, des niveaux historiquement élevés de dette publique, une hausse des coûts de main-d'œuvre et une bulle immobilière mettent le système à l'épreuve. Cependant, nous devons garder à l'esprit que l'annonce d'une mort imminente du modèle chinois a été longtemps très exagérée, alors que la croissance de son PIB était équivalente à trois fois celle de la moyenne des pays de l'OCDE. Pour l'instant, la plupart des grandes entreprises qui veulent rester compétitive sur le marché international ont besoin d'une présence significative sur le marché chinois.

Il y a cependant des différences qualitatives selon la nature des biens échangés. Les marchandises sont, pour la plupart, idéologiquement neutres. Par contre, les nouvelles restrictions drastiques imposées au secteur technologique chinois montrent que les services numériques sont profondément liés aux valeurs politiques. En effet, il est devenu clair que la libre circulation de l'information et des données au-delà des frontières sont incompatibles avec un gouvernement autoritaire. Les mesures prises récemment par le PCC pour mieux contrôler le secteur technologique chinois et le retrait de LinkedIn du marché chinois en sont une bonne illustration. Mais à moyen terme, **cette pression politique du PCC pourrait freiner les efforts engagés par la Chine pour accroître les exportations de services numériques et rendre ses entreprises technologiques de moins en moins compétitives.** La Chine pourrait tomber dans le piège des revenus moyens, car la majeure partie de la croissance économique future proviendra de ce secteur.

Bien qu'il ne s'agisse encore que d'hypothèses, **l'UE serait, de toute façon, bien avisée de ne pas jouer le jeu des coalitions repliées sur elles-mêmes qui veulent isoler la Chine du reste du monde.** La plupart des Européens ont tiré les leçons du XX^e siècle et savent pertinemment qu'un chemin sombre les attend lorsque les pays basculent dans un jingoïsme frénétique et rompent les liens avec le reste du monde. L'écrivain britannique Norman Angell affirme que l'intégration économique a fait de la guerre un exercice futile. S'il a évidemment raison, le fait que son livre « La Grande Illusion » ait été publié à la veille de la Première Guerre mondiale nous

4. Chambre de commerce de l'Union européenne en Chine, 2021, « Business confidence survey 2021 ».

5. NDE : voie particulière.

rappelle que l'interdépendance n'est pas une condition suffisante pour assurer la paix. Pourtant, l'histoire montre aussi que l'intégration économique peut être un garde-fou vital chaque fois que la tragédie de la politique de puissance entraîne les dirigeants sur une pente dangereuse.

Cela ne veut pas dire que nous devrions faire preuve de naïveté à l'égard des intentions de la Chine. **Nous ne devons pas répéter les erreurs des politiques d'apaisement du XX^e siècle et nous devons nous joindre aux autres démocraties pour défendre les droits de l'homme et le principe de l'État de droit.** Mais il faut chercher un terrain de coopération avec la Chine pour relever les défis mondiaux communs. Sur des questions cruciales pour l'avenir de notre planète, en particulier le changement climatique et la biodiversité de nos océans, toute solution politique serait inutile sans la participation de la plus grande économie du monde. En outre, l'accès réciproque aux marchés pour les biens, les services ou les capitaux, s'ils sont échangés sur un pied d'égalité, continuera non seulement de profiter à l'industrie et aux consommateurs européens, mais renforcera ceux qui en Chine sont tournés vers l'extérieur et interagissent avec le reste du monde. Ils ont intérêt à poursuivre la coopération et sont plus susceptibles d'interagir avec des idées et valeurs extérieures. C'est le cas pour la majeure partie de nos échanges commerciaux avec la Chine. Cela ne signifie pas que l'UE ne devrait pas encourager certaines entreprises à diversifier leurs chaînes d'approvisionnement. Mais ces efforts doivent être limités aux seuls secteurs stratégiques dont il faut absolument **réduire la dépendance unilatérale. En raison de la spécificité du domaine numérique, l'UE devrait également lier plus directement ses valeurs politiques aux flux de données transfrontaliers et envisager de n'offrir un accès au marché numérique que sur une base réciproque.** Cela inciterait la Chine (et d'autres) à revoir sa politique de gestion des données pour ne pas risquer de n'être plus compétitive dans l'économie numérique. Enfin, l'UE devrait soutenir l'accès équitable de la Chine aux mécanismes clés de la gouvernance mondiale. Cela comprend **la réforme des quotas au Fonds monétaire international**, qui se fait attendre depuis longtemps et **qui favoriserait la socialisation de la Chine dans l'ordre international existant au lieu de chercher à établir ou à renforcer d'autres mécanismes de gouvernance.** Ensemble, ces mesures aideraient à soutenir les coalitions tournées vers l'extérieur de la Chine face aux forces nationalistes qui sont la menace la plus probable pour la paix et la prospérité mondiales.

3.

RELATIONS UNION EUROPÉENNE – CHINE : LEÇONS À TIRER POUR UNE REFONTE POLITIQUE

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*

3.1 ■ L'état des lieux

Il y a bien vingt ans, un des fins connaisseurs allemands de la Chine, Konrad Seitz, a décrit dans un commentaire sur « La Chine en 2020 » qu'un des futurs grands défis de l'Europe consistera à « intégrer la Chine de manière pacifique comme nouvelle puissance mondiale dans l'ordre mondial » en ajoutant que « cela présuppose d'abord que les Européens comprennent ce qui se passe en Asie, l'ascension d'une puissance mondiale »¹.

Le verdict de Joschka Fischer, au printemps 2021, n'est pas moins accablant. Il évoque « les erreurs de la politique » face à la Chine². Il note dans ce contexte que « la Chine avec ses 1,5 milliards d'habitants, sa culture et civilisation très ancienne, son expérience d'un siècle d'humiliation par les puissances occidentales et par l'agression de la part du Japon avant et pendant la Seconde Guerre mondiale ne se subordonnera pas de manière volontaire et ne se satisfera pas de manière durable d'un statut et de développement inférieur. Par conséquent la confrontation semble programmée ».

Lessons learnt? Nous Européens, en avons-nous tiré les leçons ? Non, l'Europe commence seulement à se réveiller lentement. Depuis 2019, toutefois, elle qualifie la Chine - avec les mêmes mots que les Américains, mais dans un ordre différent - de « partenaire, concurrent et rival systémique » ! Une triple définition suivie par une nouvelle orientation politique ? – jusqu'à présent : non ! Cette triade traduit d'abord la complexité de la relation, elle signale aussi l'incapacité européenne de se mettre d'accord sur une stratégie commune.

Les relations entre l'Europe et la Chine semblent même se trouver aujourd'hui dans une certaine impasse. Elles sont prisonnières d'une situation où il paraît difficile que les deux parties puissent marquer un tournant sans perdre la face.

L'origine de ces « turbulences » tient en premier lieu à la perception et à l'interprétation divergentes des « valeurs » comme partie intégrante de la politique commerciale et internationale européenne. Il s'agit en particulier du rôle des droits de l'Homme à la lumière de la condamnation du traitement d'une minorité en Chine par le Parlement européen et de l'imposition mutuelle de sanctions.

1. Konrad Seitz, 09 novembre 2020, « Aufstieg einer Weltmacht » - *Wirtschaftswoche*, pp. 73-74

2. Joschka Fischer, 17 mars 2021, « Les erreurs de la politique face à la Chine », *Tagesspiegel*, p. 6

Par ailleurs, ce diagnostic de l'état de la politique européenne face à la Chine est renforcé par les potentielles répercussions du conflit commercial et politique qui a éclaté entre la Chine et les États-Unis.

Il y a peu de temps encore les Européens et les Chinois faisaient l'éloge du développement remarquable de leurs relations. En 2020 la Chine était devenue le premier partenaire commercial des Européens pour les biens, devant les États Unis (586 milliards d'euros contre 555 milliards d'euros).

L'Europe et la Chine mettaient en exergue une relation « d'une substance politique » profonde et aspiraient à l'approfondissement de leur « partenariat stratégique » lancé en 2003. Les Européens évoquaient alors un « agenda stratégique » UE-Chine à l'horizon 2020, voire un accord de protection de l'investissement ainsi qu'un accord de partenariat et de coopération : Le développement de leurs relations a au contraire démontré cette dernière décennie un nombre croissant de multiples divergences.

Jusqu'à présent l'Union européenne ne dispose pas d'une véritable politique commune face à la Chine ni, par ailleurs, pour la région Indopacifique. La politique européenne face à l'Asie de l'Est et du Sud-Est a toujours été un mixte entre des éléments communs et d'aspirations bilatérales. Certains États-membres dont l'Allemagne et la France ont ainsi fait bande-à-part, du moins en partie, avec l'objectif d'atteindre plus d'avantages pour leurs économies nationales.

La Chine a suivi la même stratégie, essayant d'utiliser les forces et les faiblesses des uns et des autres, et cherchant à développer des liens plus étroits avec certains États-membres de l'Union, en particulier de l'Europe de l'Est et du Sud-Est (initiative « 17 + 1 ») afin de diviser les Européens. D'où le reproche d'une politique « naïve » de la part des Européens.

De fait, depuis plus de dix ans, les Européens ont constaté que la Chine, fière de ses propres avancées et de son succès économique et politique, a durci progressivement son style, sa manière d'agir et le contenu de sa politique régionale et internationale. Ce durcissement est ressenti comme agressif en Asie du Sud-Ouest, face à Taiwan et aux manifestations démocratiques de Hongkong. Il est également manifeste à l'échelle internationale, en particulier à travers la stratégie d'une nouvelle Route de la soie ou d'autres opérations d'influence. Tout cela a suscité plus de critiques et d'inquiétude de la part des Européens sur le futur de leurs relations avec la Chine.

Par ailleurs, le changement de ton et le durcissement progressif de la politique des États-Unis vis-à-vis de la Chine ont renforcé le scepticisme européen et un sentiment croissant d'insécurité face au partenaire chinois ; même si l'on peut douter du bien-fondé de la politique américaine qui trahit une réaction tardive à une dépendance croissante des États-Unis à l'égard de la Chine.

3.2 ■ Erreurs et malentendus

Toute réévaluation d'une politique présuppose une analyse sobre de la situation et une mise en perspective de la relation à partir de la réalité en tenant compte des perceptions de l'autre parti – et surtout de la réalité. Du côté des Européens il y a eu toute une série d'erreurs et de malentendus. Certains enjeux ont été sous-estimés et méritent d'être regardé de plus près.

D'une part, nous poursuivons une erreur fondamentale à l'égard du monde extérieur. Nous sommes convaincus que non seulement la Chine, mais le reste du monde devraient accepter notre conception et le partage de nos « valeurs » et principes fondamentaux – démocratie, État de droit, droits de l'Homme, droits sociaux. Autant de valeurs vis-à-vis desquelles nous sommes en réalité beaucoup moins unis entre Européens qu'on ne le pense.

Or, **la civilisation chinoise, communiste ou ancienne, s'est développée avec sa propre conception des valeurs et principes sociétaux.** J'ai eu la chance d'assister à des échanges intenses entre le Chancelier allemand Helmut Kohl et la direction politique ainsi que le gouvernement chinois sur la compréhension des droits de l'Homme, des minorités ou de la démocratie. Nous avons essayé de comprendre l'autre et de respecter sa position sans essayer de vouloir imposer une conviction. La marge de manœuvre politique était limitée sous les conditions politiques, mais réelle. Dans des milieux d'affaires de telles discussions ont été également possible dans un cadre restreint.

Une autre erreur vient du manque d'analyse « intégrée » de la situation interne de la Chine, comme de la politique extérieure de la Chine ; d'autant que la politique interne de la Chine est nettement plus complexe que beaucoup d'Européens ne le pensent.

Beaucoup d'Européens essaient d'interpréter malheureusement des événements majeurs de politique intérieure Chinoise en se référant ou en les comparant à notre politique européenne – une interprétation qui ne tient pas compte de la perception de l'autre !

Le système chinois repose sur un centre fort et un équilibre entre les différentes « régions ». Au centre se trouve le parti communiste chinois chargé d'assurer l'intégrité, la cohésion et le développement du pays. Cet équilibre a rendu possible les énormes progrès de développement qui ont été réalisés depuis le début des années 80, à une vitesse nettement plus rapide que dans d'autres pays d'Asie. Et ce sont ces acquis et performances du parti communiste que la majorité de la population respecte – un enjeu facilement négligé en Europe.

Un autre exemple de nos erreurs face à la Chine concerne en particulier Hongkong. Son intégration a formé dès le départ un défi particulier pour le parti communiste et pour le gouvernement central. Nous avons été persuadés en Europe – à tort – que cette cité et Taïwan ainsi que la politique d'ouverture économique allaient mener de manière naturelle à un système plus démocratique rejoignant nos convictions. L'Europe a insisté trop longtemps de manière erronée sur le paradigme *Wandel durch Handel* (Changement politique par le commerce) pensant que l'ouverture de la Chine allait mener à un système démocratique comparable à l'Europe.

Pékin a observé le développement de Hongkong jusqu'au point où il l'a considéré dangereux pour les autres centres côtiers et a délibérément freiné son développement. **L'unité du pays et une certaine « égalité de traitement » des différentes régions représente pour Pékin un élément-clé de sa politique interne.** D'où l'anxiété de tout développement qui pourrait déborder et devenir nuisible au point de former un préjudice au développement harmonieux du pays.

Ce changement de fond de la politique interne de la Chine a été amorcé progressivement depuis une bonne décennie. Visible déjà depuis les Jeux olympiques de 2008 et l'Exposition universelle de 2010, il a été engagé de manière plus claire depuis quelques années sous le signe de l'égalité : l'économie de marché à la **chinoise continue à être défendue, mais sa forme de « capitalisme » est désormais considérée comme trop « sauvage » car menaçant les équilibres internes et l'objectif d'égalité, d'où la volteface de 2020 obéissant au mot d'ordre d'une « prospérité commune ».**

À l'évidence, selon nos critères la Chine n'est pas un système démocratique, mais il comporte des éléments délibératifs à chaque niveau décisionnel. En témoignent des débats internes durs entre différents groupes et tendances avant qu'intervienne une décision au niveau central, voire du bureau politique. Ces débats ont lieu non seulement au niveau central et régional, mais aussi au niveau des grandes municipalités chinoises.

L'autre élément qui a été intégré jusqu'à présent de manière insuffisante à la politique européenne est l'analyse stratégique de la région d'Asie de l'Est et du Sud-Est. Celle-ci connaît depuis un certain temps un changement profond lié à toute une série de facteurs différents, dont les politiques de la Chine et sa rivalité grandissante avec les États-Unis constituent un aspect important, mais pas uniquement !

Jusqu'à il y a encore peu de temps, les États-Unis étaient perçus comme une puissance qui en Asie exerce une influence et un contrôle limités – sans aucun doute plus à l'égard de la Corée du Sud et du Japon, mais de manière plus limitée à l'égard des autres pays de la région. Cette influence s'est exercée sans une orientation ni doctrine commune, au point que certains pays, comme l'Inde, ont souligné leur distance face à la puissance américaine.

L'ascension de la Chine et son agressivité grandissante en mer de Chine du Sud, suscitent de l'inquiétude, voire l'anxiété dans la région. Celles-ci ont incité les États-Unis à y jouer à nouveau un rôle plus actif et « protecteur ». D'où non seulement une certaine « résurrection » de l'ancienne alliance particulière des États-Unis avec l'Australie et la Nouvelle Zélande, mais aussi la création du « Quad » (dialogue de sécurité quadrilatéral qui regroupe le Japon, l'Australie, l'Inde et les États-Unis), ou dernièrement encore de l'AUKUS, l'accord de défense visant à protéger ses partenaires contre les aspirations ouvertes ou cachées de la Chine et à réduire le risque d'une éventuelle menace d'attaque chinoise.

En parallèle, l'image de l'Europe dans la région est celle d'un bon partenaire commercial et d'investissements. L'Union européenne représente même pour certains un ami et un modèle à suivre. Mais, en revanche, un partenariat politique semble **hors de portée. Les pays de la région n'estiment pas que l'Europe pourrait contribuer activement à leur sécurité et à leur protection. Leur confiance à l'égard de l'Union européenne est extrêmement limitée.**

3.3 ■ Conclusions

Les Européens, en particulier les Allemands et les Français qui sont soucieux de protéger leurs intérêts d'exportation et d'investissements, sont restés sur une ligne classique de politique extérieure vis-à-vis de la Chine, définie avec raison par Joschka Fischer par « l'absence de politique étrangère, mais un aveuglement en matière industrielle et de politique étrangère ».

La politique expansionniste de la Chine dans les domaines de la politique commerciale comme celui de la politique internationale appellent l'Europe à réviser

profondément sa politique. **La prise en compte de nos intérêts vitaux doit former le « noyau dur » et le point de départ de toutes nos réflexions et actions communes.** En somme, nous voulons être et rester un bon partenaire de la Chine, tout en défendant davantage et de manière engagée nos intérêts essentiels.

Dans cette perspective, quels sont les éléments-clé d'une nouvelle politique européenne vis-à-vis de la Chine ?

Tout d'abord la nécessité d'une vue « intégrée » de la politique vis-à-vis de la Chine comprenant tous les domaines de la politique et priorisant nos propres objectifs – en y intégrant de plus l'Asie entière.

Le premier élément-clé est la « réciprocité » comme mot d'ordre des relations y compris dans la définition des domaines que les Européens doivent conserver sous leur contrôle. Il est primordial d'en définir clairement le cadre et les limites. Cela signifie :

- la définition des intérêts vitaux européens comme cadre de toute action,
- le refus d'accepter une quelconque ingérence dans les affaires internes européennes,
- le respect par la Chine de l'intégrité et des intérêts de nos partenaires dans l'espace Indopacifique ; d'où l'importance d'une réassurance politique à l'égard de nos partenaires de longue date de l'ASEAN,
- l'expression d'une ligne européenne claire envers Taiwan qui fasse valoir que tout essai d'une prise de contrôle militaire ou par d'autres moyens illégaux entraînerait des conséquences sérieuses pour les relations diplomatiques et commerciales, pouvant aller jusqu'à un gel, voire une réduction sensible,
- l'inclusion des éléments-clé de notre politique de sécurité, comme la protection des voies du commerce maritime et des frontières ainsi que l'engagement de régler tout différend par voie pacifique et avec l'aide des institutions internationales,
- le refus de « double standards », c'est-à-dire un traitement juste de nos entreprises, en particulier face aux entreprises d'État, des subventions transparentes et l'absence de transferts forcés de technologies, telle que prévue par l'accord d'investissement conclu en décembre 2020.

Sous ces conditions il importe à l'Union européenne de renégocier les bases et les éléments-clé de nos relations avec la Chine, y compris pour la protection de l'investissement, mais pas à tout prix et sous observation stricte de nos intérêts vitaux.

La ligne directrice de la future politique commerciale européenne doit être « l'autonomie stratégique ». L'Europe ne peut plus se permettre une dépendance à l'égard des États-Unis ou de la Chine, en particulier dans des domaines et technologies de pointe existentielles (exemples IT, robotique, énergie, mobilité, aéronautique et espace, technologies de médecine, biotechnologies). Ceci exigerait, par ailleurs, une révision profonde de nos procédures internes en matière de recherche y compris en matière de coopération européenne et internationale³.

En même temps, une nouvelle politique européenne envers la Chine devrait définir des domaines prioritaires dans lesquels les relations devraient être approfondies, comme la recherche environnementale et la lutte contre le changement climatique ou encore la santé.

L'Europe doit adopter une réponse commune à la stratégie mise en place par la Chine dans son projet de nouvelle Route de la soie, qui comporte des aspects commerciaux et reflète les ambitions mondiales de la Chine, en créant des liens de dépendance vis-à-vis de la Chine.

Sur le plan régional, cette future politique européenne à l'égard de la Chine devra être intégrée à la future stratégie européenne pour l'Indopacifique présentée par la Commission en septembre dernier. Celle-ci prévoit une réorientation stratégique comprenant un renforcement de nos relations avec les pays de l'ASEAN, l'Inde ou encore l'Australie et la Nouvelle Zélande.

Il faudra également intégrer une révision complète de la politique de l'Europe vis-à-vis de l'Afrique où la Chine est devenue un rival dangereux et où notre politique reste ancrée dans des éléments du passé.

Les instances multilatérales – comme l'OMC ou encore le G20 – doivent prendre leur place dans cette redéfinition de la politique européenne face à l'Asie. Elle doit enfin porter une attention particulière à la relation entre Beijing et Moscou, alors

3. On peut penser en particulier à la création de certains fonds intégrant les procédures de la DARPA afin de stimuler la recherche disruptive (propositions introduites par l'initiative J.E.D.I. (*Joint European Disruptive Initiative*))

qu'en son temps, Henry Kissinger veillait déjà à ce que ces deux pays ne deviennent pas des alliés.

La refonte du commerce extérieur de l'Union européenne doit également inclure une révision de fond des relations avec les États-Unis. La nécessité d'un *reset* sérieux devra comprendre évidemment aussi la politique étrangère et de sécurité commune – et par conséquent celle menée au sein et à travers l'Alliance atlantique.

Il va de soi que l'Europe constatera un certain nombre de différences et/ou approches divergentes voire opposées à celles des États-Unis, mais cela ne devrait pas empêcher une *concertation* permanente, voire une coordination entre Bruxelles et Washington incluant également les éléments de politique étrangère et de sécurité.

En ce qui concerne AUKUS et le Quad, il aurait été normal que Washington informe Paris à temps de ces accords, non seulement en raison du contrat des sous-marins conclu avec l'Australie, mais en raison de l'engagement et des intérêts investis de la France dans la région. Une solution aurait pu consister à inviter la France avec un statut d'observateur à ces accords, dans lesquels Paris pourrait devenir le porte-parole et le représentant des Européens.

Cet examen complet de révision de la politique européenne vis-à-vis de l'Asie devrait être introduit par la Présidence française en concertation étroite avec la Commission et avec Berlin. L'Allemagne a longtemps été le moteur de la politique européenne en Chine et en Asie. Le futur gouvernement allemand paraît aujourd'hui disposé à cette réflexion profonde et réorientation recherchée.

Paris et Berlin ont une responsabilité particulière dans cette revue de fond de la politique vu le fait que ce sont seuls ces deux pays en Europe qui sont pris au sérieux par Pékin. Ils ne devraient pas avoir peur de relancer la formation d'une nouvelle politique par un groupe de « pionniers ouverts »⁴.

Par ailleurs, la Commission et les États-membres ont intérêt à intégrer le monde des affaires à cet exercice. C'est particulièrement important dans le cas des entreprises allemandes qui – contrairement aux entreprises françaises - disposent d'une large autonomie en matière de commerce extérieur.

4. Voir les suggestions de Tim Rühlig, novembre 2021, « Aktionsplan China und Aussenpolitik », DGAP Bericht Berlin.

4.

SE MONTRER À LA HAUTEUR DU DÉFI : PROMOUVOIR LES RELATIONS ÉCONOMIQUES ENTRE BRUXELLES ET PÉKIN TOUT EN ENCOURAGEANT UN DIALOGUE TRANSATLANTIQUE SUR LA CHINE.

NICOLA CASARINI,
*Senior Associate Fellow à l'Istituto Affari Internazionali (Rome)
et Global Fellow au Wilson Center (Washington DC)*

L'arrivée de Joe Biden à la Maison Blanche a permis d'établir un dialogue structuré sur la Chine et d'améliorer les relations transatlantiques. Tandis qu'au même moment, les relations sino-européennes sont au plus bas, en particulier depuis l'imposition de sanctions par Pékin en mars 2021 sur des organisations et individus européens. Ces évolutions, sur fond de tensions croissantes entre la Chine et les États-Unis, ont une incidence sur les liens sino-européens, qui s'étaient multipliés et enrichis au cours des dernières décennies.

La relation entre la Chine et l'Union européenne (UE) est tout aussi prometteuse que porteuse de défis et tributaire des États-Unis, l'allié traditionnel de l'Europe. Washington tente de peser sur les relations sino-européennes pour les faire évoluer dans une direction plus favorable à ses propres intérêts stratégiques. Ainsi, à certains moments l'Union européenne penche vers l'alliance transatlantique, tandis qu'à d'autres elle encourage un rapprochement avec Pékin, aux dépens des États-Unis. Le renforcement des liens sino-européens est conforté par le soutien de longue date que les dirigeants chinois apportent aux grandes initiatives d'intégration européennes, telles que le système de navigation par satellite européen Galileo et l'instauration d'une monnaie commune européenne, ainsi que par les aspirations pour une « autonomie stratégique », dynamique qui a le potentiel de diviser les États-Unis et l'Union européenne. **La Chine exploite depuis toujours ses relations avec l'Europe pour enfoncer un coin dans l'alliance transatlantique et affaiblir la puissance américaine.**

L'Union européenne est de plus en plus tiraillée entre les appels toujours plus pressants en faveur d'une coopération transatlantique renforcée et l'attrait qu'exerce le marché chinois, comme l'illustre la conclusion fin décembre 2020 de l'Accord global sur les investissements (AGI ; CAI en anglais) entre l'Union européenne et la Chine, bien que son futur soit incertain. S'il est ratifié, l'AGI donnerait un coup d'accélérateur aux relations commerciales et d'investissement entre l'Union européenne et la Chine. Il aurait également des implications profondes pour Washington, qui s'emploie activement à créer un front commun avec ses alliés européens pour contrer la puissance de Pékin qui s'affirme toujours plus. L'annonce de l'accord est intervenue seulement quelques semaines avant l'entrée en fonction de l'administration Biden. On peut y voir un signe de la détermination de l'Europe à promouvoir son autonomie stratégique, ainsi qu'un message adressé aux États-Unis les invitant à ne pas considérer comme acquise la coopération transatlantique sur la Chine.

Alors l'UE doit-elle suivre les États-Unis dans leur politique d'endiguement vis-à-vis de la Chine ? Doit-elle se joindre aux efforts déployés par l'administration

Trump, que Joe Biden ne remet pas en cause et qui ont déclenché une guerre commerciale et technologique contre Pékin dans le but de subordonner le géant asiatique à l'Occident ? Ou bien l'Union européenne doit-elle poursuivre sa politique de dialogue avec Pékin et même tenter de développer au maximum les liens sino-européens pour favoriser les intérêts économiques de l'Europe et une autonomie stratégique ?

4.1 ■ L'Union européenne et les États-Unis sont-ils alignés au sujet de la Chine ?

À première vue, la politique de l'UE et celle des États-Unis semblent alignées. Dans le domaine économique, Washington et Bruxelles accusent tous les deux la Chine de réserver son marché intérieur à ses champions nationaux et d'empêcher les entreprises étrangères d'y avoir accès en subventionnant les concurrents chinois et en ne protégeant pas les droits de propriété intellectuelle. Par ailleurs, l'UE et les États-Unis critiquent de concert la nouvelle Route de la soie chinoise (*Belt and Road Initiative*, ou BRI) et les investissements chinois à l'Ouest, tout aussi bien que la menace que les entreprises d'État chinoises font peser sur la compétitivité et la prospérité des États-Unis et de l'Union européenne.

Dans le domaine politique, les alliés transatlantiques sont résolus à faire de la Chine un acteur qui se comporte de manière responsable au sein du système mondial, tout en cherchant à promouvoir en Chine le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, la bonne gouvernance et l'État de droit. L'UE et les États-Unis ont tendance à axer leur coopération sur la promotion d'un ensemble de règles et de principes chers aux opinions publiques occidentales. En mars 2021, les États-Unis et l'UE, avec le Canada et le Royaume-Uni, ont ainsi imposé des sanctions sur des responsables chinois au nom de la violation des Droits de l'Homme dans la région autonome du Xinjiang.

En dépit de nombreux points de convergence et d'une tendance naturelle à aligner leur politique vis-à-vis de la Chine, les alliés transatlantiques s'opposent sur certains points importants, sans parler de leurs intérêts divergents et de la concurrence qu'ils se livrent pour accroître leur part du marché chinois. Il suffit d'analyser les termes qu'emploient les États-Unis et l'Union européenne lorsqu'ils décrivent leur politique chinoise pour constater à quel point leur approche est différente. L'administration Biden, par exemple, a déclaré que Washington comptait adopter une politique de confrontation, concurrence et coopération, selon le cas. Kurt Campbell et Jake Sullivan, respectivement coordinateur pour les affaires indo-pacifiques au Conseil de sécurité nationale et conseiller à la Sécurité nationale de

l'administration Biden, ont énoncé le concept de « concurrence et coexistence » au sujet de la Chine dans un article de *Foreign Affairs* qui a beaucoup d'impact¹.

Les termes employés par l'administration Biden présentent des similitudes avec la politique chinoise de l'Union européenne présentée en mars 2019 dans sa stratégie *UE-Chine – a Strategic Outlook* ; dans laquelle la Commission européenne et le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité proposent d'adopter vis-à-vis de Pékin une approche fondée sur la coopération, la concurrence et la rivalité². Plus précisément, l'UE qualifie la Chine de partenaire (avec qui coopérer), de concurrent économique (avec qui coexister) et de rival systémique (qui pose un défi), au vu de la nature autoritaire du régime chinois.

L'UE, pour autant, n'a jamais recours à une terminologie d'affrontement lorsqu'elle évoque la Chine. Cette approche tranche nettement avec celle adoptée par les États-Unis, qui n'ont pas hésité à employer des termes hostiles en définissant leur politique vis-à-vis de Pékin. En juin 2021, par exemple, le Secrétaire de la défense américain Lloyd Austin a publié une directive désignant la Chine la première préoccupation de l'armée américaine³. Au début du mois d'octobre 2021, la CIA a annoncé la formation d'une nouvelle unité spéciale dénommée *China Mission Center* et a publié une note qualifiant le gouvernement chinois de « principal rival ». Il est dès lors manifeste que l'administration Biden fait de Pékin une priorité absolue de sa politique étrangère et y voit un redoutable concurrent des États-Unis sur la scène internationale⁴. Si Bruxelles a certes durci sa position vis-à-vis de la Chine ces dernières années, en se montrant de plus en plus critique des pratiques commerciales déloyales chinoises et des violations des droits de l'Homme dans le pays, elle n'a cependant jamais confronté Pékin de la même manière que Washington.

Depuis Donald Trump, la politique américaine vis-à-vis de la Chine repose sur le postulat que Pékin poursuit une stratégie de longue haleine pour évincer l'ordre démocratique mondial mené par les États-Unis, voire pour le remplacer par un ordre

1. Kurt Campbell et Jake Sullivan, septembre / octobre 2019, « Competition Without Catastrophe : How America Can Both Challenge and Coexist With China », *Foreign Affairs*.

2. Commission européenne et Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, *UE-Chine – Une vision stratégique*, JOIN (2019) 5 final.

3. Jim Garamone, 9 juin 2021, « Austin Signs Internal Directive to Unify Department's China Efforts », *DOD News*.

4. Julian E. Barnes, 7 octobre 2021, « C.I.A. Reorganization to Place New Focus on China », *The New York Times*.

autoritaire mondial mené par la Chine communiste⁵. Donald Trump a répondu à ce défi apparent en lançant une guerre commerciale et économique contre la Chine, dans le but de subordonner Pékin aux intérêts américains. Cette approche n'a pas changé avec l'arrivée de Joe Biden à la Maison Blanche.

Le 4 octobre 2021, l'administration Biden a dévoilé sa stratégie commerciale chinoise. La représentante américaine au commerce Katherine Tai a déclaré que les grands éléments de la politique commerciale chinoise de l'administration précédente resteraient inchangés et que les États-Unis n'excluaient aucun outil, y compris la possibilité d'imposer des droits de douane additionnels⁶. La stratégie de l'administration Biden concerne avant tout la mise en œuvre des obligations commerciales actuelles de la Chine, y compris celles prévues par l'Accord économique et commercial sino-américain, *Phase one*, négocié par Donald Trump⁷.

Les États-Unis demandent à la Chine de réduire son déficit commercial bilatéral, ses droits de douane sur les importations de biens américains et ses subventions aux industries émergentes. Washington veut également limiter la capacité de la Chine à investir et acquérir des sociétés et start-ups américaines de divers secteurs, comme la robotique, l'aérospatial et l'intelligence artificielle, que Pékin a identifiés dans son plan dit *Made in China 2025*⁸. La Chine a répondu en imposant des droits de douane sur les produits américains et en interdisant à certaines sociétés américaines de faire des affaires en Chine. Les États-Unis se sont montrés très fermes vis-à-vis de Pékin, souhaitant faire évoluer les pratiques chinoises et ainsi stimuler les exportations américaines, protéger leur propriété intellectuelle et leur avance technologique et lutter contre la discrimination des investisseurs étrangers. Les plus belliqueux veulent découpler l'économie américaine de la Chine, en imposant des droits de douane, des freins à l'investissement transfrontalier et des initiatives qui contraindraient les sociétés à briser les chaînes d'approvisionnement.

5. Rush Doshi, *The Long Game : China's Grand Strategy to Displace American Order* (Oxford : Oxford University Press, 2021). Voir également : Clyde V. Prestowitz, *The World Turned Upside Down : America, China, and the Struggle for Global Leadership* (New Haven, CT : Oxford University Press, 2021).

6. « Remarks As Prepared for Delivery of Ambassador Katherine Tai Outlining the Biden-Harris Administration's "New Approach to the U.S.-China Trade Relationship" », Washington D.C., 4 octobre 2021. Voir également : « Fact Sheet : The Biden-Harris Administration's New Approach to the U.S. – China Trade Relationship ».

7. <https://ustr.gov/phase-one>

8. US National Counterintelligence and Security Center, « NCSC Fact Sheet - Protecting Critical and Emerging U.S. Technologies from Foreign Threats », Washington D.C., 21 octobre 2021.

La fermeté américaine vis-à-vis de la Chine va de pair avec une hostilité croissante des citoyens ordinaires à une Chine dont l'influence croissante remet en cause la suprématie américaine. Cette hostilité, à des degrés divers, jouit d'un support bipartisan au Congrès. Le 8 juin 2021, le Sénat américain a adopté la loi *Innovation and Competition Act*, législation bipartisane ayant pour vocation de contrer la Chine en investissant environ 250 milliards de dollars dans la technologie, la science et la recherche américaines. Le projet de loi qualifie la Chine de concurrent stratégique dans plusieurs domaines, dont le commerce, la technologie et la sécurité⁹. Cette loi propose à l'administration Biden de nombreuses recommandations sur la façon de travailler avec les alliés de Washington sur le commerce, la technologie, le contrôle des exportations, les études de préinvestissement et autres. Le Sénat a adopté la loi une semaine avant la rencontre entre le président Joe Biden et les chefs d'État européens organisée à Bruxelles dans le but de renouer des liens transatlantiques qui s'étaient fortement dégradés sous la présidence Trump.

4.2 ■ La coopération transatlantique avec la Chine

La déclaration prononcée lors du sommet États-Unis – UE du 15 juin 2021, était largement consacrée à la Chine¹⁰. C'est à cette occasion que le Conseil du commerce et des technologies a été officiellement lancé, avec l'objectif de renforcer la coopération transatlantique sur les questions numériques, technologiques et les chaînes d'approvisionnement, ainsi que pour l'élaboration de normes internationales et une coopération en matière de recherche¹¹.

La coopération transatlantique sur les questions liées à la Chine a le soutien des opinions publiques des deux côtés de l'Atlantique. Le *Transatlantic Trends 2021* de la Fondation Bertelsmann et par le *German Marshall Fund*, rassemble les résultats d'une enquête menée dans dix États membres de l'UE et aux États-Unis, montre un fort soutien à une coopération transatlantique sur les défis que posent les relations avec la Chine¹².

9. *United States Innovation and Competition Act of 2021*, 117th Congress (2021-2022).

10. « Déclaration du sommet États-Unis-Union européenne », 15 juin 2021.

11. « L'Union européenne (UE) et les États-Unis lancent le Conseil du commerce et des technologies pour diriger une transformation numérique mondiale fondée sur des valeurs », 15 juin 2021.

12. « *Transatlantic Trends 2021* », 7 juin 2021.

Voir également : Bonnie Glaser et Garima Mohan, 17 juin 2021, « *Poll Shows Increasing Transatlantic Convergence on China* », *The Diplomat*.

Reste à savoir si la dynamique évoquée ci-dessus marquera le début d'une période de coopération entre des partenaires relativement égaux, ce que les Européens espèrent, ou sera principalement pilotée et décidée par les États-Unis. Les initiatives unilatérales prises par les États-Unis, comme leur retrait d'Afghanistan et la signature de l'alliance AUKUS (pacte de sécurité trilatéral entre l'Australie, le Royaume-Uni et les États-Unis pour la région Indopacifique annoncé le 15 septembre 2021), sans en informer la France, ni l'Union européenne, ne sont pas de très bon augure à cet égard.

Tout en collaborant avec les États-Unis dans le cadre du Conseil du commerce et des technologies, l'Union européenne s'emploie également à resserrer ses liens économiques avec la Chine par le biais de l'Accord global sur les investissements UE-Chine (AGI)¹³. L'annonce de cet accord a donné lieu à un débat intense entre ses partisans et ses détracteurs en Europe. De son côté, la Chine a salué l'AGI comme un accord particulièrement bénéfique pour le commerce mondial. Pour la Commission européenne, c'est un pas décisif vers plus d'ouverture de la Chine avec des concessions en matière d'accès au marché, d'égalité de traitement et de développement durable. L'accord a cependant reçu des critiques sévères de la part des États-Unis, à un moment où l'administration Biden n'avait pas encore pris ses fonctions et voyait dans l'AGI une victoire de la Chine dans sa tentative de diviser les alliés transatlantiques¹⁴.

Pour être ratifié, l'AGI doit recevoir l'accord unanime des États membres de l'Union et le vote favorable du Parlement européen. Mi-juillet 2021, le Parlement européen a souligné les conditions à réunir avant que le pouvoir législatif donne son accord à l'AGI. Ces conditions sont énoncées dans un rapport préparé par la Commission des affaires étrangères du Parlement européen, qui appelle à se servir de l'AGI comme levier pour améliorer la protection des Droits de l'Homme et renforcer le soutien apporté à la société civile en Chine¹⁵. Les conditions préalables à une ratification qui sont listées dans le rapport concernent notamment une échéance pour la ratification de l'accord par la Chine et des mesures concrètes en vue de la ratification et de la mise en œuvre des quatre conventions fondamentales

13. Commission européenne, 30 décembre 2020, « [EU and China reach agreement in principle on investment](#) ».

14. Nicola Casarini et Miguel Otero-Iglesias, décembre 2021, « [Assessing the pros and cons of the EU-China comprehensive agreement on investment : an introduction to the special issue](#) », *Asia Europe Journal*, Volume 19, Issue 4.

15. Parlement européen, « [Nouvelle stratégie de l'UE vis-à-vis de la Chine : les députés exposent leur vision](#) », 15 juillet 2021.

en suspens de l'Organisation internationale du travail (OIT) pour mettre un terme aux violations des droits de l'homme commises contre la minorité ouïgoure. Le rapport exige également que la Chine réaffirme son engagement à respecter ses engagements internationaux au sujet de Hong Kong. Par ailleurs, le rapport prend en considération le nouveau climat transatlantique sur la Chine rendu possible par l'arrivée de l'administration Biden¹⁶.

4.3 ■ Recommandations

Ces recommandations de politique s'adressent à la France, qui exercera la Présidence du Conseil de l'Union européenne (PFUE) au premier semestre 2022.

a ■ Engager des négociations avec la Chine dans le but de ratifier l'AGI, dans l'idéal pendant la présidence française du Conseil de l'Union européenne de 2022.

L'AGI apporte des réponses à certaines critiques que l'Union européenne adressait ces dernières années à la Chine. D'après le président de la Chambre de commerce de l'Union européenne en Chine, Joerg Wuttke, l'AGI n'apporte qu'une amélioration marginale des conditions d'accès au marché, mais elle est tangible. Le principal bénéfice est l'élargissement significatif des dispositions concernant l'égalité de traitement des milliers d'entreprises européennes qui sont déjà implantées en Chine, et une base juridique entre l'Union européenne et la Chine qui permet de traiter ces enjeux alors qu'elle fait aujourd'hui défaut¹⁷.

Certaines demandes du Parlement européen devraient pouvoir, au moins en partie, être satisfaites si la négociation est réengagée et que les deux parties sont disposées à faire des concessions. Compte tenu de la détérioration des relations transatlantiques au lendemain du retrait américain d'Afghanistan et de la signature du pacte AUKUS, les États-Unis devraient se montrer moins critiques à l'égard de l'AGI. Par ailleurs, le Conseil du commerce et des technologies US-UE offre désormais un cadre pour débattre des différences de point de vue de Bruxelles et Washington sur la Chine et trouver un compromis.

16. Parlement européen, « Rapport sur une nouvelle stratégie UE-Chine » (2021/2037(INI)), 26 juillet 2021.

17. Joerg Wuttke, juillet 2021, « The EU-China CAI-perspectives from the European business community in China », *Asia Europe Journal*.

b ■ Promouvoir une stratégie européenne vis-à-vis de la Chine indépendamment de Washington

À présent que les relations transatlantiques sont réactivées et que les États-Unis et l'Union européenne ont instauré un mécanisme de dialogue structuré sur la Chine, le moment est venu de restaurer les relations avec la Chine et de promouvoir les intérêts économiques et l'autonomie stratégique des Européens vis-à-vis du géant asiatique. La Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022 intervient à un moment idéal pour faire avancer cette politique.

La France est le seul État membre qui a toujours encouragé le rapprochement avec la Chine, même lorsque Washington s'y opposait. La France, par exemple, a reconnu la République populaire de Chine en 1964, près de dix ans avant que les États-Unis et les autres pays occidentaux établissent des relations diplomatiques avec Pékin. Au début des années 2000, le gouvernement français a été à l'origine de la coopération spatiale entre l'Union européenne et la Chine (y compris sur le programme Galileo), nonobstant la forte opposition des États-Unis. Plus récemment, c'est le président français, Emmanuel Macron, qui s'est mis d'accord avec l'ancienne chancelière allemande Angela Merkel pour poursuivre les négociations sur l'AGI et faire conclure l'accord avant l'entrée en fonction du président élu Joe Biden.

La PFUE de 2022 est une opportunité qu'il faut saisir pour faire progresser les relations économiques entre Bruxelles et Pékin, tout en poursuivant le dialogue transatlantique sur la Chine.

5.

COOPÉRATION ÉCONOMIQUE : REEMPLACER LE PRINCIPE DE RÉCIPROCITÉ PAR CELUI DE COMPLÉMENTARITÉ

DAVID BAVEREZ,
Investisseur, essayiste et chroniqueur

Le principe de réalité nous invite à constater que la notion de réciprocité, placée par les Européens, au juste titre des principes, au cœur des discussions commerciales avec la Chine, se heurte à la dure épreuve des faits. Le président de la Chambre de commerce européenne en Chine, Joerg Wuttke, résume fort bien ce constat d'échec en une formule : « Les Chinois ouvrent les portes de la gare une fois le train parti du quai ». Cette stratégie chinoise peut se décliner soit lorsqu'un marché a déjà atteint son pic de cycle, comme dans le cas de l'automobile, soit lorsque les concurrents chinois ont établi une position de leadership local inattaquable, comme dans les énergies renouvelables.

Il en résulte un niveau cumulé d'investissement direct européen en Chine très limité, de moins de 200 milliards d'euros, par rapport à la taille des échanges commerciaux entre les deux régions. De même, les investissements directs chinois en Europe continuent de représenter seulement moins de 5 % du total des investissements étrangers, pourcentage très en-deça du poids économique de l'empire du Milieu à l'échelon mondial.

Cette limitation quantitative se double, de plus, d'une perception qualitativement négative, reprochant aux investisseurs chinois, soit de ne pas avoir tenu leurs promesses industrielles, comme dans le cas de l'aéroport de Toulouse, soit de s'être approprié la technologie européenne, comme dans le cas de l'entreprise de robotique Kuka en Allemagne – quand bien même les Chinois préfèrent souligner que son cours de Bourse s'est effondré de près de 75 % juste après la prise de contrôle par le géant chinois Midea.

À noter enfin que les plus grandes réussites européennes en Chine n'ont tenu, non pas à la notion de réciprocité, mais à l'entrepreneuriat de groupes à capitaux d'origine familiale : BMW en Allemagne, Luxottica en Italie, LVMH, Kering, Pernod, L'Oréal, SEB, JC Decaux ou BioMérieux en France.

Sans renoncer pour autant au saint principe de l'« égalité des chances », il nous faut reconnaître le fait que **les Chinois recherchent non pas une réciprocité mais précisément une complémentarité grâce à ce qu'ils ne possèdent ou ne maîtrisent pas**, avec aujourd'hui un objectif bien précis : l'obtention de gains de productivité, tant en capital et travail qu'en intensité énergétique ou environnementale.

Cette volonté chinoise se heurte, côté européen, à une **crainte de transfert de technologie préjudiciable**. L'exemple d'Airbus en Chine, depuis près de vingt ans, montre que la complémentarité perçue par les Chinois ne signifie pas nécessairement perte de savoir-faire européen, dès lors que l'organisation de la structure

locale prend cette menace stratégique suffisamment en considération en amont de son organisation. Cette vigilance est appelée à gagner en importance, après le virage gouvernemental chinois de l'été 2021, poussant à la « localisation » accrue des chaînes d'approvisionnement européennes en Chine, condition qui se pose désormais de plus en plus aux Européens pour accéder au marché chinois.

Le risque inhérent au ralentissement annoncé de la croissance chinoise est alors celui de **la fermeture croissante aux acteurs étrangers, dont les Européens**. Il tient à la vision traditionnelle des dirigeants chinois, se résumant en une simple interrogation : « Pourquoi ouvrir un marché de 1,4 milliard de consommateurs contre seulement 450 millions d'Européens ? »

Vision qui fait naître la nécessité pour les Européens de démontrer aux Chinois le caractère dépassé de cette approche, reposant sur la notion d'avantage compétitif essentiellement par les économies d'échelle. Une splendide illustration en serait l'industrie des énergies renouvelables ou les secteurs éolien ou solaire ont vu la Chine conquérir un leadership mondial dans près des deux tiers, voire les trois quarts de la chaîne de valeur, après dix années ininterrompues de dumping brutal pour les concurrents européens ou américains. La réalité est ce que cette approche, certes terriblement efficace dans la durée, ne reste seulement valide que pour des industries à la technicité relativement peu sophistiquée.

Cette même approche renvoie à la croyance chinoise, dans le domaine-clé de l'intelligence artificielle, à la supériorité intrinsèque du Big Data chinois, grâce au *machine learning* et à une réglementation jusqu'à une période récente plus laxiste, par rapport au Smart Data européen. Mais, là encore, l'avantage présumé de la taille doit être appréhendé au regard du risque de la faible qualité des données non structurées, ou du danger statistique de la « régression vers la moyenne », dû aux potentielles dés-économies d'échelle.

On voit donc que **le succès dans les industries du futur, reposant sur des écosystèmes, tiendra moins à un effet volumes qu'à la flexibilité d'une offre personnalisée** grâce aux nouvelles opportunités de l'économie des plateformes. À l'image du marché automobile chinois, où les nouveaux entrants dans le domaine électrique voient leur futur salut moins dans une hausse significative des volumes de l'industrie dans son ensemble, que dans la flexibilité de leur production, qui permettra l'éclosion plus rapide de petites séries destinées à des niches beaucoup mieux ciblées.

L'objectif chinois affiché de « grande puissance technologique auto-suffisante », excluant par nature une collaboration avec l'Europe, apparaît alors en contradiction avec les industries d'écosystèmes les plus créatrices de future valeur. Le succès s'y gagne par la maîtrise des goulots d'étranglement – les étapes-clés – de la chaîne de valeurs, comme dans l'industrie des semi-conducteurs, où le contrôle de l'ensemble par un seul acteur reste irréalisable, quand bien même par un pays entier. Ce qui explique les échecs répétés chinois dans cette industrie, après 250 milliards de dollars de subventions publiques englouties au fil des dernières décennies.

La tâche des Européens doit consister alors à établir la liste exhaustive des faiblesses chinoises dans le cadre des secteurs liés à des écosystèmes, soulignant, notamment :

- L'absence de confiance en Chine entre clients et fournisseurs locaux, d'autant plus lorsqu'ils sont implantés dans des provinces différentes, empêchant une collaboration sécurisée ;
- L'obsession chinoise pour l'industrie « hardware » quand les gains de productivité à venir proviendront plutôt des « soft skills », clé du secteur des services, où Pékin accuse un retard de près de 10 et 20 points de PNB par rapport à la Corée du Sud et Taiwan ;
- Le tropisme chinois dans l'industrie pour l'équipement (« Capex ») et la propriété intellectuelle (R&D), aux dépens de la maîtrise des process et de la formation du capital humain ;
- La faiblesse dans le secteur des logiciels, dont les dépenses représentent seulement environ 0,1 % du PNB chinois, soit le dixième du niveau américain ; d'où la carte à jouer pour l'Europe dans le domaine des logiciels industriels ou environnementaux, décisifs pour la future réduction de l'intensité-carbone ;
- L'incohérence entre la récente nationalisation de l'éducation des 5-18 ans, renforçant une approche éducative cloisonnée, et l'ambition affichée de développer de futures technologies de rupture.

L'approche européenne gagnera donc à prouver aux autorités chinoises que le coût futur de la non-coopération sera supérieur au coût de la coopération par la complémentarité.

Le coût de la non-coopération sanitaire entre l'Europe et la Chine dans la crise du Covid pourra être cité en exemple. La politique « zéro COVID » choisie par Pékin en 2021 aura eu un coût sensiblement supérieur à une seule journée de PNB chinois qu'aurait coûté la vaccination ARN messager de la société allemande BioNTech, pour l'ensemble de la population chinoise.

Cette approche sera d'autant plus efficace que l'Europe saura **identifier ses pôles d'excellence dans les principaux secteurs de plus faible productivité chinoise**, comme dans les technologies actives dans des écosystèmes complexes ; de maîtrise de process, comme dans le secteur financier (contrôle des risques) ; des services aux entreprises comme aux particuliers, typiquement la santé ; des logiciels industriels, comme dans l'internet B2B ou les technologies environnementales.

En conclusion, **l'Europe, bien loin de la craindre, doit favoriser la complémentarité avec la Chine, au moment où celle-ci n'a sans doute jamais eu autant besoin des gains de productivité européenne pour échapper au « piège du revenu moyen »¹.**

L'Europe, elle, devra éviter un double piège : sous-estimer la Chine prête à l'ouverture et à la complémentarité avec l'étranger, et surestimer une Chine qui resterait fermée à la coopération extérieure.

1. NDE : Désigne les pays en développement qui voient leur forte croissance se stabiliser, puis stagner après avoir atteint un palier de revenu moyen.

6.

LES ENTREPRISES EUROPÉENNES FACE AU DÉCOUPLAGE DE LA CHINE ET DES ÉTATS-UNIS

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

6.1 ■ État des lieux

La guerre commerciale et technologique dans laquelle sont engagées les États-Unis et la Chine a un impact direct sur les entreprises européennes. Leurs chaînes de valeur sont exposées aux secousses créées par les restrictions aux exportations et autres barrières non tarifaires mises en place des deux côtés. L'*Entity List* du *Bureau of Industry and Security* américain, qui restreint les exportations à destination de certaines entreprises étrangères, compte déjà 59 entreprises chinoises accusées de soutenir les activités militaires de Pékin. Elle a suscité de la part côté chinois la mise en place d'une liste similaire en septembre 2020, *Enreliable Entity List* et l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi de contrôle des exportations début décembre 2020. La Chine vient également de renforcer ses réglementations sur la sécurité et la protection des infrastructures critiques d'information, d'imposer la localisation des données et d'exhorter les entreprises chinoises à éviter l'utilisation de technologies étrangères, en particulier dans les secteurs stratégiques prioritaires du 14e Plan quinquennal, notamment les infrastructures, pour assurer des chaînes de valeur « plus autonomes et contrôlables ». Enfin, aux mesures américaines à portée extraterritoriale, la Chine a répondu en juin 2021 par sa propre stratégie d'extraterritorialité qui peut aussi bien cibler les entreprises européennes.

À mesure que les préoccupations de sécurité nationale s'imposent dans la conduite de leur politique économique, les deux parties s'efforcent de réduire leur dépendance mutuelle en biens technologiques, jusqu'à viser, côté Chinois, un objectif d'« auto-suffisance ». Si Xi Jinping s'expose au coût économique d'une plus grande fermeture du marché chinois qui risque de limiter la productivité, la dépendance croissante de l'UE au détriment du commerce intracommunautaire et le déficit de la balance commerciale européenne avec la Chine (181 milliards d'euros en 2020) deviennent plus problématiques et appelle les entreprises européennes à s'adapter.

Elles ne peuvent renoncer à accéder à l'un de ces deux marchés stratégiques pour les exportations européennes¹. La classe moyenne chinoise, qui devrait encore doubler pour compter 800 millions de consommateurs hyperconnectés en 2030, représente un marché sans équivalent dont les entreprises européennes ne peuvent se passer. Le sondage réalisé en 2021 par la Chambre de commerce européenne en Chine (EUCCC) montre que 60 % des entreprises européennes

1. En 2019, 9 % des exportations européennes de biens hors commerce intra-européen, allaient vers la Chine et 18 % vers les États-Unis. À titre de comparaison, les États-Unis exportaient la même année 6 % de leurs biens vers la Chine et 16 % vers l'UE. Données FMI, 2020.

présentes en Chine, prévoient d'investir plus sur le marché chinois (plus 4 % par rapport au sondage pré-Covid de 2019)². Le découplage progressif des États-Unis et de la Chine dans le secteur technologique remet néanmoins en cause les modèles de développement **des entreprises, contraintes de segmenter leur offre et leurs process entre la zone géographique Chine et le reste du monde**³.

6.2 ■ Une adaptation coûteuse pour les entreprises européennes

Les entreprises technologiques européennes, en particulier du secteur de l'information et de la communication et des services financiers, seront amenées à faire des choix stratégiques à la fois pour l'utilisation de technologies chinoises ou américaines et le respect de standards et normes propre à chaque pays qui est particulièrement problématique pour les entreprises présentes dans les deux pays, et la collecte, le stockage, le transfert et l'utilisation des données des entreprises.

Elles sont contraintes de s'adapter tant bien que mal en proposant des produits pour la Chine et d'autres produits pour le reste du monde afin d'éviter de tomber sous le coup des législations chinoises et américaines. La EUCCC évoque ainsi deux stratégies d'adaptation. Les entreprises dont la Chine représente une grande partie des ventes mondiales peuvent mettre en place une chaîne d'approvisionnement et un système de R&D spécifique pour le marché local chinois, parallèlement au système destiné au reste du monde : c'est la méthode du « **système dual** ». Elles peuvent également adopter la méthode de « **l'architecture flexible** », qui consiste à maintenir leurs opérations internationales avec des chaînes de valeur qui couvrent la Chine et le reste du monde, en ne localisant en Chine que ce qui est strictement nécessaire pour se conformer aux nouvelles législations chinoises. **L'une et l'autre de ces stratégies ont un impact négatif sur les économies d'échelle et l'innovation des entreprises.** La réorganisation de leur structure induit non seulement des pertes d'investissements et d'emplois, mais aussi des coûts plus élevés.

Par ailleurs, les entreprises européennes (notamment des secteurs de l'automobile, des biens de consommation, du conseil et de la finance) font face à la concurrence d'entreprises américaines qui n'envisagent pas davantage de renoncer au marché chinois.

2. *Business confidence survey 2021*, EUCCC.

3. Le commerce bilatéral entre les États-Unis et la Chine est déjà en net recul par rapport à la référence de 2017 utilisé pour l'*Accord Phase One* de l'administration Trump et les investissements directs étrangers bilatéraux sont au plus bas depuis dix ans. *Understanding EU-China decoupling. Macro trends and industry impacts*, China Center - US Chamber of Commerce, 2021, p. 11.

L'Administration Biden investit massivement dans le renforcement des capacités de production aux États-Unis, tout en cloisonnant son positionnement géopolitique conflictuel avec la Chine et l'engagement des entreprises américaines sur le marché chinois. Dénoncer les politiques de la Chine sur la scène internationale (Xinjiang, Hong-Kong, Taïwan, pratiques commerciales déloyales), tout en sanctionnant les grandes entreprises chinoises n'empêchent pas les administrations successives, de Donald Trump à Joe Biden, de faire preuve de souplesse lorsqu'il s'agit des investissements américains et de la conduite des affaires en Chine. 95 % des entreprises américaines implantées en Chine qui ont participé au sondage du *US-China Business Council* sondage de juin 2021 considèrent ainsi qu'elles devraient encore augmenter leurs bénéfices tirés de leurs activités en Chine par rapport à 2020 et au niveau historique pré-Covid.

Au même moment le Parlement européen, qui est ciblé par les sanctions de Pékin, peine à accepter la stratégie multifacette défendue depuis 2019 par la Commission européenne, visant à considérer la Chine comme un « rival systémique », mais aussi « un concurrent et un partenaire », auprès duquel les entreprises européennes doivent continuer à s'engager, d'autant que le renforcement des liens économiques avec la Chine offre un meilleur levier à l'UE pour défendre ses propres valeurs que tout scénario d'isolement.

Par ailleurs, la limitation des déplacements qui réduit les rencontres physiques avec les partenaires chinois, crée **un découplage additionnel de « perceptions » et « d'opinions réciproques »**, préjudiciable pour le développement des affaires des entreprises européennes en Chine. Les équipes sur le terrain, en Chine, évoluent de plus en plus en vase clos, et ne partagent plus forcément la vision des équipes aux sièges, en Europe. La situation sanitaire et économique est différente de chaque côté et influence les manières de travailler.

Sans leviers adéquats pour répondre au défi de l'accélération du découplage entre la Chine et les États-Unis au niveau technologique et normatif, les entreprises sont en demande d'une stratégie européenne qui engage le poids des Vingt-Sept pour établir des conditions de concurrence plus équitables avec leurs partenaires. Elles soutiennent la recherche d'une troisième voie européenne qui leur permette d'éviter de se retrouver pris en tenaille par la rivalité sino-américaine.

Cette approche, qualifiée par la Commission européenne d'« autonomie stratégique ouverte », vise à **renforcer la résilience du Marché unique en réduisant les dépendances stratégiques des États membres tout en assurant l'ouverture du**

marché européen et en appelant les partenaires commerciaux à en faire de même sur la base d'un agenda de concurrence équitable.

C'est d'abord au niveau multilatéral que l'UE défend cet agenda en soutenant une réforme de l'Organisation mondiale du commerce, qui reste néanmoins hypothéquée à ce stade par le désengagement américain. L'absence des États-Unis à la table des négociations limite la pression qui pourrait être exercée sur la Chine pour limiter les distorsions de concurrence créées par ses entreprises d'État. Au niveau trilatéral, il serait plus pressant mais bien plus complexe aujourd'hui de faire aboutir l'initiative conjointe prise par l'UE avec le Japon et les États-Unis début 2020 pour encadrer les subventions industrielles, alors que la pandémie et la course au leadership technologique suscitent partout plus d'aides des États.

C'est au niveau unilatéral, par la mise en place d'un arsenal juridique d'instruments de défense autonome, que l'UE peut encore à court terme défendre le plus activement les entreprises européennes. Dans la lignée du mécanisme de **contrôle des investissements étrangers sur les actifs stratégiques** adopté en octobre 2020, l'adoption d'un instrument de contrôle des subventions étrangères, comme celui cherchant à introduire plus de réciprocité dans les marchés publics et enfin d'un instrument anti-coercition, visent à doter l'UE d'une capacité de décision et réaction autonomes, en appui du cadre légal multilatéral ; d'autant que le blocage persistant de l'Organe d'appel du mécanisme de règlement des différends de l'OMC appelle à regagner une marge d'autonomie stratégique par des mesures unilatérales qui restent conformes au droit commercial international.

Compte tenu de l'asymétrie d'ouverture des deux marchés et de poids démographique des deux ensembles comme de leur croissance économique, les Vingt-Sept ne peuvent miser toute leur stratégie sur une réciprocité dont le gouvernement chinois ne veut pas, ni cesser d'exercer leur pression pour obtenir plus de réciprocité dans les conditions d'accès aux marchés et gagneraient à afficher une forte cohésion par l'adoption rapide des instruments de défense autonome. En outre, face aux dépenses de consommation de la Chine qui en 2019 représentent $5,6 \times 10^{18}$ dollars, celles de l'UE et des États-Unis qui se montent respectivement à $8,3 \times 10^{18}$ dollars et $14,4 \times 10^{18}$ dollars, pourraient encore procurer un effet de levier à un ensemble occidental qui se mobiliserait en faveur de plus de réciprocité, a fortiori si c'est avec le poids des membres de l'OCDE qui représentent un marché de $32,3 \times 10^{18}$ de dollars.

6.3 ■ Recommandations

- Les grandes fédérations professionnelles européennes convergent sur le maintien coûte que coûte du dialogue avec la Chine, que ce soit au niveau des entreprises elles-mêmes ou au niveau politique.
- La coordination des acteurs européens entre grandes fédérations nationales et au niveau européen, comme avec les acteurs institutionnels européens est également essentielle pour faire entendre au niveau de l'UE, comme à l'OMC, les besoins spécifiques des entreprises, en tenant compte de la diversité d'intérêts à défendre selon les secteurs et d'enjeux à résoudre en termes de localisations de chaînes de valeur internationales et d'exploitation des données.
- L'évaluation du risque d'exposition à des sanctions territoriales et d'être pris en tenaille entre les États-Unis et la Chine, devient si complexe à mener le long **d'une chaîne de valeur, qu'il faut aider les entreprises dans cet examen. Un guichet unique pourrait être mis en place au niveau de la Commission européenne, sur le mode de celui portant sur la mise en œuvre des accords commerciaux, pour aider les entreprises à évaluer ce risque et les coûts et avantages d'un découplage de leurs chaînes de valeur selon les modèles du « système dual » ou de « l'architecture flexible », évoqués précédemment.**
- Les entreprises soutiennent la **ratification de l'Accord Global sur les Investissements (AGI) entre l'UE et la Chine** de décembre 2020 qui reste suspendue à la levée des sanctions réciproques entre l'UE et la Chine, voire un réengagement des négociations pour renforcer encore la réciprocité. L'Accord permettrait d'assurer un rattrapage sur les conditions d'investissement obtenues par les États-Unis dans l'accord *Phase One*, et sur certains points d'aller plus loin. Le gel de la ratification ne doit pas empêcher les Européens de réengager le dialogue en tirant parti de la mise en œuvre des instruments de défense autonome pour négocier plus de réciprocité.

L'accord autoriserait en particulier les entreprises européennes à participer aux organismes gouvernementaux chinois de normalisation, ce que ni l'accord *Phase One*, ni le RCEP signés entre 15 pays d'Asie dont la Chine, ne contribuent à faire. À mesure que la concurrence de modèles réglementaires se renforce et que la Chine se montre plus ambitieuse dans la promotion de ses propres normes, en particulier pour la technologie 5G et l'Intelligence artificielle, en investissant plus de moyens pour accroître son influence au sein des organismes européens et internationaux de normalisation, il est important que les entre-

prises européennes puissent à leur tour avoir accès aux organismes chinois. En outre, au-delà de la mobilisation des entreprises au sein de ces organismes de normalisation, en fonction de leurs parts de marché et de leurs moyens, les **Européens gagneraient à développer une stratégie commune plus offensive de promotion de normes européennes** dans les pays tiers (comme la Chine le long de la Route de la Soie) et au sein des organismes internationaux.

- Par ailleurs, l'utilisation qui serait faite des instruments de défense autonomes de l'UE suscite beaucoup de débats entre les États membres, alors que s'engagent début 2022 les négociations en trilogie entre la Commission, le Conseil et le Parlement européens. La dépendance au marché chinois varie d'un État membre à l'autre, autant qu'entre les secteurs économiques. Cette diversité d'intérêts se retrouve dans les prises de positions des grandes fédérations de divers États membres⁴, qui affichent des divergences sur le point d'équilibre qu'il faut trouver dans les modalités de fonctionnement de ces instruments : entre le besoin de préserver l'attractivité du marché européen en évitant de faciliter leur usage à des fins protectionnistes, et le besoin d'adopter des instruments dont le caractère défensif est suffisamment crédible pour servir de levier à l'ouverture des marchés des pays tiers. Pour défendre une troisième voie européenne entre les États-Unis et la Chine, le calibrage de ces instruments compte autant que la cohésion que les Vingt-Sept afficheront dans leur utilisation.

Sous la pression de l'organisation patronale allemande (BDI), la fin du mandat d'Angela Merkel a été marquée par une inflexion de la position de l'Allemagne à l'égard de la Chine avec **un rapprochement des positions allemande et française** en faveur de cet agenda de défense autonome. **La consolidation de cette dynamique avec la nouvelle coalition outre-Rhin** serait déterminante pour rallier l'ensemble des États membres, en commençant par la Suède et les Pays Bas, si la France et l'Allemagne s'attachent à rendre audible une conception commune d'une défense autonome qui reste au service du maintien de l'ouverture des marchés, en se portant garant respectivement contre les tentations protectionnistes ou une dépendance excessive à la Chine.

4. *Partner and Systemic Competitor – How Do We Deal with China's State-Controlled Economy?*, BDI, Janvier 2019. *Italia, Europa e Cina : Analisi e proposte per un rinnovato modello di cooperazione*, Confindustria, 12 Avril 2019. *Confederation of Swedish Enterprise's Agenda : For Free and Sustainable Trade*, Swedish Enterprise, September 2020. *China and the United States – A challenge to companies*, Ministry for Foreign Affairs of Finland, 14 June 2021. *The EU and China – Addressing the systemic challenge, A comprehensive EU strategy to rebalance the relationship with China*, BusinessEurope, janvier 2020

7.

RENFORCER LA PUISSANCE NORMATIVE EUROPÉENNE FACE AUX AMBITIONS INTERNATIONALES CHINOISES EN MATIÈRE DE NORMES TECHNIQUES

ANTOINE BONDAZ,
*Directeur du programme Taiwan, chercheur à la Fondation
pour la recherche stratégique et enseignant à Sciences Po*

dans une approche bilatérale ou minilatérale, contournant ainsi les organisations internationales, et, en même temps, à convaincre ces mêmes pays de la soutenir dans ces mêmes organisations internationales afin de faciliter des nominations futures à la tête de comités techniques.

7.1 ■ Une participation accrue mais une influence à relativiser de la Chine dans les organisations internationales de normalisation

Les ambitions internationales de la Chine en matière de normalisation ne sont pas récentes. La loi de 1989 sur la normalisation, dans son article 4, encourageait déjà la Chine à adopter activement les normes internationales mais aussi à peser davantage dans leur élaboration. Cet objectif est rappelé dans la nouvelle version de la loi, datant de 2019. L'article 8 est explicite en ce qu'il précise que « *l'État encourage la participation aux activités de normalisation internationale, l'engagement dans la coopération et les échanges internationaux en matière de normalisation, l'adoption des normes internationales dans le contexte chinois et l'harmonisation des normes chinoises et étrangères* ».

Ces ambitions sont devenues très visibles au sein des organisations internationales, notamment depuis que la Chine a rejoint le système de direction de l'ISO en 2008 et de l'IEC en 2011. Un élément marquant a été la nomination de plusieurs officiels chinois à la tête de ces organisations de normalisation : ZHAO Houlin à l'Union internationale des télécommunications (UIT) en 2015, ZHANG Xiaogang à l'ISO en 2015 et, plus récemment, SHU Yinbiao à l'IEC en 2020.

Pour évaluer l'influence chinoise, de nombreux articles prennent comme critère d'évaluation la participation du pays au sein des comités techniques de l'ISO (Organisation internationale de normalisation) et de l'IEC (Commission électrotechnique internationale) (en tant que membre participant et membre observateur). Avec ce critère, la Chine est respectivement à la 1^{re} place, au même niveau que le Royaume-Uni à l'ISO, et à la 2^e place, derrière l'Allemagne et devant le Japon, à l'IEC. Cependant, ce critère est partiel, non seulement car il ne prend en compte ni le nombre de secrétariats des comités techniques tenus par les différents pays, ni la différence entre participation active (P) et observation (O) dans ces comités techniques. La République tchèque est par exemple le 8^e pays en termes de participation (P+O), mais n'est à la tête d'aucun comité technique et n'a une participation active que dans 200 comités techniques.

En prenant en compte le nombre de secrétariats attribués aux différents pays, la Chine n'apparaît plus qu'aux 6^e et 7^e places. Malgré une hausse de ses respon-

sabilités en 2020 au sein de l'IEC, elle ne détient que 5 % des secrétariats et 4 % des présidences des comités techniques⁷, derrière l'Italie. Ces postes sont particulièrement convoités, en raison de l'influence qu'ils offrent à leurs titulaires, en matière d'ordre du jour, de choix des thèmes abordés, de prises de parole, etc. On est donc loin d'une hégémonie chinoise au sein des organisations internationales. Les entreprises européennes et américaines sont donc encore les participants les plus influents en raison de leur leadership et de leur expertise technique, de leur compréhension approfondie des processus et des règles de normalisation, de la qualité de leurs contributions et de leur participation constante dans le temps⁸.

7.2 ■ L'inquiétude légitime des Européens à l'égard d'une approche chinoise centrée sur une forte implication du gouvernement

Alors que le travail de normalisation est théoriquement une « tâche d'auto-administration de l'industrie », l'approche de la Chine est celle qui comporte le plus grand degré d'implication et de direction du gouvernement⁹. Cette participation accrue chinoise s'accompagne donc d'inquiétudes légitimes de la part des Américains et des Européens. Parmi ces craintes : le risque d'abus de position dominante grâce auquel les autorités chinoises pourraient promouvoir des propositions sans consensus ou bloquer certaines propositions à des fins économiques ou politiques ; les pressions des autorités politiques chinoises lors des votes même si les normes proposées sont contraires à l'optimisation des normes mondiales ; ou encore la multiplication de propositions de faible qualité afin d'atteindre des objectifs quantitatifs fixés par Pékin ce qui ralentit le fonctionnement général de ces organisations et limite le temps consacré aux propositions plus sérieuses¹⁰.

Surtout, malgré cette participation accrue et notamment son adhésion à l'OMC en 2001, la Chine continue également de privilégier des normes nationales qui sont contraires aux engagements de l'Organisation en matière d'obstacles techniques au commerce, ou alors accorde aux entreprises étrangères un temps plus court que celui recommandé par l'OMC (60 jours) pour une évaluation publique et internationale des normes proposées en Chine¹¹. Ainsi, **le taux d'adoption de normes**

7. « Baromètre international 2021 : Position française dans la normalisation internationale », *AFNOR*, 2021.

8. Naomi Wilson, 13 mars 2020, « Hearing on A 'China Model ?' Beijing's Promotion of Alternative Global Norms and Standards », *U.S. China Economic Security Review Commission*.

9. Naomi Wilson, 13 mars 2020, « Hearing on A 'China Model ?' Beijing's Promotion of Alternative Global Norms and Standards », *U.S. China Economic Security Review Commission*.

10. « China in International Standards Setting », *The U.S.-China Business Council*, février 2020.

11. Naomi Wilson, 13 mars 2020, « Hearing on A 'China Model ?' Beijing's Promotion of Alternative Global Norms and Standards », *U.S. China Economic Security Review Commission*.

internationales de l'ISO et de l'IEC en Chine continue de décliner, passant d'un niveau faible en 2010 (35 %) à un niveau encore plus faible en 2019 (24 %)¹².

Par ailleurs, la Chine pourrait chercher à se prétendre le porte-voix des pays en développement, au détriment des pays européens, afin de faciliter des nominations futures à la tête de comités techniques, tout en permettant à ses propositions de normes d'être plus facilement adoptées. Parmi les 88 membres de l'IEC, et notamment les 27 membres associés, de nombreux membres récents sont par exemple inclus dans l'initiative *Belt and Road* (BRI), i.e. les Routes de la soie : Côte d'Ivoire et Bangladesh (2018), Ghana (2019), Ouganda et Éthiopie (2020). Cela est d'autant plus important que de nombreux pays en développement ne sont pas en mesure de s'impliquer dans l'ensemble de ces organisations. Dans ce contexte, la Chine pourrait chercher à accroître son rôle d'intermédiaire, lui permettant tant de mieux faire adopter ses normes que d'accroître son influence auprès de ces pays en développement¹³.

7.3 ■ Une stratégie chinoise pour faire accepter ses normes dans les pays en développement en contournant les organisations internationales

Les efforts consentis par la Chine en matière de normalisation se déploient donc également dans le cadre de la BRI, lancée par le président chinois Xi Jinping à l'automne 2013, et surtout à travers l'une de ses déclinaisons, la « Route de la soie numérique », introduite en 2015 par un livre blanc officiel du gouvernement. Selon le Conseil d'État chinois, **il s'agit en effet d'utiliser la « connectivité douce » des normes pour créer un « mécanisme dur » de coopération et d'« interconnexion »**¹⁴. En 2017, le Groupe dirigeant pour la promotion de la construction de la BRI a publié un « Plan d'action sur la connectivité des normes pour la construction de la BRI » pour la période 2018-2020. Le plan propose d'« *élargir et étendre les canaux de coopération en matière de normalisation* », illustrant ainsi l'extension géographique

12. Gerhard Steiger et Steffen Donath, 25 août 2020, « [New standardization strategy China Standards 2035](#) », *ETMM*.

13. Maria Farrell, 5 décembre 2019, « [Now Any Government Can Buy China's Tools for Censoring the Internet](#) », *Medium*.

14. Conseil d'État de la République populaire de Chine, « Plan d'action sur la connectivité des normes pour la construction de la BRI (2018-2020) » (□□□□□□□□□□□□□□□□ (2018-2020 □)), 2017.

progressive de la BRI, notamment en direction de l'Asie occidentale et des pays arabes¹⁵.

Dans le cadre de la BRI, la mise en œuvre des différents objectifs affichés par le gouvernement chinois en matière de normalisation depuis 2015 a entraîné la création d'un sous-forum dédié à la question de la coordination des politiques lors du premier « Forum de la Ceinture et la Route sur la coopération internationale », qui s'est tenu à Pékin en mai 2017. À cette occasion, 12 pays (la Russie, le Belarus, la Serbie, la Mongolie, le Cambodge, la Malaisie, le Kazakhstan, l'Éthiopie, la Grèce, la Suisse, la Turquie et les Philippines) ont signé avec la Chine un document intitulé « Renforcer la coopération en matière de normalisation pour promouvoir l'initiative commune de construction de la BRI »¹⁶. Ce dernier intègre un certain nombre d'accords pour promouvoir la normalisation dans les domaines des sciences, des technologies et du commerce.

Ces efforts se sont poursuivis lors du second Forum sur la coopération internationale, organisé en avril 2019 à Pékin, en présence du président de l'ISO, le Canadien John Walter. Dans son discours, ce dernier a d'ailleurs souligné que « *les normes internationales constitu[ai]ent la pierre angulaire de la construction conjointe de la BRI* »¹⁷. Au total, selon un document du Conseil d'État datant de septembre 2019, la Chine avait signé 92 accords de coopération en matière de normalisation avec des organismes nationaux et des organisations internationales dans 52 pays ou régions¹⁸.

Le pays a lancé une Alliance universitaire de la BRI pour l'enseignement et la recherche sur la normalisation, fondée en 2018 et située à Hangzhou, dans le

15. David Sacks, 24 mars 2021, « Countries in China's Belt and Road Initiative: Who's In and Who's Out », *Council on Foreign Relations*.

16. YE Xiaonan (中国) et ZHANG Shuai (中国), « Les normes chinoises se renforcent pour promouvoir la connectivité des normes le long des Routes de la soie » (中国标准促进互联互通), *Le Quotidien du Peuple* (中国), 3 juillet 2017.

17. « Approfondir l'arrimage stratégique pour obtenir des avantages complémentaires – Rapport du deuxième sous-forum du Forum du sommet de la coopération internationale de « la Ceinture et la Route » » (深化战略对接 获取互补优势 – 第二届“一带一路”国际合作高峰论坛分论坛报告), *Le Quotidien du Peuple* (中国), 26 avril 2019.

18. Conseil d'État de la République populaire de Chine, « Renforcer les échanges et la coopération afin d'améliorer en permanence la capacité de la normalisation à servir la construction de « Une ceinture, une route » » (中国国家标准化管理委员会, 11 septembre 2019).

du Conseil du commerce et de la technologie UE-États-Unis, créé en octobre 2021.

- Continuer d'investir dans la plateforme d'information sur la normalisation Europe-Chine (CESIP) qui cartographie les paysages de normalisation chinois et européens et informe les utilisateurs sur le rôle des normes pour l'accès au marché.
- Mettre l'accent sur les coopérations entre l'Union Européenne et les États membres avec les pays en développement en matière de normalisation, à travers des initiatives ciblées, notamment en matière de formation, pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et les États membres de l'ASEAN.
- Dupliquer le système de détachement des experts européens en normalisation existants avec l'Inde (SESEI) et la Chine (SESEC), avec le Brésil (déjà en projet) mais aussi des pays d'Asie du Sud-est.

8.

L'ACTIVISME COMMERCIAL CROISSANT DE LA CHINE AU SEIN DE L'ASEAN ET SES CONSÉQUENCES POUR L'UE

FRANÇOISE NICOLAS,
Directrice du Centre Asie de l'IFRI

Au cours des dernières années et ce, même si la Chine étend son empreinte en Asie du Sud-Est depuis la fin des années 1990, le pays est devenu de plus en plus actif dans la région, notamment dans le cadre de l'initiative phare du Président chinois Xi Jinping, la *Belt and Road Initiative* (BRI).

L'activisme de la Chine dans la région est avant tout de nature économique et le commerce est le principal moyen pour elle de renforcer son influence sur cette partie du monde. Bien que l'importance grandissante de la Chine dans la région puisse devenir de plus en plus problématique et risquée, elle a également un impact positif car elle stimule l'intérêt que d'autres pays peuvent porter à la région et peut offrir de nouvelles opportunités de collaboration.

8.1 ■ État des lieux : la dépendance économique croissante de l'Association des Nations d'Asie du Sud-Est¹ vis-à-vis de la Chine

L'intérêt de la Chine pour l'Asie du Sud-Est² ne date pas d'hier. Elle a toujours considéré la région comme son arrière-cour, mais il a fallu un certain temps avant que Pékin ne se lance dans une véritable opération de séduction. La crise financière de 1997-98 en Asie a été l'événement déclencheur. À l'époque, certains considéraient la dévaluation du renminbi en 1994 comme l'une des causes principales de la crise. Mais pour Pékin, la réalité était tout autre. Ainsi la Chine affirmait s'être abstenue de dévaluer sa monnaie en 1996 afin de protéger ses voisins d'Asie du Sud-Est. Depuis, le pays n'a cessé de prendre des initiatives dans la région. En 2000 par exemple, la Chine a apporté son plein soutien à l'Initiative de Chiang Mai³, qui constituait selon elle un meilleur projet que le Fonds monétaire asiatique, proposé par le Japon et auquel elle s'était d'ailleurs opposée. Par ce changement d'attitude, Pékin signifiait clairement que son objectif était de jouer un rôle plus actif dans la région.

Peu de temps après la crise, Pékin a proposé en 2000 la mise en place d'un accord de libre-échange entre la Chine et l'ASEAN (CAFTA) dont les négociations officielles ont commencé en novembre 2001. Un an plus tard, la Chine et

-
1. L'acronyme français ANASE étant moins usité que l'acronyme anglais ASEAN, c'est ce dernier qui sera utilisé dans ce texte.
 2. La Chine souhaite à la fois étendre son influence en Asie du Sud-Est en tant que région et renforcer ses relations avec l'ASEAN en tant que groupe.
 3. Série d'accords bilatéraux de swap signés par l'ASEAN+3, en 2000 à Chiang Mai en Thaïlande, pour pouvoir échanger des devises nationales en dollars américains et donc s'assurer des liquidités sans devoir faire appel au Fond monétaire international.

l'ASEAN signaient un accord-cadre de coopération économique globale, lançant le processus du CAFTA. Ratifié en novembre 2004, le CAFTA est entré en vigueur en 2005. La Chine et les 6 pays les plus avancés de l'ASEAN-6 – Brunei, Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour et Thaïlande – ont finalisé sa mise en œuvre en janvier 2010, tandis que le Cambodge, le Laos, le Myanmar et le Vietnam devront attendre 2015. Cette même année, le CAFTA a d'ailleurs été révisé afin de s'adapter au mieux à l'évolution de la situation. Il s'agit d'une procédure standard pour les accords de libre-échange (ALE) signés par l'ASEAN.

Avec cet accord, la Chine souhaitait apaiser **ses voisins les plus faibles (et les plus vulnérables), qui craignaient que Pékin ne siphonne l'essentiel des investissements étrangers au sein de la région**. Pour ce faire, elle leur a notamment permis d'exporter leurs marchandises sur son marché alors en pleine expansion.⁴ Mais cet accord était aussi un moyen pour la Chine de défendre ses intérêts stratégiques et politiques dans la région. En effet, les autorités chinoises avaient clairement exprimé leur volonté à l'époque d'étendre la coopération avec l'ASEAN dans le domaine de la sécurité.

Le CAFTA a toutefois jeté des bases solides pour le développement des échanges commerciaux et des flux d'investissement entre l'ASEAN et la Chine. À la suite de la crise financière mondiale de 2008, la Chine a pris de nouvelles mesures pour répondre aux besoins économiques et aux exigences de développement de l'ASEAN en mettant en place des initiatives bilatérales et régionales. Les relations économiques bilatérales entre la Chine et l'ASEAN se sont par conséquent intensifiées. En 2013, le lancement de la BRI, dont l'Asie du Sud-Est constitue l'une des cibles principales, a contribué à renforcer ces relations par le biais de nombreux projets d'investissement qui ont permis d'approfondir et de diversifier davantage les échanges commerciaux.

Selon les chiffres du secrétariat de l'ASEAN, depuis 2010, le commerce de marchandises entre les deux partenaires a plus que doublé, passant de 235,5 milliards de dollars à 507,9 milliards de dollars en 2019. Alors que le commerce mondial de marchandises a considérablement diminué en 2020 du fait de la pandémie de Covid-19, le commerce bilatéral entre la Chine et l'ASEAN a quant à lui augmenté. **Avec un volume commercial de 684,6 milliards de dollars, l'ASEAN en tant que**

4. La Chine a adopté une stratégie politique pour « rassurer, enrichir et se rapprocher de ses voisins », comme l'explique Kuik, Cheng-Chwee dans « China's Evolving Multilateralism in Asia : The Aussenpolitik and Innenpolitik Explanations », Kent E. Calder and Francis Fukuyama, 2008, eds, *East Asian Multilateralism : Prospects for Regional Stability*, The Johns Hopkins University Press, pp. 109-140.

bloc est ainsi devenu le premier partenaire économique de la Chine, devant l'UE. Reste à savoir si cette situation persistera dans les années à venir. Si l'ASEAN est devenue pour la première fois le principal partenaire commercial de la Chine en 2020, de son côté la Chine a été le premier partenaire commercial de l'ASEAN pendant 12 années consécutives. En matière d'investissements, l'ASEAN est devenue l'une des principales destinations pour les investisseurs directs chinois mais aussi l'une des principales sources d'investissements directs étrangers dans le pays.

Outre l'augmentation exponentielle des volumes totaux, il est intéressant de noter le changement de la nature des échanges entre les deux partenaires. Les semi-conducteurs ont joué un rôle particulièrement important dans ces évolutions : exprimées en yuans les exportations de l'ASEAN vers la Chine ont augmenté de 24 %, tandis que celles de la Chine vers l'ASEAN ont affiché une hausse de 29 % sur l'année.

La conclusion du Partenariat régional économique global (RCEP pour *Regional Comprehensive Economic Partnership*) en novembre 2020, qui implique les deux parties ainsi que le Japon, la Corée du Sud, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, permettra sans aucun doute à la Chine de renforcer son engagement vis-à-vis de l'ASEAN.

8.2 ■ Évolution future des relations et défis à relever

Tout porte à croire que la tendance actuelle va se poursuivre. L'entrée en vigueur du RCEP facilitera la consolidation des relations commerciales bilatérales. Bien que le RCEP n'ait pas été lancé à l'initiative de la Chine, mais de l'ASEAN, il ne fait aucun doute que les négociations n'auraient jamais pu démarrer sans l'aval de Pékin. Plus important encore, même si la Chine n'a pas participé activement aux négociations, maintenant que l'accord est en place et entrera en vigueur début 2022, la Chine, du fait de sa taille, est idéalement placée pour en tirer le meilleur parti. Et compte tenu du rôle central qu'elle occupe dans certaines chaînes de valeur importantes, la Chine bénéficiera de l'accord, et renforcera même son influence.

Au cours de l'année passée, la Chine a également lancé une nouvelle offensive pour faire face à la pandémie de Covid-19 en mettant en œuvre de manière proactive une diplomatie vaccinale à l'égard des pays de l'ASEAN. Pour une grande partie

de la population de l'ASEAN (44 %), la Chine est considérée comme le pays lui ayant fourni le plus d'aide⁵.

D'autres signes de l'engagement direct de la Chine dans la région ont pu être observés au cours des derniers mois. À titre d'exemple, Pékin a annoncé récemment son souhait d'adhérer à l'Accord de partenariat transpacifique global et progressiste (*Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership* - CPTPP), dont quatre pays de l'ASEAN sont signataires. Dans ce contexte, **l'absence des États-Unis de tout accord commercial impliquant la région (et son retour improbable au sein du CPTPP⁶) offre un avantage indéniable à la Chine.**

Les pays de la région sont de plus en plus interdépendants mais cette interdépendance tend à être asymétrique. La dépendance de l'ASEAN vis-à-vis de la Chine est plus importante (et plus critique) que celle de la Chine vis-à-vis de l'ASEAN. Ce déséquilibre représente un risque avéré d'instrumentalisation par la Chine à des fins coercitives. Une telle stratégie a en effet été observée dans le cas d'autres relations bilatérales tout aussi déséquilibrées, comme avec la Corée suite au déploiement du système de défense antimissile à haute altitude (THAAD) en 2017, ou avec l'Australie suite à la demande d'enquête sur l'origine de la pandémie de Covid-19. Dans les deux cas, la Chine a misé sur son statut de premier partenaire commercial pour faire pression sur ses partenaires.

La stratégie traditionnelle de «hedging» pratiquée par les pays de l'ASEAN leur a permis de résister au pouvoir d'attraction de la Chine et d'éviter de tomber dans sa sphère d'influence. Parallèlement à leur engagement économique renforcé à l'égard de la Chine, les États membres de l'ASEAN, toujours soucieux de leur autonomie, ont continué à tendre la main à de nouveaux partenaires afin de développer d'autres relations et de se prémunir contre une dépendance trop importante à l'égard de leur voisin de plus en plus puissant. Reste à voir si l'ASEAN sera en mesure de maintenir une telle stratégie à l'avenir.

Malgré le discours gagnant-gagnant martelé par Pékin, l'ASEAN exprime de plus en plus son inquiétude et sa méfiance à l'égard de la Chine. D'après le rapport de l'ISEAS mentionné précédemment, 76 % des personnes interrogées considèrent la Chine comme la puissance économique la plus influente. Et cette tendance se confirme depuis 2019. Mais dans le même temps, le poids économique de la

5. «*State of Southeast Asia : Survey report 2021*», ISEAS, Singapour, janvier 2021.

6. À noter que l'activisme américain dans la région concerne principalement la sécurité, mais ne se concentre pas sur le secteur économique et commercial.

Chine suscite l'inquiétude de la région. Parmi ceux pour qui la Chine représente la puissance économique la plus influente, 72,5 % se disent préoccupés par cette influence.

Mais l'opinion publique de la plupart des pays de l'ASEAN n'est pas la seule à nourrir de telles craintes. **Les milieux d'affaires au sein de la région ont également peur que la dépendance excessive de l'ASEAN à l'égard de la Chine constitue un risque.** Les initiatives chinoises citées précédemment, associées à l'attractivité économique accrue de la Chine, ont également alimenté les inquiétudes de la région quant à la manière dont elles pouvaient ouvrir la porte à l'emprise chinoise. Bien qu'aucun pays de l'ASEAN ne souhaite offenser la Chine, les autorités de plusieurs pays de la région se sont efforcées de garder leurs distances et de résister aux sirènes chinoises en matière de connectivité, notamment dans le cadre de la BRI⁷. En d'autres termes, même si l'interdépendance entre la Chine et l'ASEAN n'a cessé d'augmenter, elle n'a pas conduit à la constitution d'une sphère d'influence chinoise au sein de la région.

8.3 ■ Les conséquences pour l'Union européenne

L'ASEAN cherche à éviter le rapport de force entre grandes puissances, non seulement sur le plan militaire, mais aussi sur le plan économique, afin de garantir une certaine stabilité pour la région.

Même si l'incertitude vis-à-vis des États-Unis, en particulier sous la présidence de Donald Trump, a poussé les pays de l'ASEAN à se rapprocher de la Chine, l'inquiétude croissante à l'égard de la Chine et le manque d'engagement des États-Unis dans certains domaines comme le commerce représentent une opportunité pour d'éventuels nouveaux partenaires comme l'Union européenne (UE), qui pourraient jouer un rôle plus important dans la région.

Certes plus éloignés géographiquement, les pays européens peuvent avoir des intérêts à se rapprocher de l'Asie du Sud-Est, mais ils ont tendance à se laisser facilement distraire par ce qui se passe dans d'autres régions du monde ou dans leurs propres sphères d'influence historiques et géographiques.

Plusieurs ALE bilatéraux sont déjà entrés en vigueur avec certains partenaires de l'ASEAN, comme Singapour et le Vietnam, et l'UE poursuit ses négociations avec

7. Cheng-Chwee Kuik, 15 juin 2021, « [Irresistible inducement ? Assessing China's Belt and Road Initiative in Southeast Asia](#) », *Council on Foreign Relations (CFR)*, article de blog.

l'Indonésie. Mais **il est important de donner également un nouveau souffle aux discussions entamées avec la Malaisie, la Thaïlande et les Philippines, voire de relancer le projet d'un accord interrégional.** La situation a considérablement évolué depuis le milieu des années 2000, lorsque les deux parties avaient abandonné les négociations. Les pays de l'ASEAN ont prouvé qu'ils étaient prêts et disposés à s'engager davantage, comme en témoigne la mise en place réussie du RCEP et la signature du CPTPP, plus exigeant, par quatre d'entre eux.

Le Royaume-Uni cherche à jouer sa propre carte dans la région et a soumis une demande d'adhésion au CPTPP au printemps dernier. Pour l'UE, il est important de proposer d'autres options aux partenaires de l'ASEAN, dont on peut raisonnablement penser qu'ils seront intéressés.

Depuis l'entrée en vigueur du CPTPP, plusieurs pays asiatiques – la Chine, l'Indonésie, la Corée, les Philippines, la Thaïlande et Taïwan – ont exprimé leur souhait d'intégrer l'accord. Dans ce contexte, l'accord serait d'autant plus intéressant pour l'UE. Adhérer au CPTPP est une option à ne pas prendre à la légère et que l'UE ne doit pas écarter.

Il ne fait aucun doute que l'intégration de la Chine au CPTPP changerait la donne mais, même si Pékin a manifesté son intérêt à plusieurs reprises avant de soumettre officiellement sa candidature, ce scénario reste pour le moment très hypothétique. Dans le cadre du processus d'adhésion, la Chine doit tout d'abord accepter intégralement les dispositions de l'accord, ce qui peut par exemple poser un problème sur les questions des entreprises publiques ou du droit du travail. De plus, la candidature de la Chine doit être approuvée par tous les pays signataires du CPTPP. Compte tenu des tensions actuelles entre la Chine et certains États membres comme l'Australie, ce ne sera donc pas une mince affaire.

Enfin, étant donné que le CPTPP a un pouvoir normatif et permet d'établir des règles, l'UE a tout intérêt à contribuer à leur rédaction.

9.

L'INTERNATIONALISATION DU RENMINBI À TRAVERS SA MONNAIE NUMÉRIQUE : QUEL IMPACT POUR LE DOLLAR ET L'EURO ?

ALICIA GARCÍA-HERRERO,
*Senior Research Fellow du think tank Bruegel,
Professeure adjointe à l'Université des sciences et technologies de Hong Kong*

9.1 ■ L'essor économique de la Chine renforce le renminbi (yuan)

L'expérience passée montre qu'une perte soudaine de confiance dans une monnaie de réserve est peu probable à moins qu'il n'y ait une autre monnaie avec une économie beaucoup plus forte et des marchés financiers très liquides pour prendre le relais. C'est ici que la Chine entre en scène et pourrait menacer la position du dollar comme monnaie de réserve.

L'essor économique de la Chine est sûrement le facteur externe qui peut avoir le plus d'influence sur l'avenir du dollar. Grâce à un taux de croissance démographique globalement positif et à la migration de la population rurale et urbaine, le PIB de la Chine a augmenté massivement avant même son accession à l'OMC, passant de $0,3 \times 10^{18}$ dollars en 1980 à $1,2 \times 10^{18}$ en 2000. Depuis son entrée dans le XXI^e siècle, la Chine a soutenu sa croissance à un rythme rapide stimulé par le commerce international. **Autrement dit, la convergence de la Chine avec les États-Unis en termes de PIB par habitant est évidente.** L'histoire montre que l'essor d'une économie devrait à terme s'accompagner d'une utilisation bien plus importante de sa monnaie sur la scène internationale. Toutefois, cela ne s'est pas encore produit pour le renminbi (RMB), **seulement 2 % des paiements transfrontaliers mondiaux étant effectués en RMB, contre près de 40 % en dollars. De même, seulement 2 % des réserves mondiales de change sont libellées en RMB, contre plus de 60 % en dollars.** Mais dans les faits, aucune super puissance n'a été dépendante de la monnaie de la super puissance qui l'avait précédée et c'est ce à quoi la Chine devra mettre un terme une fois que son PIB dépassera celui des États-Unis.

Premièrement, parce que le RMB n'est pas convertible. Ce qui signifie qu'il ne peut pas entrer et sortir librement de Chine. Deuxièmement, les marchés financiers chinois, notamment celui du Trésor, ne sont pas encore aussi liquides que le marché du dollar américain, et on ne s'attend pas à ce que ce soit le cas à court terme. La question est de savoir si c'est encore déterminant par rapport au poids économique de la Chine et, surtout, par rapport à l'intérêt renouvelé de la Chine pour l'internationalisation du RMB.

9.2 ■ La Chine souhaite internationaliser le RMB

Bien que l'internationalisation du RMB soit depuis longtemps un objectif important pour les décideurs chinois, d'autres enjeux plus urgents, comme la forte croissance, sont devenus prioritaires. Mais la résistance des États-Unis à la montée de la Chine s'est étendue du domaine commercial au secteur technologique et à l'utilisation extraterritoriale du dollar. L'administration américaine a

imposé des sanctions à un grand nombre de cibles chinoises, qu'il s'agisse d'entreprises liées à l'armée ou d'entités dont les États-Unis contrôlent les exportations de technologies stratégiques. Ces sanctions ne seraient pas possibles si le dollar n'était pas la monnaie de réserve mondiale. C'est pourquoi les décideurs chinois sont plus désireux que jamais de réduire la dépendance de la Chine au dollar comme véhicule de financement ou d'investissement, ce qui ne peut être réalisé que si le RMB est largement accepté comme monnaie internationale.

9.3 ■ La Chine devrait accepter la convertibilité totale

La première tentative d'internationalisation du RMB visait à faire de Hong Kong le centre mondial des activités offshore en RMB, avant de s'étendre à d'autres centres offshore. Cela n'a pas bien fonctionné avec les perturbations boursières et monétaires chinoises de 2015.

La Chine fait maintenant une nouvelle tentative en favorisant l'acceptation transfrontalière de sa monnaie numérique (e-CNY) par les grandes banques centrales du monde entier, en tirant parti de l'avantage d'être la première monnaie numérique au monde. À l'heure actuelle, l'e-CNY n'est conçue que pour remplacer partiellement les liquidités physiques en circulation sur le marché national, car son utilisation a nettement diminué. Mais **l'ambition de la Chine va bien au-delà, comme le montre sa collaboration avec l'Autorité monétaire de Hong Kong (HKMA), la Banque de Thaïlande (BOT) et la Banque centrale des Émirats arabes unis (CBUAE) pour expérimenter l'utilisation transfrontalière de l'e-CNY dans ces trois juridictions.** En outre, une coentreprise a été créée avec SWIFT, qui souligne les aspirations de la Chine à faciliter l'utilisation mondiale de sa nouvelle monnaie numérique et, éventuellement, à convertir un jour le RMB en une monnaie de réserve. C'est non seulement important à long terme, mais dès maintenant car cela peut aider la Chine à contourner l'utilisation du dollar si c'est nécessaire.

Toutefois, l'internationalisation d'une monnaie nécessite plus que des préparatifs techniques. Elle exige également que **certaines conditions** soient remplies pour être acceptée à l'échelle mondiale, à savoir **la préservation de sa valeur par la stabilité des prix, l'offre d'une vaste réserve d'actifs hautement liquides et la convertibilité totale du compte de capital pour pouvoir entrer et sortir instantanément du RMB.** Ce qui signifie que le gouvernement chinois devra prendre des mesures supplémentaires pour libéraliser le compte de capital afin de renforcer la pleine convertibilité du RMB.

9.4 ■ Le renminbi numérique fera-t-il la différence ?

La question qui se pose est de savoir si, l'e-CNY peut aider les autorités chinoises à résoudre la quadrature du cercle, à savoir permettre une plus grande ouverture des comptes de capital tout en étant en mesure de retracer les flux de capitaux et d'agir en conséquence. Cela explique pourquoi la traçabilité de l'e-CNY selon le principe de l'« anonymat contrôlé » est essentielle, car elle permet à la Chine de contrôler des flux financiers apparemment libres. En d'autres termes, **la monnaie numérique pourrait offrir un moyen de promouvoir le RMB comme monnaie internationale, tout en gardant le contrôle des flux transfrontaliers.**

Cependant, compte tenu des barrières techniques pour assurer l'interopérabilité et des différences institutionnelles, c'est plus facile à dire qu'à faire. Le partage de données sur les transactions financières est aussi un obstacle majeur. Un autre facteur important à améliorer est la liquidité des actifs financiers en RMB. Bien que le marché obligataire se soit développé rapidement depuis la crise financière mondiale, celui-ci est dominé par le crédit des sociétés et des institutions financières. Une plus grande liquidité des titres de l'administration centrale est nécessaire avec une courbe de rendement plus longue et des indices de référence plus clairs. Toutefois, on se demande encore si l'e-CNY peut être utile dans ce domaine.

9.5 ■ Les risques pour le dollar

Il ne fait aucun doute que le dollar demeure la plus grande monnaie de réserve du monde. Mais il fait face à des risques en interne et à l'extérieur. En interne, le risque est lié au besoin de financer une dette énorme, alimentée par des stimulations monétaires et des mesures de soutien budgétaire, en particulier depuis le COVID-19. On ne sait toujours pas si les États-Unis demeureront assez productifs, et auront donc une croissance suffisante pour rembourser la dette.

Sur le front extérieur, il s'agit vraiment de l'ambition qu'a la Chine d'élever le RMB sur le podium des monnaies de réserve et de pouvoir contourner le dollar. Pour cela, le plan actuel consiste à intensifier l'utilisation transfrontalière de la monnaie numérique chinoise, mais en pratique c'est plus compliqué. **L'énorme poids économique de la Chine aidera, mais tant que la monnaie n'est pas entièrement convertible, il faudra un certain temps pour que celle-ci soit pleinement acceptée au-delà de ses frontières.**

9.6 ■ Et l'euro ?

En raison des mêmes contraintes techniques et institutionnelles, le yuan numérique aura du mal à remettre en cause la position de l'euro comme deuxième monnaie du système monétaire international. Toutefois, c'est peut-être moins vrai dans le cyberspace qui compte de très grands acteurs non européens. Par ailleurs, **le potentiel lancement d'un euro numérique, encore au stade embryonnaire, pourrait changer les choses.**

Au bout du compte, l'introduction en Chine d'une monnaie numérique de banque centrale (CBDC pour *central bank digital currency*) pourrait changer la donne pour le RMB en tant que monnaie internationale, mais la course ne ferait que commencer car d'autres peuvent suivre, y compris en Europe. Pour la Chine, il est essentiel que l'ouverture du compte de capital se poursuive pour que le RMB, numérique ou non, puisse réellement être considéré comme une monnaie entièrement convertible afin d'étendre son utilisation, non seulement comme moyen de paiement transfrontalier, mais aussi comme monnaie d'investissement et d'emprunt internationale.

10.

LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE : UN ENJEU DE COOPÉRATION POUR ÉVITER LE GEL DES RELATIONS UE-CHINE ?

THOMAS PELLERIN-CARLIN,
Directeur du Centre Énergie de l'Institut Jacques Delors

LÉA PILSNER,
Conseillère politique, E3G

BELINDA SCHÄPE,
Chercheuse sur la diplomatie climatique UE-Chine, E3G

BYFORD TSANG,
Conseiller politique senior, E3G

10.1 ■ L'état des relations UE-Chine sur les enjeux liés au climat

Le lien entre concentration de dioxyde de carbone dans l'atmosphère et réchauffement de la température sur la surface de la terre a été scientifiquement établi dès 1896¹, alors que la dynastie Qing règne encore sur la Chine. La question du réchauffement climatique apparaît sur la scène politique en 1979 avec la présentation du Rapport Charney² aux États-Unis, et la mobilisation de scientifiques au niveau international, dont le soviétique Mikhaïl Boudyko. En 1985 le Protocole de Montréal soulignait la possibilité d'une coopération réussie sur un autre défi environnemental mondial : la couche d'ozone. C'est en 1992 qu'a lieu le Sommet de Rio, la première *Conference of Parties* (COP), dont la 26^e édition (COP 26) s'est tenue à Glasgow en Novembre 2021. Cette conférence internationale, à laquelle et l'UE et la Chine participent, amènent à des premières inflexions, y compris en Chine qui est le premier pays a publié un document visant à intégrer l'Agenda 21 issue du Sommet de Rio³.

En 2021, la Chine est le pays le plus peuplé du monde, et celui qui émet le plus de gaz à effet de serre. Pour éviter un désastre climatique mondial⁴, la neutralité climatique de la Chine est donc décisive. Intensifier son action en faveur du climat signifierait **commencer par limiter sa forte dépendance au charbon⁵, énergie fossile la plus polluante qui représente encore 60% du mix énergétique chinois**. Les objectifs et les politiques climatiques actuels de la Chine montrent qu'elle n'est pas

1. Svante Arrhenius, avril 1896, "On the Influence of Carbonic Acid in the Air upon the Temperature of the Ground", *Philosophical Magazine and Journal of Science* 5(41).

2. Jule G. Charney, Akio Arakawa, D. James Baker, Bert Bolin, Robert E. Dickinson, Richard M. Goody, Cecil E. Leith, Henry M. Stommel et Carl I. Wunsch, 23-27 juillet 1979, "Carbon Dioxide and Climate : A Scientific Assessment", *Report of an Ad Hoc Study Group on Carbon Dioxide and Climate*.

3. Barbara Finamore, 7 juin 2011, "One Year to the Earth Summit: How China Can Advance Sustainable Development Globally", *NRDC*.

4. Valérie Masson-Delmotte, Panmao Zhai, Hans-Otto Pörtner, Debra C. Roberts, James Skea, Priyadarshi R. Shukla, Anna Pirani, Wilfran Moufouma-Okia, Clotilde Péan, Roz Pidcock, Sarah Connors, J.B. Robin Matthews, Yang Chen, Xiao Zhou, Melissa I. Gomis, Elisabeth Lonnoy, Thomas Maycock, Melinda Tignor et Tim Waterfield (éd.), 2018, "Résumé à l'intention des décideurs. In: Rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels et les trajectoires associées d'émissions mondiales de gaz à effet de serre, dans le contexte du renforcement de la parade mondiale au changement climatique, du développement durable et de la lutte contre la pauvreté", *Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)*.

5. Agence Internationale de l'Énergie, Country Profile, China.

prête à faire le nécessaire pour maintenir l'objectif de 1,5°C de l'Accord de Paris.⁶ Au même moment Pékin se positionne néanmoins comme un acteur clé dans l'élaboration des règles de la transition vers une économie propre et comme un concurrent majeur sur les marchés des technologies vertes.

Sur le plan géopolitique, la Chine souhaite empêcher un rapprochement de l'Union européenne (UE) et des États-Unis et l'enjeu du climat est utilisé pour atteindre cet objectif stratégique. Le Président Xi a salué la diplomatie européenne en matière de climat en annonçant, à l'Assemblée générale des Nations-Unis de septembre 2020, que la Chine allait viser la neutralité carbone. Annonce réalisée peu après que la Présidente von der Leyen ait proposé cette mesure comme référence pour une action chinoise crédible en matière de climat.

Cette approche commune de l'UE en matière de diplomatie climatique⁷ donne aux États membres un point d'entrée pour forger une approche commune et constructive vis-à-vis de la Chine. Il s'agit également d'une question qui, bénéficie d'un large soutien des citoyens dans l'ensemble de l'UE⁸ - bien qu'ils soient majoritairement méfiants à l'égard de la Chine

Une stratégie européenne à l'égard de la Chine est donc essentielle pour (1) assurer à l'UE une position de leader dans la course aux développements des produits et services de l'économie verte, (2) assurer l'intégrité du Pacte Vert et le soutien des États membres dans le temps en le protégeant des risques émanant des dynamiques internationales, et (3) encourager la Chine à engager sa transition énergétique pour réduire rapidement ses émissions de gaz à effet de serre.

10.2 ■ Les défis de la relation UE-Chine sur les enjeux climatiques

Le climat a été jusqu'ici un domaine d'engagement et de coopération constructifs entre l'UE et la Chine, malgré l'évolution plus globale des relations bilatérales. En 2019, la coopération climatique a réussi à résister à la secousse

6. Le rapport 1,5°C du GIEC, publié en 2018, rappelle que pour limiter le réchauffement climatique à 1,5°C, il faudrait réduire rapidement les émissions de gaz à effet de serre au niveau mondial et atteindre la neutralité carbone dès 2040. L'objectif chinois n'est pas de baisser ses émissions à court terme, mais à partir de 2030, pour atteindre la neutralité carbone en 2060.

7. Conseil de l'Union européenne, « Council conclusions on Climate and Energy Diplomacy - Delivering on the external dimension of the European Green Deal », 5263/21, 25 janvier 2021.

8. "Polling European citizens on the role of climate change in the EU's China relations", *E3G*, juin 2021.

provoquée par le recadrage majeur de la stratégie de l'UE à l'égard de la Chine selon le tryptique «partenaire, concurrent et rival systémique»⁹. Le climat est resté un pilier de l'engagement avec une vision d'intérêt mutuel dans la coopération, comme l'a exprimé le sommet UE-Chine de 2020¹⁰, où un dialogue de haut niveau sur l'environnement et le climat a été annoncé. Le récent communiqué conjoint¹¹ faisant suite au deuxième dialogue de ce type a souligné l'importance d'un travail commun sur le changement climatique et a marqué la première déclaration conjointe depuis les sanctions de l'UE et les contre-sanctions de la Chine en mars 2021.

La coopération climatique devra faire face au rééquilibrage majeur de la relation UE-Chine conformément à l'approche multiforme de l'UE face à l'affirmation internationale croissante de la Chine et aux tensions géopolitiques croissantes dans les relations Chine-États-Unis. Les tensions autour du traitement de Hong Kong, des violations massives présumées des droits de l'homme au Xinjiang et des investissements chinois dans l'infrastructure 5G en Europe ont atteint leur sommet avec l'application de sanctions mutuelles. Les préoccupations concernant le recours au travail forcé dans les chaînes d'approvisionnement en panneaux solaires originaires de Chine¹² risquent également de jeter une ombre sur l'engagement futur de l'UE et de la Chine en matière de climat.

Le climat restera un pilier des relations entre l'UE et la Chine. Mais l'UE devra de plus en plus trouver un équilibre entre une concurrence croissante sur l'économie verte, et la nécessité de se coordonner avec la Chine pour atteindre des objectifs climatiques ambitieux. À mesure que l'UE et la Chine décarbonisent leurs économies, elles sont non seulement confrontées à des défis similaires que la coopération pourrait aider à surmonter (par exemple, la gouvernance du risque climatique et de la résilience), mais elles sont également en concurrence pour se positionner en leader dans les secteurs de l'économie verte, les matières premières

9. Commission européenne, Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, « Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil sur les relations UE-Chine – Une vision stratégique », 12 mars 2019.

10. Conseil européen, « Sommet UE-Chine: Défendre les intérêts et les valeurs de l'UE dans le cadre d'un partenariat complexe et primordial - Communiqué de presse du président Michel et de la présidente von der Leyen », 22 juin 2020.

11. Commission européenne, Direction générale de l'action pour le climat, « Joint Press Communiqué following the Second EU-China High Level Environment and Climate Dialogue », 10 octobre 2021.

12. Aitor Hernández-Morales, Karl Mathiesen, Stuart Lau and Giorgio Leali, 10 février 2021, "Fears over China's Muslim forced labor loom over EU solar power", *Politico Europe*.

pour les produits de l'économie verte et les normes qui les régissent (par exemple les batteries destinées aux véhicules électriques).

10.3 ■ Recommandations

Le principal défi de l'UE est d'élaborer un programme de «coopétition» réussie, c'est à dire la concomitance de coopération dans l'action climatique internationale et nationale, et de compétition entre l'UE et la Chine dans le développement, l'innovation et le déploiement des solutions énergétiques et agricoles vertes. Pour cela la stratégie de diplomatie climatique de l'UE vis-à-vis de la Chine devrait s'articuler autour des actions suivantes :

a ■ Comprendre les risques du changement climatique

La Chine, comme tout autre pays, est plus susceptible d'accepter une décarbonation rapide de son économie si elle comprend mieux les risques que représentent pour ses intérêts les impacts climatiques incontrôlés. L'UE doit renforcer son dialogue de haut niveau sur les risques climatiques, en particulier sur le rôle de l'impact climatique sur la sécurité régionale, par le biais de canaux multilatéraux tels que le Conseil de sécurité des Nations unies et la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Ce dialogue devrait être complété par des dialogues stratégiques avec les partenaires de l'UE dans la région Indopacifique, en Afrique et dans d'autres pays vulnérables au climat.

Ce dialogue peut se fonder sur des échanges des équipes scientifiques et des équipes de prospective des gouvernements concernés, y compris au regard des récents travaux du Groupe International des Experts pour le Climat (GIEC, août 2021) qui souligne qu'en cas de scénario de fortes émissions de gaz à effet de serre, ils ne peuvent exclure une hausse du niveau de la mer supérieure à 15 mètres¹³ au cours des deux prochains siècles. De tels dialogues doivent déboucher sur des décisions concrètes européennes et chinoises à agir dans des domaines précis.

13. Valérie Masson-Delmotte, Panmao Zhai, Hans-Otto Pörtner, Debra C. Roberts, James Skea, Priyadarshi R. Shukla, Anna Pirani, Wilfran Moufouma-Okia, Clotilde Péan, Roz Pidcock, Sarah Connors, J.B. Robin Matthews, Yang Chen, Xiao Zhou, Melissa I. Gomis, Elisabeth Lonnoy, Thomas Maycock, Melinda Tignor, Tim Waterfield, Sophie Berger, Nada Caud, Leah Goldfarb, Mengtian Huang, Katherine Leitzell, Özge Yelekçi, Rong Yu (éd.), 2021, "Summary for Policymakers. In : Climate Change 2021 : The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change", *GIEC*.

b ■ Climat et commerce international

Faciliter les échanges des produits et services de la transition écologique entre la Chine et l'UE permettrait d'accélérer le développement et le déploiement des solutions énergétiques et agricoles nécessaires à la transition des deux partenaires vers la neutralité climatique en un temps limité (<30ans pour l'UE, <40ans pour la Chine)¹⁴. Cependant, la ratification de l'Accord global sur les investissements (AGI) signé entre l'UE et la Chine en décembre 2020, qui facilitait notamment les investissements européens dans les services environnementaux en supprimant l'obligation de joint-venture avec un partenaire chinois, est suspendue à la levée des sanctions que les deux signataires se sont imposés à propos du respect des droits de l'Homme. Il faut réévaluer la marche à suivre pour que l'investissement européen puisse soutenir la transition énergétique de la Chine sur la base d'un *level playing field*, en commençant par une participation équitable aux appels d'offres dans le secteur des énergies renouvelables et supprimer les transferts de technologies notamment dans des secteurs clés des véhicules électriques et de l'hydrogène. L'UE devrait également pousser à la création d'une coalition internationale visant à faciliter le commerce de produits de la transition énergétique.

L'accès au marché européen pour ses industries vertes repose sur des marchés ouverts et fondés sur des règles, y compris la mise en place dans l'Union européenne d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières¹⁵ à partir de 2026 qui pourrait inciter la Chine à s'assurer que son nouveau marché du carbone¹⁶ atteigne un champs d'application et des niveaux de prix similaires, voire supérieurs, au marché européen du carbone¹⁷. **Pour cela, le calibrage des instruments de défense commerciale que les Européens mettent en place sera essentiel pour maintenir des conditions de concurrence équitables et préserver la résilience de la chaîne d'approvisionnement**, tout en évitant d'affaiblir les incitations chinoises

14. L'UE vise la neutralité climatique d'ici à 2050, et la Chine la neutralité carbone d'ici à 2060.

15. Pascal Lamy, Geneviève Pons et Pierre Leturcq, juillet 2021, « GT6 - Vers un Mécanisme d'Ajustement Carbone aux Frontières : Trois D pour surmonter le "désavantage du précurseur" de l'UE », Europe Jacques Delors.

16. Bianca Nogrady, 20 juillet 2021, "China launches world's largest carbon market : but is it ambitious enough ?", *Nature*.

17. Johanna Lehne, Eleonora Moro, Phuc-Vinh Nguyen, Thomas Pellerin-Carlin, avril 2021, "The EU ETS : from cornerstone to catalyst - the role of carbon pricing in driving green innovation", E3G – Institut Jacques Delors.

à la décarbonation. À défaut, l'UE risquerait de répéter la querelle commerciale de l'UE et la Chine de 2012/2013 sur les panneaux solaires¹⁸.

À mesure que l'économie propre devient plus centrale pour sa prospérité économique, l'UE doit aborder les questions du climat dans tous les formats de dialogue qui existent avec la Chine. Qu'ils soient engagés sur le climat, la numérisation, le commerce ou l'énergie, ces divers dialogues doivent être coordonnés pour que tout risque de conflit soit signalé et géré par un groupe plus large de parties prenantes.

L'UE doit également garantir l'intégrité du Pacte Vert européen en préservant les références sociales et environnementales des biens et services de l'économie verte. Cela pourrait inclure l'intégration de normes d'émissions de gaz à effet de serre et la protection des droits de l'Homme dans la production des produits qui sont essentiels à la transition énergétique (comme dans le cas de la proposition de règlement sur les batteries¹⁹).

c ■ Sur la connectivité

Pour tenir les promesses de l'initiative européenne *Global Gateway*, visant à développer les infrastructures qui permettent de favoriser les échanges entre l'UE et le reste du monde, et en faire une offre attrayante et compétitive, **l'UE doit travailler avec d'autres grands pourvoyeurs d'aide au développement et investisseurs des pays tiers, dont la Chine**. La mobilisation du Pacte Vert en tant que moteur de prospérité économique adapté aux besoins locaux présente à la fois des avantages pour les intérêts de l'UE à l'étranger et une offre attrayante, à condition qu'elle tienne ses promesses. La Chine a récemment annoncé la fin de ses subventions à l'exportation des centrales à charbon, et une intensification des investissements dans les énergies vertes dans les pays en développement par le biais de son initiative *Belt and Road*. Elle a aussi signalé vouloir se coordonner avec l'UE et le G20 sur les stratégies de connectivité. L'UE, en coordination avec l'initiative *Build Back Better World* du G7, devrait donner la priorité à l'obtention d'un portefeuille de projets financièrement solides dans les pays en développement, en particulier ceux où l'UE peut exercer une influence de par sa proximité géographique, et des liens historiques ou économiques importants comme en Afrique. Cela entraînerait une course au mieux-disant environnemental en matière de développement et d'in-

18. Jonas Parello-Presner et Agatha Kratz, 12 mars 2013, "How can the EU promote its economic interests with China?", Institut Jacques Delors, *Policy Paper 85*.

19. Carole Mathieu, 12 avril 2021, "La batterie verte : un avantage compétitif pour l'industrie européenne du véhicule électrique ?" *Études de l'Ifri*.

frastructures énergétiques et incitera la Chine à tenir sa promesse de verdissement de son initiative de nouvelle Route de la soie.

d ■ Une stratégie normative pour les biens et services

L'UE doit utiliser le levier du poids de son marché pour **engager la Chine dans des dialogues bilatéraux sur les normes de l'économie verte en matière de commerce, de technologie et de financement durable**. Un groupe conjoint pourrait élaborer des propositions visant à favoriser l'harmonisation des normes et à établir des garanties sociales et environnementales solides le long des chaînes d'approvisionnement des biens et services de l'économie verte. Les priorités de ce dialogue devraient inclure les domaines dans lesquels la Chine est déjà leader, comme les normes s'appliquant aux batteries, ou ceux dans lesquels l'UE investit déjà fortement dans l'innovation, comme l'hydrogène vert et la réduction des fuites de méthane. **L'UE et la Chine pourraient également favoriser ensemble le développement d'une taxonomie mondiale de la finance durable et travailler avec les États-Unis à l'adoption de normes communes au sein du G20.**

e ■ Une stratégie européenne de recherche et d'innovation pour rester compétitif face aux secteurs des technologies vertes chinoises

Malgré des discours politiques ambitieux sur les objectifs européens de long terme sur le climat, les 27 États Membres de l'Union européenne ont baissé leurs investissements publics dans la recherche pour la transition énergétique²⁰ sur la période 2010-2018. Pendant ce temps, la Chine a triplé ces mêmes investissements publics, surpassant largement les niveaux européens en valeur absolue comme en pourcentage du PIB. Alors que 80% de la production économique mondiale a lieu dans des économies qui, comme la Chine, les États-Unis et l'UE, visent la neutralité carbone²¹, les décideurs politiques européens ne doivent **plus concevoir l'enjeu de l'investissement public européen dans les technologies vertes comme un seul enjeu climat, mais aussi comme une dimension vitale pour la souveraineté technologique européenne, sa prospérité économique et sa capacité à développer, produire et exporter les solutions énergétiques propres dans le monde entier.**

20. Thomas Pellerin-Carlin, février 2021, "Europe needs to innovate to become a front-runner in the global green economy race", Institut Jacques Delors.

21. Camille Defard, Marie Delair, Leon Leuser, Phuc-Vinh Nguyen, Thomas Pellerin-Carlin et Karin Thalberg, 2 novembre 2021, « COP26 : l'Europe ouvre la voie vers la neutralité climatique », Institut Jacques Delors.

f ■ Sur la coopération États-Unis et UE autour d'enjeux liés à la Chine

La stratégie de coordination avec les États-Unis reste décisive pour mettre en place des incitations fortes qui encourageraient la Chine à prendre des mesures en faveur du climat. Ces mesures devraient s'appuyer sur le rôle de l'UE en tant que puissance normative, notamment pour la gouvernance des chaînes d'approvisionnement et la réglementation de la finance durable. L'UE gagne à concentrer ses efforts de coopération avec les États-Unis sur les domaines où leurs intérêts mutuels sont alignés, tout en s'efforçant de faire accepter par les États-Unis le dialogue bilatéral UE-Chine, si les intérêts divergent, notamment en cas de victoire d'une majorité « climato-négationniste » lors des prochaines élections américaines au Congrès (2022) ou à la Présidence (2024).

Une voie de consolidation de la coopération transatlantique sur l'engagement de la Chine en matière de climat serait de convenir d'un ensemble de critères et de lignes rouges sur ce qui constitue ou non un engagement crédible de la Chine en faveur de l'Accord de Paris. Lorsque la Chine respecte ces critères, l'UE devrait, en coordination avec les États-Unis, jouer le rôle d'intermédiaire facilitant la participation de la Chine aux discussions multilatérales sur la décarbonation (par exemple au G20). L'UE peut également utiliser le Conseil du commerce et de la technologie UE-États-Unis²², récemment créé, pour coordonner les dialogues avec la Chine avec les États-Unis.

22. Commission européenne, Communiqué de presse, « L'Union européenne (UE) et les États-Unis lancent le Conseil du commerce et des technologies pour diriger une transformation numérique mondiale fondée sur des valeurs », 15 juin 2021.

11.

LES ENJEUX DE LA COOPÉRATION AVEC LA CHINE EN MATIÈRE DE SCIENCE, TECHNOLOGIE ET INNOVATION

IRÈNE HORS,
Présidente du Comité de pilotage de la France China Foundation

L'émergence de la Chine en tant que puissance scientifique et technologique mondiale amène l'Union européenne (UE) à repenser sa stratégie de coopération internationale dans ce domaine. Si la Chine est aujourd'hui un partenaire attirant, les spécificités de sa politique internationale en matière de science, technologie et innovation (STI) posent de nombreux défis. Nous proposons quatre pistes pour développer une approche équilibrée et proactive de la collaboration STI avec la Chine, complémentaires des efforts engagés par l'Union européenne et ses États membres.¹

11.1 ■ État des lieux

L'ambition chinoise

Depuis plusieurs décennies déjà, le développement scientifique et la maîtrise de technologies clés sont au cœur de l'ambition de grande puissance économique et militaire de la Chine. La politique d'innovation indigène, le programme *Made in China 2025*, les premiers chapitres thématiques des 13^e et 14^e Plans traduisent la détermination chinoise à faire de la science et de la technologie un levier puissant pour moderniser la Chine et assurer son indépendance. S'appuyant sur des investissements massifs dans les secteurs des TICs, des énergies vertes et de la biotech, le dynamisme de sa population et son niveau élevé de formation, le leadership chinois, fort de sa capacité à gouverner les marchés, parie sur un effet de raccourci technologique (*leapfrogging*) pour faire de la Chine le champion de la 4^e révolution industrielle.

Un partenaire attirant

La performance de la Chine² en fait un partenaire de plus en plus attirant. La lettre du CNRS de Pékin³ donne chaque mois une idée de la richesse de l'activité scientifique en Chine et à Hong Kong. **La Chine est à la frontière de la connaissance dans des domaines tels que l'intelligence artificielle (IA) et les technologies**

1. Ce papier reprend un travail de recherche fait par Irène Hors (MERICS, France China Foundation), Rebecca Acersati (MERICS) et Sylvia Schwaag Serger (Lund University) ("Sharpening Europe's Approach to Engagement with China in Science, Technology, and Innovation", à paraître, MERICS). Il bénéficie des commentaires des participants à un séminaire organisé par MERICS et ECFR le 5 octobre 2021. Il bénéficie aussi des commentaires du groupe de réflexion sur la Chine de l'Institut Jacques Delors, dirigé par Sylvie Bermann et Elvire Fabry.

2. Voir « *Global Innovation Index 2021* » : Chine (12), France (11), Allemagne (10) ; part des dépenses globales de R&D : 24 % (2019) ; classement de la Chine selon le nombre de publications parmi les 10 % les plus citées : 1 depuis 2019 (Scival).

3. *Lettre du CNRS de Pékin*.

vertes⁴. Pour les acteurs privés, l'accès au marché est un facteur déterminant, mais des considérations de coût et de compétences, ainsi que la possibilité de bénéficier du soutien gouvernemental, motivent également l'*onshoring* de R&D en Chine et le développement de partenariats avec des universités ou centres de recherche locaux. **Malgré les failles de la protection des droits de propriété intellectuelle et le contrôle du transfert des données hors de Chine, 40 % des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête européenne 2020 sur la confiance des entreprises en Chine⁵ déclarent que l'environnement d'innovation et de R&D de la Chine est plus ou aussi favorable que la moyenne mondiale.**

Si des indicateurs tels que le nombre de co-publications⁶, de co-brevets ou les échanges d'étudiants et de chercheurs donnent une idée de la coopération croissante en STI entre la Chine et l'Europe, ceux-ci sont cependant insuffisants pour en dégager une image claire, en France comme dans les autres pays de l'Union.

Des problèmes de natures différentes

Toutefois, la collaboration en STI avec la Chine pose des problèmes de natures différentes. Tout d'abord, un manque de transparence et de réciprocité dans les partenariats et une violation des droits de propriété intellectuelle ont été observés de manière récurrente. Les bénéfices de court terme pour les équipes ou entreprises impliquées s'accompagnent de conséquences négatives de moyen long terme en matière de compétitivité industrielle. Les entreprises, sous la pression de l'actionariat et/ou le jeu de la concurrence, cèdent des technologies pour des gains de court terme. De l'aéronautique, aux trains à grande vitesse en passant par les centrales nucléaires, des partenariats économiques avec une dimension technologique, visant l'accès au marché, ont contribué à l'émergence de concurrents chinois compétitifs à l'international. Autre exemple, par son partenariat avec l'Europe sur Galileo, la Chine a acquis des connaissances fondamentales qui lui ont permis de réaliser son système de navigation Beidou et d'asseoir ses ambitions spatiales. Des dépendances à l'égard du système d'innovation chinois pourraient également apparaître comme pour les chaînes de valeur. Les problèmes sont aussi d'ordre éthique, lorsque l'intégrité de la recherche est menacée ou les applications,

4. Classement de la Chine, selon le nombre de publications parmi les 1 % les plus citées dans les domaines des énergies renouvelables, du développement durable et de l'environnement : 1 depuis 2013 ; de l'IA : 1 depuis 2014 (Scival). Merci à Sylvia Schwaag Serger (Lund U.) d'avoir suggéré ces données.

5. European Union Chamber of Commerce in China, « [European Business in China. Business Confidence Survey 2021](#) », 2021.

6. Selon les publications répertoriées par NatureIndex entre mai 2020 et avril 2021, 20 % des co-publications des États-Unis sont écrites avec la Chine ; 9 % avec l'Allemagne, la Suède et le RU, 6 % avec la France.

contraires aux valeurs européennes. Les sciences sociales sont aussi un terrain où se joue une rivalité systémique, entre paradigmes concurrents. Les défis touchent enfin à des questions de sécurité nationale, des projets de recherche pouvant participer à la modernisation de l'armée chinoise ou à l'influence du Parti Communiste Chinois (PCC) à l'étranger. **De manière structurelle, l'influence, voire l'emprise du PCC sur des établissements de recherche et d'enseignement supérieur européens, comme par l'ouverture d'un campus de l'université de Fudan à Budapest, attisent les risques d'une coopération déséquilibrée**, mais pose aussi la question du rayonnement du modèle chinois auprès des pays partenaires de l'Europe.

La réponse européenne

La politique de collaboration internationale en S&T est une responsabilité partagée entre l'UE et les États membres. Dans les cinq dernières années, l'UE a développé une série de mesures qui, d'une part, posent des limites à la stratégie *d'open by default* et protègent les atouts STI européens, et d'autre part, contribuent à préciser les conditions de la coopération avec la Chine (cf. Tableau 1). Pour les États membres, le contrôle gouvernemental des échanges technologiques avec les pays étrangers n'est pas un phénomène nouveau. Mais de nouvelles mesures ont été mises en place ces dernières années, de concert avec les mesures au niveau de l'UE et en réponse à l'évolution des relations avec la Chine.

11.2 ■ Principaux défis

Le contexte actuel se prête mal à l'anticipation, tant les sources d'incertitude sont nombreuses : instabilité financière, ralentissement économique, reprise en main de grandes entreprises, crise de Taiwan, fermeture des frontières. Nous proposons toutefois de dégager les défis suivants.

L'Europe manque d'information sur l'ampleur de la coopération avec la Chine, notamment privée, ses bénéfices scientifiques et stratégiques, et ses coûts.

Avoir une représentation partagée de la situation est indispensable pour une action commune équilibrée. Aller trop loin, sous l'influence de jeux politiques anti-Chine et de voix américaines, pourrait conduire à une surréaction contreproductive de fermeture.

TABLEAU 1 ■ Mesures prises par l'Union européenne

Mesures non-spécifiques à la Chine			
<ul style="list-style-type: none"> • Le mécanisme européen de filtrage des investissements directs étrangers (mars 2019) • Le régime de contrôle des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts en ce qui concerne les biens à double usage (septembre 2021) 	<p>Communication sur l'approche globale en matière de recherche et innovation (mai 2021)</p> <p><i>Renouvellement de l'engagement en faveur de l'ouverture, tout en soulignant la nécessité de promouvoir la réciprocité, des règles du jeu équitables et défense des valeurs européennes à la lumière des nouvelles réalités géopolitiques ; souligne l'importance de conditions-cadre et de repères concrets pour toute coopération avec les pays tiers.</i></p>	<p>Horizon Europe Règlement (avril 2021)</p> <p><i>L'article 22, paragraphe 5 limite ou exclue la participation d'entités juridiques spécifiques basées en dehors de l'UE ou de pays associés, ou d'entités contrôlées par des pays non associés, dans des circonstances exceptionnelles et justifiées pour préserver « des actifs stratégiques, des intérêts, l'autonomie ou la sécurité ».</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Lignes directrices sur la lutte contre l'ingérence étrangère dans les établissements d'enseignement supérieur et les organisations de recherche (à paraître en 2021) <p><i>Lignes directrices axées sur la sauvegarde de la liberté académique et de l'intégrité de la recherche, rédigées en pensant à la Chine mais sans la mentionner spécifiquement.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Code pratique pour une utilisation intelligente de la propriété intellectuelle dans un contexte international (à paraître en 2022) <p><i>Visé à sensibiliser les universités, les organismes de recherche et les entreprises, conformément au plan d'action sur la propriété intellectuelle.</i></p>

suite →

Mesures spécifiques à la Chine			
Négociation (en cours) d'une feuille de route conjointe	Accord global d'investissement (CAI)	Réseau européen de R&I sur la Chine (EU-KnoC)	Financement de l'innovation en Chine
<i>Principal canal pour sélectionner des domaines et projets de coopération qui ne présentent pas de risque; négociation de conditions qui permettent de garantir une coopération fondée sur des règles et la réciprocité.</i>	<i>Le texte de l'accord politique comprend des règles strictes sur les transferts forcés de technologie, mais sa ratification et le respect de sa mise en oeuvre restent incertains.</i>	<i>Lancé par la DG Recherche et Innovation (RTD) et le SFIC pour mettre en commun les connaissances existantes sur la Chine et promouvoir des approches communes entre les États membres</i>	<i>Financement européen pour les chercheurs et l'industrie portant sur les programmes de financement de l'innovation en Chine.</i>

Source : adapté d'un tableau réalisé par Rebecca Acersati, MERICS, in Acersati, Hors, Schwaag (2021).

Les acteurs publics et privés en contact avec la Chine n'ont pas toujours conscience des spécificités de la politique internationale chinoise en matière de STI et de sa gouvernance.

« La science n'a pas de frontière, mais les scientifiques ont une patrie ». Cette phase de Xi Jinping⁷, adressée aux chercheurs de la *China Academy of Sciences*, laisse entrevoir en peu de mots la spécificité de la politique internationale chinoise en matière de science et technologie (cf. encadré). La capacité à faire pression sur des acteurs privés, engagés dans des partenariats R&D avec des acteurs européens, pour servir les objectifs nationaux est dans la nature même du Parti et l'État chinois. Par ailleurs, l'ampleur des efforts déployés pour acquérir et transférer des technologies et des talents étrangers par le biais de divers canaux, reste mal appréciée en Europe⁸.

7. Rogier Creemers, Elsa Kania, Graham Webster et Rhui Zong, 22 septembre 2020, « Xi Jinping's Sept. 2020 Speech on Science and Technology Development (Translation) », *New America*.

8. Merci à Rebecca Acersati (MERICS) pour ces deux points.

■ **ENCADRÉ : CE QUI DISTINGUE L'APPROCHE CHINOISE EN MATIÈRE DE STI DE L'APPROCHE EUROPÉENNE**

L'approche chinoise se distingue de l'approche européenne de manière fondamentale. **Le Parti gouverne la sphère STI comme il gouverne le marché** ; l'intervention de l'État au niveau national comme au niveau local pour planifier, orienter et soutenir la recherche et l'innovation est omniprésente, tandis que les initiatives privées, la concurrence et l'expérimentation sont encouragées au moyen de différents canaux et outils politiques. **Le mode de gouvernance intègre de manière structurelle la sphère STI aux autres sphères de politique publique**, notamment industrielle et économique ; Le Vice Premier Liu He dirige la commission du parti en charge de la stratégie en matière de finance et d'économie, ainsi que le *State Council's Leading Group of State S&T Reform and Innovation System Construction*. **La stratégie chinoise de « fusion civil-militaire »**, inspirée de la *Defense Advanced Research Projects Agency* (DARPA), témoigne du lien fort existant entre l'innovation militaire et l'innovation civile. Enfin, **un système sophistiqué, construit sur plusieurs décennies, de collecte d'information sur les brevets, les communications diverses, les talents, les programmes de recherche, chinois et étrangers**, soutient acteurs publics et privés. Enfin, une stratégie internationale offensive joue un rôle primordial.

Au-delà de la « coopération ouverte en S&T » entre instituts de recherche promue par le 14^e Plan, la stratégie internationale de la Chine en matière de STI se déploie par le biais de divers types de transactions, visant à 1) acquérir des connaissances, des technologies et des actifs étrangers (par exemple, programmes de mobilité, achat de brevets, IDE) ; 2) attirer des facteurs de production mobiles dans le domaine des STI (par exemple, recherche et développement (R&D) de haute technologie, financement étranger, talents étrangers) ; et 3) protéger les actifs chinois et assurer leur circulation (par exemple, lobbying réglementaire, brevetage international, coopération avec les pays en développement).

Ce déploiement auprès des acteurs étrangers se fait par le biais d'initiatives décentralisées, mais qui bénéficient de conseils et de soutiens centralisés. Notamment :

- **Les conseillers en science et technologie en poste dans les ambassades chinoises** à l'étranger, selon le CSET9, surveillent les percées technologiques du pays hôte et identifient les opportunités d'investissement pour les entreprises chinoises, en se concentrant sur les **technologies prioritaires** pertinentes pour les objectifs de développement de la Chine. Une série d'articles publiés dans *Science and Technology Daily* a fait état de 35 technologies dont la non-maitrise entrave le développement industriel de la Chine.

9. Ryan Fedasiuk, Emily Weinstein et Anna Puglisi, mai 2021, « [China's Foreign Technology Wish List](#) », Center for Security and Emerging Technology.

- Le **système de surveillance et d'analyse des sources ouvertes**¹⁰ (brevets, publications, communiqués etc.) fournit des informations stratégiques aux décideurs et soutient la stratégie d'acquisition de technologies étrangères vers les industries nationales. Au cœur de la sphère civile (non-militaire) de ce système se trouve l'ISTIC, qui compile et analyse des informations sur les sources, les tendances et les réalisations S&T nationales et étrangères.

La Chine développe des atouts dans la sphère STI qui pourraient laisser l'Europe à la traîne.

Trois facteurs pourraient à l'avenir conférer à la Chine un avantage comparatif unique : un investissement massif dans les grandes et très grandes infrastructures de recherche, un effet d'échelle permis par de larges équipes de chercheurs et techniciens bien formés, et l'accès à des grandes bases de données. Par ailleurs, la capacité de la Chine à transformer les avancées scientifiques en applications industrielles est bien supérieure à celle de l'Europe.

La Chine en sait beaucoup plus sur les atouts européens en matière de STI, que l'Europe sur les atouts chinois (et sur les siens ?).

La Chine a mis en place il y a 60 ans un système de surveillance et d'analyse des sources ouvertes scientifiques et technologiques étrangères et nationales, qui implique quelques 100 000 travailleurs du renseignement S&T et mobilise des techniques d'IA¹¹. L'Europe n'a pas de système équivalent. Sans données avec un certain niveau de granularité, il est difficile de définir un agenda de coopération de manière fine.

La mise en œuvre des mesures européennes et nationales qui impliquent une sélection (partenariat, exportation, IDE etc., permis ou refusés) se heurte au défi de la coordination.

Les décisions de type coopération vs. non-coopération comportent une marge incompressible d'interprétation, ceci d'autant que de telles décisions peuvent mettre en balance des intérêts divergents, et requièrent donc un arbitrage politique. En résultent des défis de coordination, qui peuvent apparaître entre niveaux de gouvernement, entre ministères, entre États membres, etc.

10. William Hannas et Huey-Meei Chang, janvier 2021, « [China's STI Operations. Monitoring Foreign Science and Technology Through Open Sources](#) », Center for Security and Emerging Technology.

11. William Hannas et Huey-Meei Chang, janvier 2021, « [China's STI Operations. Monitoring Foreign Science and Technology Through Open Sources](#) », Center for Security and Emerging Technology.

Obtenir un alignement des conditions cadres (notamment DPI) est indispensable, mais l'outil réglementaire n'a pas la même valeur en Chine et en Europe.

Pour donner un exemple, en dépit de la *Foreign Investment Law* (janvier 2020), qui interdit les transferts de technologie illégaux, « les entreprises européennes doivent se résoudre à des transferts de technologies pour garder l'accès au marché »¹². Dans la tradition étatique européenne, l'outil réglementaire est conçu pour définir et lutter contre les pratiques illégales (telles que le vol de propriété intellectuelle) ; nos États ne sont pas conçus pour gérer l'engagement avec des entités qui opèrent dans des zones intrinsèquement grises et non transparentes. Les négociations portant sur des conditions cadres, des garanties de transparence ou de réciprocité, sont donc nécessaires mais non suffisantes ; en attendre trop pourrait se révéler contre-productif sur le plan stratégique.

11.3 ■ Recommandations

La France, comme d'autres pays européens, et l'Europe oeuvrent à renforcer les dispositifs visant à préserver les atouts européens et à conduire la collaboration scientifique et technologique avec la Chine de manière à ce que celle-ci serve leur intérêt collectif à long terme, dans un esprit d'autonomie stratégique. Les États membres poursuivent leurs échanges dans le cadre du réseau *EU KNoC*¹³, pour comparer et coordonner leurs pratiques, et mieux comprendre le système d'innovation chinois¹⁴. Une prise de conscience se fait de l'importance d'élargir le champ de réflexion sur l'engagement STI avec la Chine au-delà des attributions de la Direction générale de la recherche et l'innovation (DGRI) de la Commission européenne et des ministères de la recherche et de l'enseignement supérieur, en renforçant la coordination avec les ministères des affaires économiques et de l'industrie ainsi qu'avec la communauté du renseignement ; il est par exemple question que les travaux de la Direction générale du Marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME (DG GROW) de la Commission européenne sur l'évaluation des dépendances stratégiques soient étendus à la sphère STI – ce qui pourrait être l'occasion de documenter les avantages comparatifs que ses très grandes infrastructures et bases de données confèrent à la Chine. Des critères stricts pour l'accès au financement européen sont mis en place, faisant écho aux négociations

12. European Union Chamber of Commerce in China, « *European Business in China. Business Confidence Survey 2021* », 2021.

13. *EU Research and Innovation Knowledge Network on China*.

14. Voir le recensement des expertises européennes sur la politique STI de la Chine et la dizaine de papiers préparés pour ce réseau. Par exemple : « Opportunities and challenges for EU-China STI collaboration stemming from China's 14th Five-Year Plan ».

sur les conditions cadres du *Joint Roadmap for Future Science, Technology and Innovation Cooperation* entre l'Europe et la Chine. Enfin, des réflexions sont en cours pour reprendre le dialogue avec la Chine sur les investissements, et notamment les transferts de technologie forcés¹⁵, ainsi que sur la question du transfert des données.

Plusieurs pistes complémentaires pourraient être envisagées, pour une approche équilibrée et proactive.

1. Mieux documenter la collaboration STI Europe-Chine, ses bénéfices et ses défis, scientifiques et stratégiques, pour une vision européenne partagée

Il apparaît important de mieux comprendre les défis de la collaboration avec la Chine, mais aussi les bénéfices : une enquête menée par les membres du groupe G6-Chine auprès de ses chercheurs pourrait produire une image plus précise non seulement des risques et défis, mais aussi des motivations et des bénéfices. Des recherches supplémentaires seraient également bienvenues pour documenter les risques afférents aux nouvelles formes de coopération (PPP, innovation ouverte). Enfin, adopter une méthodologie au niveau de l'UE pour décrire la collaboration des États membres de l'UE avec la Chine (indicateurs) permettrait d'analyser les tendances des différents pays européens, et de comparer avec l'engagement des États-Unis avec la Chine et entre l'UE et les États-Unis.

2. Mieux comprendre la stratégie internationale du système d'innovation chinois

Approfondir la recherche sur le système d'intelligence des sources ouvertes STI de la Chine et son utilisation permettrait de compléter les travaux menés par le *Center for Security and Emerging Technology* (CSET)¹⁶. Il faudrait aussi mieux identifier les stratégies chinoises d'acquisition de technologie auprès des petites et moyennes entreprises européennes, par des études de cas.

3. Développer un instrument européen pour réglementer les transferts de technologie vers la Chine et autres pays non-démocratiques

¹⁵. Le *Comprehensive Agreement on Investment* comprend un chapitre sur les transferts de technologie forcés.

¹⁶. Il serait utile de développer une vision européenne, complémentaire de celle proposée par ce centre de recherche lié à Georgetown University. Voir par exemple : William Hannas et Huey-Meei Chang, janvier 2021, « [China's STI Operations. Monitoring Foreign Science and Technology Through Open Sources](#) », Center for Security and Emerging Technology.

Des réflexions sont en cours pour développer des recommandations pratiques pour les acteurs privés impliqués dans la recherche. Mais l'on pourrait envisager un instrument européen pour réglementer les transferts de technologie vers la Chine et autres pays non-démocratiques qui porteraient préjudice à l'autonomie stratégique de l'Europe (au-delà du double usage).

4. 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 leçons peuvent être tirées de la Chine pour renforcer l'innovation européenne. Construire un outil de cartographie des avancées scientifiques et technologiques sur la base des initiatives existantes, publiques et privées, (e.g. outil développé par Agoranov, initiative en cours de l'Observatoire des Sciences et Technologies, outil de NLP Proxem, Datenna, etc.) pourrait aider à élaborer un équivalent de la liste chinoise des cibles technologiques étrangères, pour une approche plus proactive et stratégique des programmes et projets de coopération conjoints¹⁷.

17. Un tel outil pourrait également renforcer la gouvernance du système STI européen. Par exemple, cela pourrait aider à 1) à identifier les recherches et innovations de rupture ayant un impact économique potentiellement élevé ; 2) identifier les startups et PME innovantes qui pourraient contribuer à l'émergence de géants technologiques européens ; 3) suivre les investissements étrangers et les collaborations R&I/R&D dans les secteurs de haute technologie ; et 4) orienter l'allocation des fonds (par exemple, *Horizon Europe*).

12.

AGRICULTURE, CLIMAT ET SECURITE ALIMENTAIRE DES AXES DE COOPÉRATION DURABLE ENTRE LA CHINE ET L'UE

SÉBASTIEN ABIS,
Directeur du Club DEMETER et chercheur associé à l'IRIS

Les ruptures démographiques et climatiques sans précédent que connaît la planète ont des incidences massives sur les mondes agricoles et tout l'univers organisationnel qui s'y rattache. Toutes aussi fortes sont celles qu'elles font peser sur les ressources qui conditionnent l'agriculture et, par ricochet, l'alimentation. L'agriculture et l'alimentation sont partie prenante des dynamiques de puissance, cette puissance des États qui est au minimum une « capacité de faire » (la production), mais aussi de ne pas dépendre des autres (« capacité à refuser de faire » en se nourrissant) ou au contraire de peser sur d'autres (« capacité de faire faire » en fournissant aussi des aliments).

L'UE constitue l'un des pôles mondiaux de référence en matière agricole et de sécurité alimentaire. Elle est également en pointe sur les sujets du climat et d'une gouvernance multilatérale à même de favoriser des agendas convergents en termes d'objectifs environnementaux. De son côté, la Chine, pays le plus peuplé du monde, ne peut pas prétendre à l'autosuffisance alimentaire (l'eau et la terre sont limitées, les évolutions climatiques sont défavorables), quand bien même elle a considérablement augmenté ses productions agricoles depuis un demi-siècle et réduit drastiquement la faim dans sa société. Celle-ci consomme de plus en plus et réclame toujours plus de qualité.

12.1 ■ État des lieux

a ■ Se nourrir elle-même : l'obsession chinoise

- **Avec près de 1,4 milliard d'habitants, la Chine représente plus de 18 % de la population mondiale** et est le pays le plus peuplé de la planète. Sa population a connu une croissance de 10 % depuis les années 2005. L'enjeu alimentaire se fait donc grandissant. À cette exigence quantitative s'ajoute une demande qualitative. Les Chinois veulent manger davantage, mieux et vivre en bonne santé plus longtemps (**500 millions d'entre eux auront plus de 60 ans en 2050, soit une classe « senior » équivalente à toute la population de l'UE...**).
- L'agriculture chinoise demeure contrainte par une géographie difficile et parfois hostile. **Les terres arables se raréfient à mesure que l'urbanisation progresse et que les sols se dégradent.** Les ressources en eau ne sont pas plus abondantes et il faut aussi relier la politique nationale à l'égard du Tibet avec la quête d'une sécurité hydrique grâce aux dotations de l'Himalaya. Les changements climatiques et la pollution de l'air constituent des facteurs aggravants pour la durabilité de l'agriculture chinoise.

- La Chine reste néanmoins l'un des principaux producteurs mondiaux de la plupart des denrées agricoles (riz, blé, maïs, pommes de terre, tomates, lait de chèvre, œufs, viandes de porc et de mouton, poires, pêches, pommes, raisins de table, etc.). Le secteur représente encore 10 % du PIB et le pouvoir central le considère comme stratégique pour la sécurité nationale. Cette obsession a des racines millénaires, mais aussi récentes, comme le traumatisme du grand bond en avant de Mao. Cette politique de collectivisation forcée s'est soldée par des famines ayant causé entre 1958 et 1961 le décès de 15 à 36 millions d'individus.
- Depuis les réformes introduites par Deng Xiaoping à la fin des années 1970, qui en avait fait le premier maillon de sa relance économique, l'agriculture s'affiche toujours comme priorité du développement. Les progrès scientifiques et techniques améliorent les rendements agricoles tandis que l'évolution des revenus sort des millions de paysans de la pauvreté. La carte mondiale de la faim voit ainsi s'effacer la Chine des pays les plus touchés. En mobilisant ses propres forces, le pays a repoussé le spectre de l'insécurité alimentaire quantitative à la fin du XX^e siècle.
- Depuis le début du siècle, l'agriculture est systématiquement mise en avant dans les priorités des autorités tant pour les dimensions territoriales qu'elle comporte (c'est indirectement un moyen de contrôle et de stabilité dans les zones rurales intérieures du pays) que pour des raisons de sécurité globale vis-à-vis des besoins de la population. Xi Jinping a pleinement confirmé ces orientations lors de nombreuses occasions en 2021 : pour le bonheur et l'équilibre des Chinois, il faut de l'agriculture et de la sécurité alimentaire.
- Les contraintes domestiques s'amplifient entre dotations naturelles limitées et impacts des changements climatiques. Il existe aussi d'autres freins à la production agricole chinoise : structure des exploitations, qualité sanitaire variable des produits, etc. La Chine opère donc à tous les niveaux pour satisfaire ses besoins intérieurs. Sa sécurité alimentaire, pilier de la stabilité sociopolitique, passe néanmoins par une internationalisation croissante des approvisionnements et des positions géopolitiques.

b ■ En route pour la sino-mondialisation agricole

- Les dimensions alimentaires et agricoles sont ainsi centrales dans le déploiement depuis quelques années des Routes de la soie (BRI). Pour entretenir sa stabilité et asseoir sa puissance, la Chine doit aussi développer son espace

intérieur rural¹, apporter de la nourriture en quantité pour tous et assurer la qualité sanitaire des produits mis sur le marché. Tous les acteurs agricoles de la planète – États comme firmes privées – ont donc les yeux tournés vers l'Empire du milieu, tant c'est lui qui polarise les intérêts. L'UE et ses États membres (EM) n'échappent pas à cette tendance !

- À ces dimensions logistiques et commerciales, tant terrestres que maritimes, la Chine a investi également dans d'autres domaines. La science et l'innovation sont mises au service d'un renforcement de la sécurité alimentaire nationale. **Dans le domaine agronomique, la Chine a déposé plus de brevets entre 2010 et 2020 que l'UE et les États-Unis réunis!** Le pays cherche à peser sur les enjeux normatifs et à devenir producteur de règlements et de standards. La Chine a également investi à l'étranger au niveau agro-industriel et technologique, développe une influence grandissante au sein des organismes internationaux dont la FAO où le Directeur général est chinois depuis 2019 (il avait alors battu la candidate française de l'UE), sans oublier l'organisation de marchés numériques à travers ses entreprises du e-commerce.
- Ces dynamiques se font non sans occulter la protection d'un corpus stratégique intérieur : les entreprises étrangères qui sont en Chine dans le domaine agricole et alimentaire doivent se plier aux règles et modalités juridiques très charpentées qui prévalent sur ce marché. De plus en plus, il apparaît aussi que les entreprises vendant en Chine auront à surveiller leurs déclarations à propos de ce pays et pratiques commerciales dans celui-ci pour continuer à y faire des affaires. Le crédit social et le système de notations qui en découle concerne aussi les entreprises.

c ■ La dépendance alimentaire chinoise s'accroît

- En miroir à cette sortie multidimensionnelle et déterminée sur la scène internationale, notamment vers l'UE qui a été dans le viseur de Pékin dans bien des domaines de cette sino-mondialisation agricole et alimentaire à mailler, il faut toutefois avoir conscience des fragilités entre offre et demande qui désormais caractérise la Chine. **La seule réponse productive nationale ne suffit plus. Les importations complètent des récoltes nationales abondantes.**

1. L'inclusion de l'ouest rural de la Chine, notamment le Xinjiang irrédentiste et très surveillé, demeure toutefois le premier pilier de cette stratégie : les Routes de la soie doivent favoriser la croissance dans ces territoires qui ne bénéficient pas encore pleinement du supposé rêve chinois. Un demi-milliard de personnes sont ici concernées.

- La balance agrocommerciale est devenue structurellement déficitaire au milieu de la décennie 2000, plongeant à des niveaux négatifs de 40 à 50 millions de dollars en moyenne annuelle depuis 2010. À partir de cette date, les achats dépassent les 100 millions de dollars par an (contre à peine 16 en 2000). En 2019, les approvisionnements agricoles se sont élevés à 135 millions de dollars, soit un volume de 185 Mt. **Brésil et États-Unis assurent chacun 20 % de ces importations. L'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande et l'Ukraine s'affichent aussi comme des fournisseurs clefs de la Chine, sans oublier l'UE qui compte pour 7 à 9 % en moyenne** ces dernières années. De son côté, l'Afrique, qui n'est pas à ce stade un grenier alimentaire de la Chine, pourrait jouer un rôle plus significatif à l'avenir.
- La Chine, encore à l'équilibre sur des denrées de base (blé, maïs, riz), importe en revanche massivement de la protéine. **Le seul soja compte pour un tiers des approvisionnements agricoles du pays, avec 100 millions de tonnes (MT) par an, soit dix fois le volume du début du siècle.** En polarisant 75 % des échanges mondiaux de soja, la Chine nourrit le bétail et surtout ses centaines de millions de cochons. Frappée par la fièvre porcine africaine (FPA) depuis 2019, le pays doit reconstituer son cheptel porcin et relancer la machine productive pour cette viande blanche prisée des consommateurs. La Chine importe donc des quantités records de soja mais aussi de maïs. Et comme les récoltes nationales en céréales ont été impactées par des accidents climatiques et que le pouvoir à Pékin a voulu gonfler les stocks alimentaires stratégiques du pays dans le contexte international commercial incertain du Covid, la Chine aura acheté pour près de 150 Mt de grains sur la campagne 2020-2021 ! D'où l'envolée actuelle des prix agricoles sur les marchés mondiaux, mais également sur le marché domestique chinois où l'inflation alimentaire (notamment sur les fruits et légumes) est regardée avec inquiétude par les autorités à Pékin. Celles-ci viennent d'ailleurs d'appeler la population à ne pas gaspiller la nourriture et à faire des stocks de précaution tant les inconnues sanitaires, économiques et logistiques demeurent grandes sur la période en cours et à venir.
- Pour de nombreux pays et entreprises dans le monde, la taille du marché chinois étant considérable, les flux à l'export s'orientent donc majoritairement vers celui-ci. Cela crée une double dépendance : la Chine a besoin d'approvisionnement tandis que les exportateurs sont de plus en plus liés aux évolutions de la demande chinoise. Quand celle-ci se transforme, les volumes, la géographie des flux et la formation des prix internationaux se redessinent. Il faut bien considérer les avantages et les risques à vouloir mettre tous ses œufs dans le seul panier chinois. De même, ne pas être attentif aux besoins alimentaires et

agricoles de ce pays serait preuve de grande myopie stratégique. **L'équilibre à trouver est donc subtil et la question de la sécurité alimentaire de la Chine révèle à quel point le découplage entre économie et politique est parfois délicat à effectuer.** D'autant plus si c'est Pékin qui fait le lien, comme l'a récemment montré l'affaire avec l'Australie, dont l'agriculture d'exportation a été sanctionnée, en rétorsion à des propos trop véhéments des pouvoirs publics à Canberra à propos de la pandémie de Covid.

12.2 ■ Défis

- La stratégie alimentaire de la Chine depuis plusieurs années est le résultat d'un compromis entre sa volonté d'adapter son offre à la demande intérieure sur le long terme, et sa reconnaissance de ses besoins d'importations. Les investissements post-COVID-19, pourraient redonner au gouvernement les outils pour réduire la vulnérabilité alimentaire, notamment via la restructuration et optimisation de certaines filières (semences, céréales, élevage et produits laitiers, biocontrôle, etc.). **L'UE a des atouts à faire valoir dans cette perspective en termes de coopération technique et partage d'expériences.**
- Les autorités chinoises cherchent aussi la confiance des consommateurs chinois. Mais ceux-ci semblent modifier leurs habitudes, notamment par le e-commerce alimentaire et la substitution de la viande de porcs par les viandes de volailles et de bovins. Ils restent aussi méfiants envers les produits locaux et à l'inverse très attirés par les aliments en provenance d'Europe, notamment ceux dédiés aux enfants mais pas uniquement. La qualité des produits alimentaires européens et leur forte typicité sont reconnues par les consommateurs chinois au pouvoir d'achat élevé ou appartenant à la classe moyenne supérieure. **L'UE a des atouts à faire valoir dans cette perspective en termes d'exportations et de performances économiques.**
- À l'international, l'avenir des Routes de la soie pourrait être compromis, pas tant par leur rôle potentiel dans la propagation de la pandémie que par la capacité des pays à rembourser leurs emprunts. **Mais la BRI restera absolument stratégique pour les approvisionnements agricoles et alimentaires.** L'activité commerciale et la fluidité des échanges reposent sur un fin maillage infrastructurel. L'initiative des nouvelles Routes de la soie de la Chine s'appuie d'ailleurs sur un solide raisonnement logistique. Cette route doit être intermodale, avec un couple terre-mer particulièrement décisif en ce qui concerne les produits agricoles et alimentaires. **L'UE a des atouts à faire valoir dans cette perspec-**

tive en termes de connectivités partagées (vers un ferroviaire super vert) mais aussi d'économie bleue.

- Sur le plan commercial, la Chine veut diversifier ses partenaires et ses approvisionnements, pour sortir d'une trop grande dépendance aux produits américains. Cela constitue une opportunité pour l'UE, qui réalise déjà en Chine 15 % en moyenne de ses exportations agricoles et alimentaires dans le monde, même si c'est sans doute la Russie, et peut-être demain des pays africains, qui en seraient les plus gros gagnants. À moins que ce soient certains pays asiatiques (Vietnam, Philippines, Thaïlande, Indonésie) qui saisissent la balle, car très forts à l'exportation agricole et alimentaire, et qui regardent avec intérêt le marché chinois, à plus forte raison que se met en place l'accord commercial régional. **L'UE a des atouts à faire valoir dans cette perspective en termes de commerce et de régularité d'approvisionnement compte tenu de sa propre stabilité/fiabilité/capacité productive.**
- Sur le plan géopolitique, la période post-Covid étant caractérisée notamment par un raidissement des relations de la Chine avec le monde et notamment avec Washington et ses alliés, il est essentiel de suivre les changements de comportement à l'œuvre dans ce pays. Après la copie, la Chine s'est mise à fortement innover ces dernières années tout en capitalisant sur les transferts de connaissances et de R&D. De même, après la discrétion, la Chine s'est dévoilée et a assumé ses ambitions à l'échelle internationale tout en cultivant dialogue et bienveillance. Désormais, la Chine prône la production et l'innovation *Made in China designed by China*. De même, elle semble sanctionner sans hésiter tout partenaire commercial si celui-ci critique un peu trop le régime politique et le système de fonctionnement du pays (ainsi des sanctions contre l'Australie ou envers certaines entreprises). Le PCC peut-il demain mobiliser sa masse démographique et appeler à des boycotts sur l'achat de produits étrangers ? Pour les biens alimentaires, facilement manipulables en pareille circonstance, cela aurait des incidences considérables. Enfin, plus inquiétant encore, si le développement de la puissance chinoise reste hautement probable dans la décennie, rien n'augure une capacité de leadership renforcé dans le monde. C'est le scénario d'un autisme stratégique, d'une Chine qui sait apprendre des autres et de l'étranger, mais n'écoute plus le monde extérieur. Et tout cela au grand dam des acteurs chinois du secteur privé, inquiets des dérives autoritaires du PCC et du pouvoir à Pékin. **L'UE a besoin d'accroître sa vigilance en matière de diplomatie économique, tant au niveau commercial que climatique, scientifique et normatif.**

12.3 ■ Recommandations

- Les questions agricoles et de sécurité alimentaire méritent une place accrue dans l'agenda stratégique de la coopération entre l'UE et la Chine. Elles peuvent tout comme le climat nourrir un dialogue mutuellement bénéfique aux deux parties. Un tel reclassement par le haut nécessite toutefois de bien combiner les aspects environnementaux, scientifiques, normatifs, économiques et commerciaux. Cette combinaison est garante d'un dialogue durable et pragmatique, où la dimension business ne doit pas être tabou. **Le commerce agricole et alimentaire entre les deux ensembles contribue à une « géopolitique positive » : une Chine demain souffrant d'insécurité alimentaire croissantes serait une Chine plus instable à l'intérieur comme à l'extérieur de ses frontières ; une UE qui demain serait moins exportatrice de produits agricoles et agro-alimentaires serait une UE davantage repliée sur elle-même et moins influente dans le monde sachant que ces produits sont parmi les premiers dans le poste commercial de l'UE.**
- À ce titre, il est important que la stratégie européenne du Pacte vert, aux incidences nombreuses pour le futur des agricultures des États membres, reste attentive aux enjeux géopolitiques, à plus forte raison si la Commission européenne entend jouer sur ces 2G – Pacte vert et Géopolitique - pour bâtir sa trajectoire stratégique. Avec la Chine, pas de dialogue sur le Pacte vert, l'agriculture et la sécurité alimentaire sans logiciel géopolitique accompagnant toute initiative et toute coopération en la matière. **Pour le dire autrement, il serait hasardeux d'avoir une Europe herbivore dans un monde carnivore ! Et face à la Chine, partenaire, l'UE est aussi en compétition voire en rivalité dans certains cas, y compris dans le secteur climatique, agricole et alimentaire. Ni angélisme dans l'approche ni naïveté dans la démarche : l'UE doit changer sa politique avec la Chine car celle-ci n'attend ni leçon ni exclusivité de partenariat avec le Vieux-continent.**
- Entre l'adaptation des cultures aux changements climatiques et le développement de productions de plus en plus pointues afin de répondre aux attentes de consommateurs, l'UE et la Chine ont beaucoup à gagner à travailler ensemble en matière agro-écologique mais aussi sur le terrain de l'innovation technologique. Cela va de l'agroéquipement à la robotique, en passant par les solutions digitales ou les percées nutraceutiques avec la recherche sur le microbiote. L'autre grand domaine de coopération se situe au niveau des nouvelles techniques génétiques (NGTs), notamment dans le végétal. **Dans ce contexte, l'UE ne saurait donner l'impression de vouloir désarmer en agriculture, moins**

produire et moins exporter. En face, la Chine veut continuer à pouvoir produire tout autant (voir plus) dans un contexte climatique et géographique dégradé, et mise sur la science, la technologie et la prise de risque.

- Si l'UE ne prévoit pas d'intégrer les produits agricoles et alimentaires dans le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), la France, poussée par plusieurs organisations professionnelles agricoles et associations environnementales, réfléchit actuellement à la mise en place de « clauses miroir » dans ces accords commerciaux, pour exiger que les produits agricoles importés respectent d'abord certains et puis progressivement davantage de standards environnementaux, sanitaires et sociaux européens (sachant qu'il est bien difficile de pouvoir réellement contrôler tout cela quand bien même on en fixe le principe). Dans cette perspective, l'UE est-elle prête à gérer les mesures de rétorsion que prendraient potentiellement certains pays et puissance dans le monde ? Pourrions-nous les supporter, les éviter ou les contrer si l'UE ne parvient pas à renforcer son caractère géopolitique ? **Quid de la Chine dans ce cadre précis ? Voudra-t-elle s'aligner sur les politiques européennes comme elle semble vouloir le faire sur le climat avec son projet de neutralité carbone en 2060 ? Ou va-t-elle faire ce que l'UE prétend faire ? Et non seulement faire le Green Deal de l'UE avant celle-ci et ériger un nouveau cadre réglementaire commercial que seule elle définira et imposera au reste du monde, UE comprise ?**

13.

RÉDUIRE LA DÉPENDANCE DE L'UE AUX IMPORTATIONS CHINOISES DE TERRES RARES ET AUTRES MINÉRAIS STRATÉGIQUES

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

Les nouvelles technologies consomment beaucoup de terres rares et autres minerais stratégiques qui sont quasiment exclusivement importés de Chine. Voilà en effet trente ans que l'UE, comme les États-Unis et le Japon, ont abandonné la production de ces minerais à la Chine. Cette dépendance aux importations rend les Européens d'autant plus vulnérables qu'au-delà du secteur de la défense et de l'espace, la double transition numérique et verte de leur économie exige des technologies qui consomment une quantité et un nombre toujours plus importants de ces minerais.

Pour sa part, la Chine, qui s'est engagée dans une course au leadership technologique avec un objectif d'autosuffisance des capacités de production, dispose désormais d'un levier décisif sur ses concurrents si elle décidait de restreindre ses exportations. Assurer l'autonomie stratégique des Européens dans un contexte géopolitique devenu plus conflictuel, appelle à réduire cette dépendance tout en sécurisant les approvisionnements de minerais critiques par un dialogue pragmatique avec la Chine sur sa propre dépendance à certaines importations européennes, en particulier de matières premières agricoles et biens alimentaires.

13.1 ■ État des lieux

- **Une transition numérique et écologique très consommatrice de minerais stratégiques.** Les terres rares dites légères¹, qui ont des propriétés magnétiques, électroniques, optiques et catalytiques exceptionnelles, sont aussi abondantes dans la croûte terrestre que les métaux de base (Zn, Cu, Pb, Ni, Co) ; mais les terres rares lourdes², aussi peu abondantes que les métaux rares (Sn, W, Ta), sont plus stratégiques³. Or l'UE consomme environ 10 % des terres rares produites dans le monde⁴ et constitue un marché prometteur pour la mobilité électrique et l'installation d'éoliennes off-shore qui devraient contribuer à faire exploser la demande mondiale de terres rares, jusqu'à la faire doubler d'ici à 10 ans⁵. Les besoins en minerais tels que le graphite, le lithium et le cobalt, devraient aussi augmenter de près de 500 % d'ici à 2050⁶.

1. La-Ce-Pr-Nd-Sm-Eu-Gd.

2. Tb-Dy-Ho-Er-Tm-Yb-Lu-Y.

3. Dushyantha et al., juillet 2020, « The story of rare earth elements (REEs) : Occurrences, global distribution, genesis, geology, mineralogy and global production », *Ore Geology Reviews*.

4. Idem.

5. Nicolas Charles et al., 2021, « Ressources en terres rares de l'Europe et du Groenland : un potentiel minier remarquable mais tabou ? », *ISTE Science Publishing Ltd ; Wiley*.

6. cMinerals for Climate Action : The Mineral intensity of the Clean Energy Transition », *Banque Mondiale*, 2020.

- **Une dépendance critique à la Chine.** Les réserves des terres rares découvertes en Europe au XVIII^e siècle pourraient encore subvenir aux besoins des Européens. Mais dans les années 1990, comme la plupart des pays dans le monde, les Européens ont entrepris, pour des raisons économiques et environnementales, de délocaliser l'extraction et le traitement des terres rares en **Chine, qui aujourd'hui assure près de 85 % de la production mondiale**⁷. Alors qu'il n'y a plus de mine de terres rares exploitée dans l'UE, celle-ci **dépend à 95 % de ses importations chinoises**⁸. De même, alors qu'en 1998, les États-Unis, l'Union européenne et le Japon assuraient 90 % de la production d'aimants, la Chine aujourd'hui représente aujourd'hui 90 % de la production mondiale d'aimants⁹.

Le levier dont dispose la Chine est d'autant plus déterminant que le marché de la transformation est encore plus concentré que celui de l'extraction. La Chine a elle-même massivement investi pour accéder aux réserves minières des pays tiers et renforcer sa capacité de transformation. Alors que près de 70 % de la production mondiale de cobalt vient de République démocratique du Congo, la Chine a pris le contrôle de 70 % de ces mines¹⁰ et assure 72 % de la capacité mondiale de raffinage de cobalt¹¹.

À partir de 2008 la Commission européenne entreprend de lister les matières premières considérées comme critiques (MPC) pour l'économie européenne. Alors que les États-Unis lancent une initiative comparable en 2010, la liste européenne de 2011 qui compte 14 MPC, est réactualisée tous les trois ans pour tenir compte de l'évolution de la production, des marchés et des besoins créés par l'innovation technologique, et en compte 30 en 2020. La Chine est le fournisseur majoritaire pour six d'entre eux, et l'un des principaux fournisseurs pour quatre autres. Il n'y a que 3 matières premières critiques pour lesquelles

7. « Does China pose a threat to global rare earth supply chains ? », *CSIS*, 2021.

8. Commission européenne, Magnus Gislev et Milan Grohol et al., « Report on critical raw materials and the circular economy », 2018.

9. Sophia Kalantstakos, « China and the geopolitics of rare earths », *Oxford Scholarship Online*, 2018.

10. 80 % du lithium vient d'Australie, du Chili et de l'Argentine et 60 % du manganèse d'Afrique du Sud, de Chine et d'Australie. Tsisisile Igogo et al., août 2019, « Supply Chain of Raw Materials Used in the Manufacturing of Light-Duty Vehicle Lithium-Ion Batteries », *Golden, CO : National Renewable Energy Laboratory*.

11. « Global and China Cobalt Industry Report, 2018-2023 », *PR Newswire*, 26 mars 2019.

les Européens parviennent à sourcer 50 % de leur besoin sur leur territoire¹². Pour 17 autres matières critiques, elle est dépendante à hauteur de 80 % de ses importations (y compris le lithium utilisé pour les batteries de voitures électriques, ou l'indium utilisé dans les semiconducteurs et le cobalt pour les turboréacteurs).

13.2 ■ Défis

- **L'épée de Damoclès des restrictions aux exportations chinoises de terres rares.** La Chine avait réduit ses quotas d'exportation de terres rares de plus de 50 %, entre 2005 et 2010, entraînant une multiplication par plus de sept des prix mondiaux. Ses exportations avaient même été suspendues en 2010 en direction du Japon. La plainte déposée auprès de l'OMC en 2012 par les États-Unis, l'UE et le Japon, a été gagnée en 2015. Mais le cadre légal multilatéral de l'article XX du GATT qui autorise ses membres à appliquer temporairement des interdictions d'exportation non discriminatoires pour protéger les ressources naturelles ou atténuer une pénurie de produits essentiels ne suffit pas à prévenir la multiplication de restrictions aux exportations de matières premières critiques. Alors que début 2021, le ministère chinois de l'Industrie et des Technologies de l'information évoquait à nouveau des restrictions à ses exportations de terres rares, on ne peut exclure, qu'au-delà de l'argument d'une demande locale croissante, ces restrictions puissent cibler les pays qui critiquent son régime politique.
- **Le sursaut stratégique européen.** La Commission européenne a lancé en 2020 une alliance de 180 acteurs industriels, ERMA (*European Raw Material Alliance*), qui favorise les partenariats entre l'investissement privé et public pour diversifier l'approvisionnement en terres rares avec une production européenne qui puisse concurrencer les importations chinoises, et par ailleurs amorcer le recyclage des terres rares, quasiment inexistant en Europe.
- **Une opinion publique européenne réticente.** À la différence des États-Unis qui adoptent une stratégie offensive vis-à-vis de la Chine et donnent la priorité au développement des ressources nationales¹³, le redéveloppement de capacités européennes est limité par la réticence d'une part, de l'opinion publique euro-

12. Marcin Szczepeński, mai 2021, « Critical raw materials in EU external policies Improving access and raising global standards », European Parliamentary Research Service, PE 690.606.

13. L'USICA (*U.S. Innovation and Competition Act*) adopté en juin 2021 et doté de 250 milliards de dollars doit notamment permettre de relancer ces activités minières sur le sol américain.

péenne à la relocalisation d'une production à fort impact environnemental, et d'autre part, celle des entreprises à investir ce secteur dans lequel la Chine est en situation de quasi-monopole. L'engagement de l'UE en faveur de la neutralité carbone la pousse à privilégier le recyclage et les substituts aux terres rares. Mais cela ne suffirait pas à court terme pour réduire de manière significative la dépendance aux importations. Alors que les grandes puissances se mobilisent pour consolider des aires géographiques régionales économiques, normatives, numériques et industrielles¹⁴, l'UE doit activement entreprendre de réduire sa dépendance à certaines importations stratégiques, en particulier de terres rares et autres minerais stratégiques.

13.3 ■ Recommandations

Il faut une mobilisation politique forte de l'UE pour assurer le soutien des opinions publiques et la coordination des acteurs industriels qui permettront de :

a ■ Accroître les ressources internes

- Constituer des réserves stratégiques.
- Engager les moyens nécessaires pour assurer une relocalisation de l'extraction et de la transformation en Europe, y compris au Groenland ; en multipliant **les études économiques sur les gisements les plus prometteurs, coordonnant les efforts de R&D et d'innovation technologique pour réduire la pollution des mines et augmenter l'acceptabilité sociale**, développant l'écodesign pour réduire la consommation de minerais, trouver des substituts, et en développant les capacités de recyclage et de réutilisation. À la pointe de l'économie circulaire, l'UE a déjà augmenté son utilisation de matières premières secondaires (plus de 50 % de certains métaux, comme le fer, le zinc ou le platine, sont recyclés et ils comptent pour plus de 25 % de la consommation de l'UE)¹⁵.

14. Cyrille P. Coutansais, 2021, *La (re)localisation du monde*, CNRS.

15. Commission européenne, « Résilience des matières premières critiques : la voie à suivre pour un renforcement de la sécurité et de la durabilité », (COM2020) 474 final, 3 septembre 2020.

- Assurer la coordination des multiples initiatives lancées au niveau national¹⁶ et européen¹⁷ pour éviter les doublons ou les manques et mettre en place une veille stratégique sur toute la chaîne d’approvisionnement depuis l’exploration jusqu’au stockage des réserves.
- Affiner encore la révision triennale des dépendances stratégiques européennes en mutualisant les données géologiques, les capacités de production et de raffinage, les niveaux d’investissement, les réserves, les scénarios économiques et technologiques variés (offre et demande, prix), et analyse de l’impact sur l’approvisionnement des minerais.

b ■ Diversifier les sources d’approvisionnement avec d’autres partenaires

- Multiplier les alliances avec des pays tiers, comme celle signée en juin 2021 avec le Canada, pour assurer l’approvisionnement en minerais critiques ; en particulier avec la Malaisie qui a développé un hub de transformation de terres rares. Accorder également une attention spécifique à cet enjeu pour engager la négociation de nouveaux accords de commerce et au **soutien politique apporté à leur conclusion et ratification de ces accords, comme avec le Chili qui a d’importantes réserves de lithium.**
- Soutenir cette diversification en rejoignant l’*Energy Resource Governance Initiative* (ERGI) lancé en 2019 par les États-Unis et qui regroupe aujourd’hui neufs autres pays¹⁸ pour favoriser l’extraction et la transformation des terres rares en dehors de Chine, en respectant des principes de bonne gouvernance et des conditions de concurrence équitables. L’UE pourrait veiller au respect des principes de développement durable.

16. Comme en France, le COMES (*Comité pour les Métaux Stratégiques*), au Danemark le *MiMa* (*Centre for Minerals and Materials*) ou aux Pays-Bas, le programme gouvernemental sur l’économie circulaire.

17. L’UE cofinance des réseaux et des plateformes d’experts sur les ressources minérales avec *ERA-MIN* (*Network on the Industrial Handling of Raw Materials for European Industries*), *ERECON* (*European Rare Earths Competency Network*), *EIP* (*European Innovation Partnership*), *ETP* (*European Technology Platform on Sustainable Mineral Resources*), *AdWG* (*Ad hoc Working Group*) et *SCRREEN* (*Solutions for Critical Raw Materials – A European Experts Network*), ainsi que des projets de recherche et de bases de données avec *EuRare* (*Development of a sustainable exploitation scheme for Europe’s Rare Earth ore deposits*), *Minerals4EU* ou *Promine*.

18. Australie, Botswana, Pérou, Argentine, Brésil, République démocratique du Congo, Namibie, Philippines et Zambie.

- S'assurer que le Conseil de commerce et technologie États-Unis-UE amorce une coopération étroite sur la résilience des approvisionnements de minerais stratégiques en assurant plus de transparence sur les besoins, les capacités d'approvisionnement par secteur et les mesures adoptées.
- Créer une agence internationale des minerais pour organiser le dialogue entre producteurs et consommateurs et développer une régulation multilatérale (rôle qui pourrait être dévolu à l'Agence internationale de l'énergie).

c ■ Engager un dialogue entre la Chine et l'UE sur leurs dépendances respectives et complémentarités possibles dans l'approvisionnement de certains biens stratégiques : terres rares contre terres arables ?

- Examiner dans quelle mesure la dépendance de l'UE sur les minerais critiques peut faire l'objet d'un équilibre tactique au regard de la dépendance de la Chine envers certaines productions européennes, qu'il conviendrait d'identifier et de monétiser davantage dans un dialogue stratégique.
- Dans une telle perspective, et considérant les fragilités structurelles de la Chine au niveau de sa sécurité alimentaire qui repose de plus en plus sur des importations, l'UE pourrait renforcer son rôle dans l'approvisionnement du marché chinois en matières premières agricoles (notamment en céréales, mais aussi d'autres produits selon la conjoncture) ou biens alimentaires transformés, pour sécuriser ses importations de minerais stratégiques chinois.

14.

RENFORCER LA COOPÉRATION TOUT EN MAINTENANT LE STATU QUO DANS LE DÉTROIT DE TAÏWAN

ANTOINE BONDAZ,
*Directeur du programme Taïwan et chercheur à la Fondation
pour la recherche stratégique, enseignant à Sciences Po*

On assiste à une prise de conscience en Europe de l'importance de Taïwan et à la fin d'une forme d'« invisibilisation » de l'île, comme en témoigne notamment l'inclusion de Taïwan dans la Stratégie de coopération en Indopacifique de l'Union européenne en septembre 2021 ou encore l'adoption par le Parlement européen, pour la première fois et à une très large majorité, d'une résolution sur les questions relatives à Taïwan en octobre.

Taïwan attire l'attention d'un monde qui la considère de plus en plus comme un exemple, voire un modèle, que ce soit dans la lutte contre la pandémie de Covid-19, le maintien de son modèle de croissance, la promotion des valeurs démocratiques, la lutte contre les ingérences numériques ou encore l'investissement dans les technologies émergentes, dont les semi-conducteurs.

En parallèle, les pressions chinoises tant politiques, économiques que militaires sur Taïwan s'accroissent depuis l'arrivée au pouvoir de la présidente Tsai Ing-wen en 2016. Si le risque de guerre doit être relativisé, il est dans l'intérêt de l'Union européenne de contribuer à maintenir le *statu quo* dans le détroit de Taïwan en évitant tout changement unilatéral de celui-ci, tout en continuant à renforcer les liens et la coopération avec l'île.

14.1 ■ Renforcer la coopération économique et technique avec Taïwan

L'UE reste le premier investisseur étranger de Taïwan. En 2020, l'Union s'est classée au premier rang tant pour le stock total (25,7 %) que pour le flux (38,8 %) des investissements directs étrangers de l'île. Les investissements de Taïwan vers l'UE ont également doublé en un an, atteignant un flux d'1,5 milliard de dollars en 2020. Taïwan est devenu le 14^e partenaire commercial des Européens dans le monde, le cinquième en Asie, avec des échanges à 49,3 milliards d'euros. L'UE est le quatrième partenaire commercial de Taïwan, derrière la Chine, les États-Unis et le Japon¹.

En dépit des restrictions liées à la pandémie, l'UE et Taïwan ont mené à bien un bon nombre de projets bilatéraux ces deux dernières années, dont le second Forum d'investissement de l'UE qui s'est tenu virtuellement le 14 octobre 2021². Il a

1. European Economic and Trade Office in Taiwan, « [EU-Taiwan Relations 2021](#) », 27 septembre 2021.

2. Ce Forum a rassemblé, entre autres, la présidente Tsai Ing-wen, le ministre des affaires économiques Wang Mei-hua, le chef du Bureau économique et commercial européen, Filip Grzegorzewski, et la Directrice générale du commerce de la Commission, Sabine Weyand.

promu les opportunités d'investissement en Europe, notamment dans le cadre des programmes phares européens sur le Pacte vert et l'Europe numérique.

L'Union européenne et Taïwan continuent de coopérer dans divers domaines, tels que les politiques industrielles et numériques, les droits de l'Homme, l'égalité des sexes, les questions sociales, le changement climatique, l'éducation et la culture. Parmi les dialogues que l'Union souhaite continuer à développer, notons notamment celui sur la politique industrielle ou le dialogue numérique sur l'économie, ou encore l'échange judiciaire UE-Taïwan de 2020 qui a permis d'échanger les points de vue sur la législation et les pratiques respectives en matière de droits de l'Homme.

Parmi les thèmes prioritaires, la résilience des chaînes d'approvisionnement et les chaînes de valeur critiques, et la lutte contre les ingérences numériques étrangères apparaissent comme idéales en 2022. Dans le premier cas, la vice-présidente exécutive de la Commission, Margrethe Vestager a rappelé le 19 octobre 2021 que l'Union espère voir Taïwan comme un partenaire important pour atteindre les objectifs de la loi européenne sur les semi-conducteurs³. Le commissaire pour le marché intérieur, Thierry Breton, a également échangé récemment avec le PDG de TSMC dans le cadre du projet de *Chips Act* européen, sans toutefois se rendre sur l'île pour l'instant. Il s'était rendu à Washington, Tokyo et Séoul dans le cadre d'un *Tech & Chips Tour* en octobre 2021.

Dans le second cas, nos sociétés partagent le même objectif : protéger le débat démocratique en détectant ces ingérences numériques, en lien avec les plateformes, afin d'y apporter une réponse juridique et/ou diplomatique. Confrontée à des ingérences majeures au cours de la campagne pour l'élection présidentielle de janvier 2020, les autorités taïwanaises multiplient les initiatives pour accélérer leur détection, en associant la société civile dans les réponses à apporter, et bénéficient d'une expérience unique en la matière. La création en France par décret en juillet 2021 de Viginum et la volonté de la Commission d'élargir le mandat de l'*East StratCom Task Force* (ESCTF) permettent aussi d'échanger sur les meilleures pratiques.

Au-delà, toutes les formes de coopération doivent être explorées. Si l'UE participe déjà à l'*EU-Taiwan Gender Equality Cooperation and Training Framework* (GECTF), **il serait dans l'intérêt de l'UE de devenir un partenaire à part entière du *Global***

3. «EU-Taiwan political relations and cooperation : Speech on behalf of High Representative/Vice-President Josep Borrell at the EP plenary», Strasbourg, 19 octobre 2021.

Cooperation and Training Framework (GCTF) - une plateforme permettant d'utiliser l'expertise de Taïwan pour aborder des questions mondiales d'intérêt commun⁴. Les États-Unis ont co-lancé cette initiative en 2015 avec Taïwan, le Japon l'a rejointe en tant que partenaire à part entière en 2019 tout comme l'Australie en 2021. De nombreux États membres participent déjà à des ateliers portant sur des sujets variés, allant de la santé publique à l'éducation aux médias, de l'efficacité énergétique à la cyber sécurité.

14.2 ■ Faire face à la coercition économique de la Chine envers les Vingt-Sept

En moins d'un an, **le réseau diplomatique de la République de Chine (Taïwan) s'est enrichi de deux postes en Europe, à Aix-en-Provence et à Vilnius**. La Lituanie a également annoncé au printemps qu'elle ouvrirait un bureau de représentation à Taïwan, rejoignant ainsi les 19 États membres de l'UE qui disposent déjà d'un poste diplomatique⁵. Le pays a cependant pris la décision unilatérale de nommer le poste diplomatique à Vilnius « Bureau de représentation taïwanais », alors que le terme utilisé dans les autres pays européens est « Bureau de représentation de Taipei ». Si cela ne remet en aucun cas en cause la politique d'une seule Chine de l'UE, cette annonce a contrarié la stratégie chinoise d'isolement international de Taïwan.

Au-delà des critiques officielles, les médias d'État chinois, tels que le *Global Times*, ont affirmé que la Lituanie devait « payer le prix pour avoir joué ouvertement la « carte Taïwan » », ajoutant « nous suggérons également aux autorités commerciales chinoises d'examiner attentivement les importations et les exportations de la Chine avec la Lituanie », appelant à des sanctions économiques⁶. Ces sanctions sont depuis devenues une réalité, ciblant en particulier les produits agricoles lituaniens exportés vers la Chine. Le pays a ainsi fait le choix de gérer un différend politique à travers des outils de coercition économique, faisant de fait d'un différend bilatéral avec la Lituanie un différend avec l'Union européenne.

L'Union européenne et les États membres ont réagi rapidement : la porte-parole de la Commission a « regretté l'action de la Chine » et réaffirmé qu'elle ne constituait « pas une violation de la politique d'une seule Chine de l'UE ». En parallèle, 13 présidents de commissions des affaires étrangères de 11 pays européens

4. *Global Cooperation and Training Framework (GCTF)*.

5. Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Slovaquie et Suède. Outre ces postes diplomatiques, il existe également celui de l'Union européenne.

6. Éditorial, 22 août 2021, « *Lithuania must pay price for openly playing 'Taiwan card'* », *Global Times*.

ont apporté un soutien explicite à la Lituanie⁷. Comme le soulignait récemment Margrethe Vestager, les États membres qui subissent la coercition chinoise suite à la prise de décisions que la Chine juge offensantes ont « besoin de soutien et de notre solidarité ».

Il est indispensable pour l'Union européenne de continuer à s'opposer à cette coercition tout en développant des outils adaptés. Certains évoquent la nécessité de développer une sorte d'article 5, en référence au traité de l'Otan, contre la coercition économique, « une attaque contre l'économie d'une démocratie serait une attaque contre toutes »⁸. Cependant, de telles mesures risqueraient de favoriser une escalade sans garantie de réelle coordination. Il semble plus approprié de **dissuader la Chine de recourir à la coercition économique tout en cherchant à atténuer le coup porté en répartissant le coût des sanctions entre États membres**⁹.

Dans ce cadre, les consultations initiées dès début 2021 par la Commission européenne sur la création d'un instrument anti-coercition sont évidemment une bonne chose. Si les réflexions initiales portaient principalement sur les sanctions extraterritoriales américaines, dont les entreprises françaises et européennes ont très largement subi les effets, il est nécessaire de prendre pleinement en compte les risques associés à la coercition économique chinoise en tirant toutes les conséquences des précédents sud-coréens, australiens mais aussi lituaniens désormais.

De façon complémentaire, l'Union européenne devrait développer **une « stratégie de l'éponge » visant à absorber collectivement le coût des sanctions économiques** afin de leur faire perdre toute utilité politique, contribuant également à dissuader la Chine ou tout autre pays de prendre des mesures qui n'auront de toute façon quasiment aucun impact. Cela comprendrait un mécanisme de coordination européenne afin de garantir la capacité du pays visé à poursuivre ses importations, tout en ajoutant une forte volonté politique au niveau européen afin de compenser les pertes liées à la chute des exportations.

7. Sophia Yang, 28 août 2021, « [14 EU, US foreign affairs leaders back Lithuania against Chinese bullying](#) », *Taiwan News*.

8. Jonas Parelo-Plesner, 11 février 2021, « [An "Economic Article 5" to Counter China](#) », *Wall Street Journal* ; Franklin D. Kramer and Hans Benedijk, 22 septembre 2021, « [The China-Lithuania Rift Is a Wake-Up Call for Europe](#) », *Foreign Policy*.

9. Lindsay Gorman, 16 septembre 2021, « [Pineapple War Shows Taiwan Won't Be Bullied by Beijing](#) », *Foreign Affairs*.

14.3 ■ Promouvoir le maintien de la stabilité dans le détroit de Taïwan

Depuis cette année, l'Union européenne et plusieurs États membres reconnaissent pleinement et surtout publiquement « l'importance de la paix et de la stabilité dans le détroit de Taïwan », et « encouragent la résolution pacifique des problèmes entre les deux rives ». Ce fut le cas de la France, de l'Allemagne et de l'Italie dans la déclaration du G7 mais aussi de l'Union européenne dans une déclaration avec les États-Unis en juin 2021, de la France au cours de son dialogue politique et militaire avec l'Australie en août 2021, ou encore dans la communication conjointe de la Commission sur la Stratégie de coopération en Indopacifique de l'Union Européenne en septembre 2021.

Cette fin de l'« invisibilisation » de Taïwan dans l'expression publique de l'Union européenne et des États membres permet aux Européens de s'affirmer et de rappeler au mieux leurs intérêts. Notons sur ce point l'absence surprenante de cette même mention de la stabilité dans le détroit de Taïwan que ce soit dans « l'Actualisation stratégique 2021 » du ministère français des Armées ou dans la « Stratégie de la France pour l'Indopacifique » publiée en juillet 2021, pouvant laisser place à une certaine forme d'incohérence dans l'expression publique française qu'il conviendrait de résoudre.

Cette affirmation de la diplomatie déclaratoire européenne est fondamentale alors que les tensions dans le détroit de Taïwan ne cessent de croître. Depuis l'élection de la présidente Tsai Ing-wen en 2016, la pression chinoise sur l'île, qu'elle soit diplomatique, économique ou militaire, n'a cessé d'augmenter. Pour le seul mois d'octobre 2021, 196 avions militaires chinois, dont des bombardiers H-6, sont entrés dans la zone d'identification de défense aérienne, ou ADIZ, de Taïwan, un nombre sans précédent. Si les scénarios de conflit dans le détroit de Taïwan ne se limitent pas à la caricature répandue en Europe d'une invasion massive de l'île par la Chine, il est nécessaire de relativiser le risque de guerre à court terme¹⁰.

Cependant, beaucoup d'Européens n'ont toujours pas pris conscience qu'**une modification unilatérale du *statu quo* par la force aurait des conséquences considérables**. Loin de rester local, tout conflit serait d'une ampleur bien plus globale¹¹. Il impliquerait au moins les États-Unis et potentiellement le Japon, ainsi

10. Chen-wei Lin, avril 2021, « *Taiwan is dealing with an adversary that is fighting a war on the physical, psychological and cyber fronts with much bigger resources* », *Fondation pour la recherche stratégique (FRS), FRS Taiwan Program on Security and Diplomacy*.

11. Antoine Bondaz et Bruno Tertrais, 23 mars 2021, « *Europe Can Play a Role in a Conflict Over Taiwan. Will It ?* », *World Politics Review*.

que d'autres alliés conventionnels des États-Unis dans la région - tous des pays qui sont des partenaires économiques et de sécurité essentiels pour l'Europe. Un conflit mettrait en danger la vie de plus de 15 000 citoyens européens résidant à Taïwan, provoquerait d'énormes perturbations dans les chaînes de valeur mondiales, et menacerait les investissements directs étrangers européens sur l'île.

Il est aussi fondamental pour l'Union européenne et ses États membres de comprendre qu'ils ont avant tout un rôle important à jouer pour prévenir une hausse brutale des tensions voire d'un conflit dans le détroit. Les Européens devraient adopter une stratégie visible et crédible pour dissuader la Chine de changer unilatéralement et par la force le *statu quo* en signalant qu'une telle initiative serait trop risquée, mais surtout trop coûteuse.

Les Européens devraient à ce titre **préparer des plans d'urgence pour des scénarios de conflit**, étant donné la lenteur des discussions et des processus décisionnels en matière de réponse aux crises au niveau européen. Cet effort de coordination devrait inclure les partenaires de l'Europe dans la région, tout en donnant un rôle important à la société civile, dont les *think tanks*, qui permettent de créer des espaces de discussion et d'échange plus informels.

14.4 ■ Recommandations clés :

Renforcer la coopération économique et technique avec Taïwan

- Prioriser la résilience des chaînes d'approvisionnement et la lutte contre les ingérences numériques étrangères.
- Faire de l'UE un partenaire à part entière du *Global Cooperation and Training Framework* (GCTF).

Faire face à la coercition économique de la Chine envers les États-membres

- Prendre en compte la coercition chinoise, notamment envers la Lituanie, dans la création de l'instrument anti-coercition.
- Consulter pour la mise en œuvre d'une « stratégie de l'éponge » visant à absorber collectivement le coût des sanctions économiques.

Promouvoir le maintien de la stabilité dans le détroit de Taïwan

- Renforcer la diplomatie déclaratoire et le rôle de l'Union pour prévenir une hausse brutale des tensions voire un conflit dans le détroit.
- Utiliser la société civile, dont les *think tanks*, pour créer des espaces de discussion et d'échange afin d'identifier les scénarios de conflit et les plans d'urgence associés.

15.

LES ENJEUX POUR L'UNION EUROPÉENNE D'UNE PRÉSENCE CHINOISE ACCRUE EN ARCTIQUE

ALEXANDRE TAITHE,
Chargé de recherche
Fondation pour la recherche stratégique

La présence de la Chine en Arctique alimente craintes et fantasmes. Les engagements chinois les plus marquants dans cette immense région de 21 millions de km² sont symbolisés par des investissements dans des projets gaziers en Russie (Yamal, les déclinaisons de *Arctic-LNG*...), par l'envoi de quelques navires par an sur la route maritime du Nord (porte-containers, brise-glaces), ou par des manifestations d'intérêt pour de gros projets infrastructurels (miniers au Canada et au Groenland, portuaires en Islande, ferroviaires en Norvège et en Finlande...). Les partenariats politiques et économiques avec la Norvège, l'Islande, la Suède, ou le Danemark, noués entre 2001 et 2010, ont connu un recul lié à des postures diplomatico-économiques plus agressives (exemple des pressions chinoises visant à imposer l'opérateur Huawei pour le développement de la 5G dans les îles Féroé en 2019) et à l'hostilité croissante des opinions publiques.

Mais, même en reflux, hormis une diplomatie culturelle très active comme en Islande, **la présence chinoise en Arctique souligne par contraste la quasi-invisibilité dans cette zone de grands acteurs régionaux, comme les États-Unis ou l'Union européenne.**

Lors d'un discours prononcé la veille de la 11^e réunion ministérielle du Conseil de l'Arctique en mai 2019, Mike Pompeo avait fustigé de manière virulente la présence chinoise en Arctique, et récusé le concept chinois de *Near Arctic State* prôné par la Chine depuis 2018. La proposition de Donald Trump en août 2019 d'acheter le Groenland au Danemark, qui avait suscité de nombreuses réactions d'incompréhension, ne doit pas être interprétée comme une simple maladresse politique. Dans le prolongement des déclarations de Mike Pompeo, elle peut aussi être lue comme une volonté des États-Unis de s'engager davantage en Arctique, et de ne pas laisser un espace vacant favorable à la Chine au Groenland ou en Islande.

La déclinaison polaire des Routes de la soie, empruntant la route maritime du Nord (RMN) le long du littoral russe, adossée à divers documents officiels (Livre blanc de 2018, 12^e, 13^e et 14^e plans quinquennaux...), offre à la Chine une colonne vertébrale à ses politiques arctiques qui fait défaut à l'Union européenne. **L'UE n'est pas pour autant inactive (soutien à la recherche, au secteur éducatif au Groenland, engagement dans coopération septentrionale et régionale...), mais souffre d'un déficit de visibilité et de cohérence de ses actions.** C'est ce biais qui permettra une présence accrue par défaut de la Chine en Arctique.

Parue en octobre 2021, l'actualisation de la politique arctique de l'Union européenne avait été repoussée depuis deux ans malgré la nomination en avril 2020 d'un Envoyé spécial pour les affaires arctiques, Michael Mann et la présidence

finlandaise du Conseil de l'UE en 2019. Sa difficile éclosion, découle de plusieurs facteurs, dont deux sont ici évoqués.

Les intérêts arctiques des acteurs européens apparaissent tout d'abord éclatés. Les institutions de l'Union européenne (la Commission, le Parlement européen ainsi que le Service européen d'action extérieure-SEAE) se saisissent des questions d'ordre environnemental, assumant **une posture moins préoccupée par des aspects économiques**. Les États européens intéressés par les Pôles, Observateurs auprès du Conseil de l'Arctique, dont la France, l'Allemagne et l'Italie, produisent des discours plus modérés sur la politique environnementale à mener en Arctique, laissant davantage d'espace aux éventuelles opportunités économiques. Enfin, les États de l'Europe qui sont également des États arctiques, à savoir le Danemark, la Suède, et la Finlande, assument une position plus encline à profiter des enjeux économiques. Sur ce point, la Chine n'est pas un élément d'influence, ou secondaire pour certains projets extractifs ou industriels.

Renforcer la présence européenne en Arctique passera ensuite par une amélioration de ses relations avec la Russie, dégradées depuis 2014 par le conflit ukrainien. La Dimension septentrionale de l'UE, qui valorisait les échanges entre collectivités territoriales de pays de l'Union, de la Norvège et de la Russie, était appréciée par ses protagonistes, mais elle est suspendue depuis 2014. Relancer ce programme conforterait la légitimité européenne aux marges de ses frontières nordiques et arctiques. La relation sino-russe, très opportuniste, n'apparaît pas bloquante pour l'Union européenne. La Russie recherche des investisseurs internationaux pour développer ses territoires septentrionaux, et n'entend pas entretenir une relation exclusive avec la Chine à ce sujet. Le Japon, la Corée du Sud ou l'Inde sont des partenaires potentiels, tout comme l'UE. Nikolay Korchunov alors ambassadeur itinérant de la Russie pour la coopération en Arctique (désormais *Senior Arctic Official* de la Russie auprès du Conseil de l'Arctique), liait à demi-mot le statut de l'UE dans les instances arctiques avec un relâchement des sanctions européennes dans un entretien¹ accordé en janvier 2021. Tout en affirmant que la question de l'octroi à l'UE du statut d'observateur n'était pas à l'ordre du jour du Conseil de l'Arctique, il ajoutait que la Russie « accueillerait favorablement une approche responsable de cette organisation [l'UE] pour promouvoir le financement et l'échange de technologies pour les projets d'investissement dans l'Arctique, en particulier pour éliminer les dommages environnementaux accumulés (...) ».

1. Yelena Chernenko, 15 janvier 2021, « В Арктике нет проблем, требующих военного решения », *Kommersant*, N°5 ot.

Au sein de l'Arctique européen et de l'espace nordique de l'UE, l'accroissement de la présence économique ou industrielle chinoise se heurte à une forte méfiance des populations et des opinions publiques. Les stratégies d'implantations chinoises à l'étranger sont le plus souvent locales et dans des régions à forte autonomie politique, la scène nationale étant considérée comme trop politisée et polarisée contre la Chine. Mais les coûts symboliques et politiques, même pour des élus locaux, deviennent prohibitifs quand il s'agit de soutenir un projet d'investissement chinois, *a fortiori* dans les secteurs extractifs, énergétiques, ou des hautes technologies (Huawei...). Cette méfiance s'est renforcée ces dernières années, comme le révèle un sondage² international du *Pew Research Center* d'octobre 2020 qui relate des opinions publiques occidentales très nettement défavorables à la Chine.

La Commission semble privilégier depuis la présidence finlandaise du Conseil de l'UE, outre les thématiques traditionnelles de protection de l'environnement arctique, de lutte contre le changement climatique et d'un développement durable de cette aire, un axe plus en rupture avec ces sujets réputés consensuels : traiter des enjeux de sécurité en Arctique³. Mais elle est alors confrontée au dilemme suivant : soit elle contribue au **processus de sécurisation de l'Arctique**, ce qui signifierait que la Russie et la Chine forment un bloc encore plus important contre les pays de l'OTAN, soit elle choisit une voie intermédiaire qui renforce ses opportunités commerciales mais affaiblit potentiellement son alliance de sécurité avec les États-Unis et le Canada⁴.

La communication conjointe de la Commission européenne et du SEAE⁵, parue le 13 octobre 2021, s'inscrit dans cette première perspective. Cette nouvelle politique arctique prend acte des dimensions sécuritaires de cette région tout en assumant la place que l'UE doit occuper dans cette thématique. L'Europe y a ainsi aussi bien des « intérêts (...) stratégiques » qu'à « court terme », et « l'engagement total de l'UE dans les affaires arctique est une nécessité géopolitique ». La

2. « *Increasingly negative evaluations of China across advanced economies* », *Pew Research Center*, 5 octobre 2020.

3. Proposition de Marie-Anne Coninx (alors Envoyée spéciale de l'UE pour les questions arctiques) à l'*Arctic Circle Assembly* en octobre 2019 de créer une nouvelle instance de coopération, indépendante du Conseil de l'Arctique, et uniquement orientée autour des questions sécuritaires dans la région.

4. Département thématique des relations extérieures, Direction générale des politiques externes de l'Union, « *No way back : Why the transatlantic future needs a stronger EU* », Novembre 2020, 34 p.

5. Commission européenne, Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, 13 octobre 2021, « *Un engagement renforcé de l'UE en faveur d'une région arctique pacifique, durable et prospère* », JOIN(2021) 27 final.

Chine est quasi-absente du document, hormis dans deux passages. Le premier relève l'intérêt croissant de la Chine pour des domaines tels que « que la propriété d'infrastructures critiques, la construction de câbles sous-marins, le transport maritime mondial, le cyberspace et la désinformation »⁶. Le second souligne le monopole de la Chine dans la production des terres rares, et **le potentiel des huit États arctiques pour être d'importants fournisseurs de matières premières critiques et d'autres matières premières**. La Commission et le SEAE témoignent ici d'une vigilance vis-à-vis de la Chine, mais la communication conjointe est, pour ses dimensions sécuritaires, surtout tournée vers la Russie⁷ et ne contribuera sans doute pas à l'apaisement avec Moscou. Le document annonce par exemple une collaboration avec l'OTAN pour élaborer une prospective de sécurité sur les défis en matière de sécurité, ou que l'UE fera pression pour que le charbon, le pétrole et le gaz, essentiels à l'économie russe, « restent dans le sol, y compris dans les régions arctiques ».

Au final, **la Chine n'apparaît pas comme une concurrente ou un facteur limitant au développement du rôle de l'UE en Arctique**. Hormis la qualité de la relation avec la Russie, les clefs de la présence européenne en Arctique demeurent entre les mains de l'Union et de ses États-membres. L'étendue des moyens alloués à la mise en œuvre la nouvelle politique arctique de l'UE permettra d'apprécier le niveau d'ambition européen dans cette région polaire pour les prochaines années.

6. Le Parlement européen, dans une résolution datée du 7 octobre 2021, appelle les institutions de l'UE et les États-membres à une vigilance accrue vis-à-vis de la Chine, et à être plus proactifs dans la région : « (...) l'Union européenne devrait éviter de céder beaucoup de terrain aux pays tiers dans ce domaine; fait part de ses inquiétudes quant au fait que la Chine tente d'investir dans les ports maritimes situés le long de la route maritime septentrionale et tente d'obtenir des titres miniers, entre autres, de manière à établir sa présence en Arctique, et exhorte les États arctiques à procéder à un examen approfondi des investissements étrangers en faveur de leurs entités et infrastructures d'importance stratégique ».

7. Notons également le ton employé pour parler du statut du Svalbard, assez peu diplomatique, sans que la souveraineté norvégienne sur l'archipel ne soit même évoquée.

16.

**GUERRE D'INFLUENCES, SOFT POWERS :
AVEC QUELLE CHINE PRÉFÉRERIONS-NOUS TRAITER ?
AVEC QUELLE UNION EUROPÉENNE LA CHINE
PRÉFÉRERAIT-ELLE TRAITER ?**

JEAN-FRANÇOIS DI MEGLIO,
Président d'Asia Centre

En se penchant sur les relations entre la Chine et l'Union européenne au cours de ces dernières années, en particulier sous l'angle de l'influence et du *soft power*, on ne peut que souligner l'importance d'un revirement devenu flagrant au début de 2021.

Les discussions autour d'un accord global sur les investissements (CAI) entre l'UE et la Chine avaient en effet semblé alors conduire à un consensus. Une annonce préliminaire a été faite fin 2020 concernant une conclusion positive des longues négociations, juste avant que l'Allemagne ne quitte la présidence du Conseil de l'UE. Les turbulences qui ont suivi et l'effacement, momentané ou définitif, du projet rendent probablement plus facile l'identification en creux d'une sorte de Chine que l'Europe préférerait ainsi que du type d'Union européenne que la Chine devrait préférer ; deux approches qui ont manqué leur rendez-vous. À ce moment qui devait être historique, aucune des deux parties ne s'est retrouvée face à celle qu'elle aurait préférée : La Chine s'est retrouvée face à une Europe hostile à la Chine et l'Europe a commencé à faire face à une Chine rancunière, qui a pris des sanctions contre des institutions et des personnes en représailles à la réaction anti-CAI.

Renverser la perspective et essayer de trouver quelle partie l'autre préfère est un défi et l'espace de compréhension mutuelle est étroit. Les probabilités de trouver la bonne correspondance sont faibles. Pourtant, la formule fournit un bon angle pour **évaluer l'impact du soft power de la Chine ainsi que le potentiel dont dispose l'Europe pour conserver un minimum de communication avec un partenaire qui reste incontournable.**

Il est évident que la Chine se montre actuellement sous son jour le moins sympathique aux Européens. Face à cette vérité de plus en plus désagréable, on peut se contenter d'une approche consistant à « patienter, critiquer et voir venir », jusqu'à ce que le cycle actuel s'inverse. Ou bien on peut rêver d'un changement de régime pas trop lointain. Dans les deux cas, cela mettrait fin pour un temps à toute tentative d'identifier quelle Chine nous pourrions préférer et surtout avec quels visages de la Chine contemporaine les entreprises ou la diplomatie européennes peuvent traiter. En effet, il n'en subsiste plus aujourd'hui en apparence du moins. Que ce soit aux yeux de vieux routiers de la Chine mais aussi de ralliés de la onzième heure, tout comme pour les jeunes générations pour qui, jusqu'à la fin des années 2010, un voyage ou même un poste de travail à Shanghai ou n'importe où en Chine s'imposait et offrait un tremplin pour le cosmopolitisme du 21^e siècle, les tentatives actuelles de la Chine pour gagner des amis en Occident et des cœurs partout dans le monde sont un échec quasi-complet.

Il est possible que les « loups guerriers » aient eu l'intention de durcir le profil de la Chine à un point tel qu'ils ne pouvaient que susciter le respect. Dans leur esprit, c'était sans doute le seul chemin menant à la reconnaissance tant attendue de la grandeur passée, présente et future de la Chine. Mais le résultat obtenu ne peut que paraître décourageant aux yeux de leurs chefs au 外交部¹ ou à 中南海² si du moins ils sont lucides. Les succès chinois, un relatif agrément de la vie en Chine, une apparente ouverture au dialogue pouvaient être considérés jusqu'en 2012 ou 2013, comme des éléments d'un original *soft power* chinois gagnant. Cette capacité d'influence et de conviction a quasiment disparu.

À l'inverse, les faucons de l'Armée populaire de libération (APL), les coups de menton à propos de Taïwan, l'assertivité récurrente semblent paradoxalement renforcer la voix chinoise et lui acquérir un crédit inattendu quand il s'agirait plutôt de se faire des amis. La rhétorique de conviction chinoise jouait en sourdine. Désormais elle pourrait bien être encore plus forte qu'autrefois en changeant de registre. Comme si la réponse paradoxale à la question « quelle Chine préférons-nous ? » devenait « la Chine que nous préférons, finalement, c'est celle que nous aimons détester ». Homogène dans la dureté, convaincue de son bon droit, elle semble gagner le combat de la conviction mais perdre celui de la sympathie, sans que l'étrangeté de cette situation inédite, à certains égards, mais voulue par les dirigeants chinois ne suscite de souhait de l'inverser. **Nous semblons nous satisfaire les uns après les autres d'une situation où la Chine serait un repoussoir.** Dans cette hypothèse, il n'y aurait plus rien à craindre alors des malencontreuses tentatives pour mettre en place un *soft power* à la chinoise.

Impossible cependant de se contenter de cette impasse. En effet, au cours des cinq dernières années, l'accumulation de faux-pas apparents, qui ont fini par atteindre un but exactement opposé à celui qui aurait dû être bénéfique et qui aurait pu être un *soft power* efficace est peut-être aussi le résultat d'un calcul plus sophistiqué, qu'il convient de dénoncer. Le *sharp power*, comme le dit si bien *The Economist* dans son numéro de décembre 2018, ou même le *harsh power*, sont en train de devenir une meilleure définition de la projection de la Chine à l'étranger, tant par les médias que par les voix et les actions officielles. Or quand elle alterne avec des retours à une douceur relative de ton, cette posture pourrait bien se révéler paradoxalement efficace.

1. Ministère des Affaires étrangères.

2. Siège du pouvoir exécutif chinois.

Le recours par les voix chinoises à un vocabulaire dur et à la coercition seule ne devrait qu'être contre-productif *in fine*. Mais le défi, l'orgueil sont peut-être moins autodestructeurs qu'il n'y paraîtrait au premier abord avec un regard occidental. Certes la voix de l'ambassadeur de Chine en France, S.E. Lu Shaye, semble non seulement provocatrice mais aussi très souvent exagérée et décalée. Sorti de tout contexte, ce comportement pourrait ruiner tout effort de propagande, du moins s'il se limitait au vieux refrain de la revanche sur un siècle d'humiliation. Cependant, osons risquer ici un paradoxe. Il n'est pas totalement déconnecté de phénomènes facilement observables même dans les pays occidentaux : l'assertivité diplomatique, aussi peu attrayante qu'elle puisse être pour la plupart des oreilles et des cerveaux occidentaux, peut également produire des externalités positives, au moins pour l'image globale de la Chine si elle s'accompagne d'un dosage subtil de contre-poisons, qui sont principalement les références aux succès chinois.

Énumérons ici quelques exemples de maniement subtil par la Chine de l'alternance chaud/froid, avec l'intention non pas de l'encourager ou de bénir ceux qui s'en servent, mais plutôt de sensibiliser à ce que trop d'observateurs considèrent hâtivement comme les gesticulations finalement inoffensives d'un « tigre de papier » :

- La capacité à parfois adoucir le ton ou le subventionnement de lobbies innocents qui véhiculent les messages les plus élémentaires et positifs sur les succès ou les bienfaits de la Chine (engagement en faveur du climat et de l'environnement, de l'éradication de la pauvreté) jouent comme un puissant contraste sur le fond d'une Chine trop identifiée comme porteuse d'un message agressif. En fait, le bilan des positions alternées d'une Chine prompte à encourager des initiatives bienveillantes et d'une Chine assertive pourrait bien être la constatation que moins de douceur conduit en fait à une utilisation plus efficace de celle-ci. En effet, une fois entendues les positions extrémistes et intraitables de la Chine sur certains sujets, les preuves d'un revirement dans le vocabulaire ou le comportement n'en apparaissent que « mieux » comme des frémissements d'épiphanie qu'il faudrait encourager. Il est possible que l'époque des loups guerriers bruyants soit révolue, mais il peut aussi s'agir d'une astuce pour dissimuler **une approche plus dure que jamais mais déguisée de manière plus urbaine à l'occasion**. La façon même dont S.E. Lu « reçoit » en son ambassade ses hôtes choisis en témoigne. Nous avons pu constater sa capacité à se montrer urbain, déjouant ainsi pour quelques « privilégiés » le piège de la caricature qu'il se plait à dresser de lui-même.

- La capacité autoproclamée de la Chine à surmonter les difficultés grâce et non en dépit de la nature autocratique du régime est aussi un outil paradoxal de *soft power*. On sait à quel point il a été utilisé dans le cadre de la pandémie, après avoir aussi été développé au moment (2008) où une crise financière ravageait l'Occident et où les Jeux Olympiques de Pékin montraient le visage radieux d'une Chine forte. En réalité elle était déjà en fort ralentissement dissimulé, dès cette époque mais l'illusion fut momentanément totale. N'a-t-on pas, par ailleurs, vu plus d'un député ou sénateur occidental, vanter les réussites de la Chine face aux maux qui l'accablaient seule (le SARS de 2003) ou à ceux qui nous ont tous atteints (la pandémie) ? Très souvent, le discours ne se contente pas de passer sous silence les souffrances et les frustrations que charrie le régime autoritaire chinois mais laisse entendre que, peut-être, un certain degré de dureté pourrait être une recette du succès et pourrait être envisagé, sinon directement importé dans nos démocraties.

En résumé, méfiance vis-à-vis de la dureté du pouvoir chinois, ses moments de douceur feinte n'en sont que plus redoutables.

Il est évident que deux facteurs supplémentaires peuvent jouer en faveur d'une telle influence paradoxale de la Chine : la disparition du modèle américain et sa dégradation au cours des récents mandats présidentiels à Washington, et un certain degré de tolérance « mithridatisée » à des expressions inacceptables de la puissance chinoise : elles relèveraient d'un trait culturel ou, pire encore, d'éléments qui sont plus que positivement équilibrés par des réalisations admirables, inégalées ailleurs et éventuellement utiles à analyser et à reproduire.

L'Europe occidentale n'est pas totalement à l'abri d'une telle influence, dont les effets doivent être identifiés et éradiqués dès qu'ils apparaissent. C'est d'ailleurs vrai au-delà des frontières de la sphère développée et démocratique. Les inhibitions vis-à-vis de la censure, les restrictions des droits de l'Homme et des libertés sont de plus en plus faibles à mesure que le bilan des systèmes politiques inspirés par le pluralisme à l'occidental est contestable. Des exemples d'Europe de l'Est, d'Asie du Sud et d'Afrique viennent à l'esprit sans difficulté dans une telle logique.

Si cette analyse des deux faces de la « puissance intelligente » (*smart power*) chinoise s'avère exacte, il convient alors de traiter avec la plus grande réserve l'engagement chinois déclaré pour la biodiversité ou contre le changement climatique ; difficile d'imaginer qu'il puisse compenser les aspects les plus sombres de la dureté du pays et de sa véritable pensée politique.

Si quelqu'un veut communiquer à des interlocuteurs chinois sur les aspects et les manifestations de leur culture et de leur comportement avec lesquels nous préférons traiter, les réponses du climat ou de la biodiversité ne sont pas les meilleurs leviers même s'il ne faut pas les rejeter.

Il se trouve que la Chine ne gagne pas systématiquement. Les dirigeants chinois et les principaux acteurs du monde de l'entreprise, du secteur privé ou du secteur public peuvent faire preuve d'habileté pour dissimuler les échecs de la Chine en matière d'économie, de gestion et de vision, mais la Chine échoue parfois, comme tout le monde. En tant qu'Européens, en tant qu'Occidentaux, nous n'avons pas nécessairement besoin de souligner délibérément les échecs chinois. Mais nous savons à quel point la pollution de l'air, les pénuries d'eau, les catastrophes naturelles provoquées par l'homme peuvent être néfastes pour la population chinoise. Parler ouvertement avec des tiers des difficultés à enrayer ces phénomènes, à les surmonter et à trouver des « solutions maison » contribuerait grandement au dialogue. Le discours distancié ou critique d'interlocuteurs chinois sur eux-mêmes est par construction une denrée rare. Il ne s'agit pas de souhaiter plus d'humilité de la part de la Chine, il s'agit simplement de susciter une « nouvelle Chine », qui surmonte son obsession de la vengeance et qui en finisse avec un complexe historique conduisant à cacher ses faiblesses.

En effet, chaque fois que cela leur convient, les dirigeants chinois jouent la partition du pays en développement. C'est de moins en moins acceptable. Si cependant la Chine reconnaissait qu'elle souhaite parfois trouver des solutions à des problèmes existants grâce à une coopération sincère avec des tiers, ce serait un revirement et un pas important vers l'image d'une Chine plus abordable, vers une Chine qui réussit encore mais pas une Chine « parfaitement réussie » (ce qui est exactement ce qu'elle est) et donc une Chine que nous préférierions.

En alignant son discours sur celui communément utilisé par les régimes politiques matures et **en n'empruntant plus les attitudes et les postures d'un régime instable, autoritaire et menacé, les dirigeants chinois verraient probablement leurs prises de position et leurs orientations plus facilement acceptées.** Il se trouve d'ailleurs que « la Chine est plus grande que la Chine » : le lien entre la Chine et « l'île renégate » est assurément sujet à un débat qui n'est pas l'objet de cette note, cependant Taïwan offre l'image d'une Chine plus sympathique. C'est ce que ressentent la plupart des visiteurs, y compris ceux du continent. L'une des raisons en est sans doute qu'à Taïwan, les échecs et les faiblesses dans les affaires, la politique et les comportements sont moins souvent dissimulés que dans l'environnement actuel de la RPC. De quoi réfléchir.

Peut-on aussi se poser la question de savoir quelle Europe la Chine préférerait, ou du moins avec laquelle elle préférerait traiter ? On peut la résumer, comme on l'a compris à partir des retours d'information provenant d'interlocuteurs chinois mais aussi d'exemples vivants, avec deux approches systématiques :

- L'Europe, du moins lorsque l'UE agit comme un ensemble unifié et solide, est souvent perçue par la Chine à la fois comme une entité difficile à comprendre (un animal politique trop complexe et changeant trop rapidement pour les observateurs chinois) et comme un organe politique qui agit trop souvent négativement. Il pourrait être intéressant d'examiner les moyens de montrer une Europe capable de dire parfois (bien que difficilement) oui à la Chine plutôt que non comme c'est trop souvent le cas, du moins aux yeux des observateurs chinois. Encore faudrait-il que ce oui soit argumenté, intelligible et non pas apparaisse comme un oui de soumission à la deuxième puissance économique mondiale, une sorte de oui fataliste. Une Europe critique, mais une Europe constructive et volontaire dans sa relation à la Chine. Le débat ne doit pas se résumer à des réactions face à des propositions exclusivement chinoises. L'Europe doit être force de proposition, plutôt qu'ensemble réactif face à une Chine qui s'affirme. L'exemple actuellement mobilisateur d'une action conjointe de plusieurs pays européens pour affirmer la liberté de navigation est éloquent et convaincant.
- Une autre ambition européenne doit aussi être incarnée dans l'effort, certainement bien démontré ces jours-ci par la recherche française, de meilleure connaissance de la Chine, en profondeur et dans sa diversité. Cela passe naturellement par des efforts de formation, d'analyse, d'investissement dans la recherche mais pourquoi pas aussi de valorisation volontaire de la diversité culturelle chinoise, valorisation qu'il convient de faire accepter par les contreparties chinoises reconnaissant notre droit et notre capacité à étudier la/les Chine(s). L'argument de l'altérité et de l'ignorance par les étrangers de ce qu'est vraiment la Chine fait trop souvent autorité dans le débat, permettant aux interlocuteurs chinois de plaider leur cause face à des partenaires qui ne connaîtraient pas la Chine. **L'effort européen de formation massive et indiscutable doit être symétrique de celui que la Chine a conduit pendant des années pour mieux connaître l'Europe**, ou du moins produire des cadres capables de faire illusion ou impression par leur pratique des langues européennes, leur connaissance de nos habitudes, les liens qu'ils ont tissés, même si ces liens, en fin de compte conduisent rarement à une remise en cause d'une certaine supériorité chinoise.

Recommandation 1 : pas d'indulgence naïve envers une forme de bienveillance chinoise (dans des domaines tels que le changement climatique, l'environnement, etc.).

Recommandation 2 (niveau de difficulté : plus élevé) : aider les interlocuteurs chinois à reconnaître leurs faiblesses et leurs échecs pour les rendre plus sympathiques et surtout plus faciles à coopérer. Si besoin est, documenter notre connaissance des échecs chinois, sans complexe.

Recommandation 3 : (niveau de difficulté : facile) : investir et faire reconnaître, y compris de façon quantitative par la Chine, les efforts de connaissance et d'analyse de la Chine par les décideurs européens. Identifier dans l'histoire, les profils étudiés des exemples gagnants d'entente entre Chine et Occident, et pas seulement sur des critères conformes au choix chinois. La reconnaissance d'un statut d'« ami de la Chine » ou, à l'inverse d'« ami de l'Europe » ne doit pas être le privilège de nos interlocuteurs chinois, qui souvent attribuent ces qualités aux seuls acteurs d'un rapprochement Chine-UE qui aura été profitable à la partie chinoise. Développer une meilleure compréhension et une connaissance approfondie des points de vue, de la culture et des références chinoises chez les dirigeants européens.

Recommandation 4 : Trouver les bons véhicules, trouver le temps d'expliquer l'histoire et la structure politiques européennes aux interlocuteurs chinois. Souvent, ils l'étudient réellement et plus ou moins sincèrement. Cependant, très probablement les outils qu'ils utilisent sont biaisés et empreints de subjectivité.

CONTRIBUTEURS .



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

SÉBASTIEN ABIS, Directeur du Club Demeter, Chercheur associé à l'IRIS

STÉPHANIE BALME, Doyenne du Collège Universitaire de Sciences Po Paris et Directrice de recherches au CERI

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 du Programme Taïwan, chercheur à la Fondation pour la Recherche Stratégique et enseignant à Sciences Po

NICOLA CASARINI, *Senior Associate Fellow* à l'*Istituto Affari Internazionali* (Rome) et *Global Fellow* au *Wilson Center* (Washington DC)

PASCAL CHALVON DEMERSAY, Directeur RSE, Solvay

JEAN-FRANÇOIS DI MEGLIO, Président d'Asia Centre

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

ALICIA GARCÍA HERRERO, Senior Research Fellow du *think tank* Bruegel et professeure adjointe à l'Université des sciences et technologies de Hong Kong

IRÈNE HORS, Présidente du Comité de pilotage de la *France China Foundation*

PASCAL LAMY, Coordinateur du réseau des instituts Jacques Delors (Paris, Berlin, Bruxelles), Président du Forum de Paris sur la paix

FRANÇOISE NICOLAS, Directrice du Centre Asie de l'IFRI

■ Co-auteurs

NICOLAS KÖHLER-SUZUKI, Chercheur associé, Institut Jacques Delors ; Conseiller en politique commerciale à l'*International Trade Intelligence*

THOMAS PELLERIN-CARLIN, Directeur du Centre Énergie, Institut Jacques Delors

LÉA PILSNER, Conseillère politique, E3G

BELINDA SCHÄPE, Chercheuse sur la diplomatie climatique UE-Chine, E3G

ALEXANDRE TAITHE, Chargé de recherche, Fondation pour la Recherche Stratégique

BYFORD TSANG, Conseiller politique senior, E3G

■ **Personnalités consultées :**

SYBILLE DUBOIS-FONTAINE, Directeur général, Comité France Chine

MARIE-PIERRE VEDRENNE, Membre du Parlement européen, Vice-Présidente Commission du commerce international (INTA)

Remerciements à **BENJAMIN COUTEAU** et **GIORGIO GUGLIOTTA**, assistants de recherche à l'Institut Jacques Delors, pour leur aide et précieuses relectures attentives.

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 interagit.

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 dessent 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 directeur, **Sébastien Maillard**, 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.

Achévé d'imprimer
sur les presses de Publitregor,
Lannion, décembre 2021.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors

L'Union européenne doit trouver sa voie dans le contexte d'une rivalité croissante entre la Chine et les États-Unis.

L'Institut Jacques Delors a constitué début 2021 un groupe de travail qui rassemble des chercheurs, universitaires, praticiens et représentants des milieux d'affaires émanant de divers États membres, pour se concentrer sur des enjeux structurants de la relation bilatérale UE-Chine.

Chaque contribution formule des recommandations précises qui permettraient de mieux articuler les trois volets de « coopération, concurrence et rivalité systémique » qui se jouent avec la Chine, pour construire l'autonomie stratégique de l'UE. Une Chine mondialisée est moins dangereuse qu'une Chine autarcique et l'Europe peut y contribuer.

CONSTRUIRE L'AUTONOMIE STRATÉGIQUE DE L'EUROPE FACE À LA CHINE

SYLVIE BERMANN

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

ELVIRE FABRY

Rapporteuse du Groupe de travail UE-Chine et chercheuse senior à l'Institut Jacques Delors



info@delorsinstitute.eu / www.institutdelors.eu
18 rue de Londres, 75009 Paris, France