



EUROPEAN  
COUNCIL  
ON FOREIGN  
RELATIONS  
ecfr.eu

PAPER  
POLICY

Français/French

# A POWER AUDIT OF EU-CHINA RELATIONS

## NOTE DE SYNTHÈSE

John Fox et François Godement

### A Power Audit of EU-China Relations

John Fox & François Godement  
POLICY REPORT



EUROPEAN  
COUNCIL  
ON FOREIGN  
RELATIONS  
ecfr.eu

L'Union européenne a une approche passéiste de la Chine, qui est aujourd'hui une puissance globale. Les décisions de Pékin sont cruciales pour l'Europe dans quasiment toutes les questions internationales importantes, qu'elles soient liées au changement climatique, à la prolifération nucléaire ou encore au maintien de la stabilité économique. L'économie et l'industrie chinoises étroitement encadrées ont un impact sur le bien-être économique de l'Europe. La politique chinoise en Afrique transforme des pans entiers de ce continent proche, dont le développement est important pour l'Europe. Cependant, l'UE continue de traiter la Chine comme le pouvoir émergent qu'elle était autrefois et non comme la puissance mondiale qu'elle est devenue aujourd'hui.

#### L'engagement inconditionnel de l'Europe

La stratégie de l'Union européenne vis à vis de la Chine est anachronique. Elle se fonde sur un vœu pieux : la Chine, sous l'influence de l'intervention européenne, va libéraliser son économie, instaurer un état de droit et se démocratiser. L'idée sous-jacente est que coopérer avec la Chine est positif en soi et ne nécessite aucune contrepartie du côté chinois. Cette stratégie a abouti à un tissu serré d'accords bilatéraux, de communiqués multilatéraux, de memoranda de collaboration, de sommets, de visites ministérielles et de dialogues sectoriels spécifiques, tous destinés à attirer la Chine vers des politiques favorables à l'UE. Comme

l'affirme un haut diplomate européen: "Nous devons amener la Chine à désirer ce que nous désirons".<sup>1</sup> Néanmoins, comme le montre ce rapport, la politique extérieure et intérieure de la Chine n'a que très peu tenu compte des valeurs européennes, et aujourd'hui il est courant que Pékin les ignore ou aille même jusqu'à les saper. L'Union européenne, avec son ambition héroïque de jouer un rôle de catalyseur auprès de la Chine, semble ignorer la puissance économique et politique de ce pays et ne tient pas compte de sa détermination à résister aux influences étrangères. De plus, les objectifs de l'UE changent fréquemment et leur suivi est sporadique.

L'influence déjà modeste que les Etats membres de l'UE peuvent avoir sur la Chine, au niveau collectif ou individuel, est de plus affaiblie par la désunion de leurs approches respectives.

Le résultat de la politique de l'UE envers la Chine peut être résumé par un "engagement inconditionnel": une politique qui offre à la Chine tous les avantages, économiques et autres, de la coopération avec l'Europe, en ne demandant quasiment rien en retour. La plupart des Etats membres de l'UE sont conscients que cette stratégie, enchâssée dans l'accord de commerce et de coopération conclu en 1985, a pris de l'âge. Ils en reconnaissent l'existence, mais l'ignorent massivement en pratique, et poursuivent leur

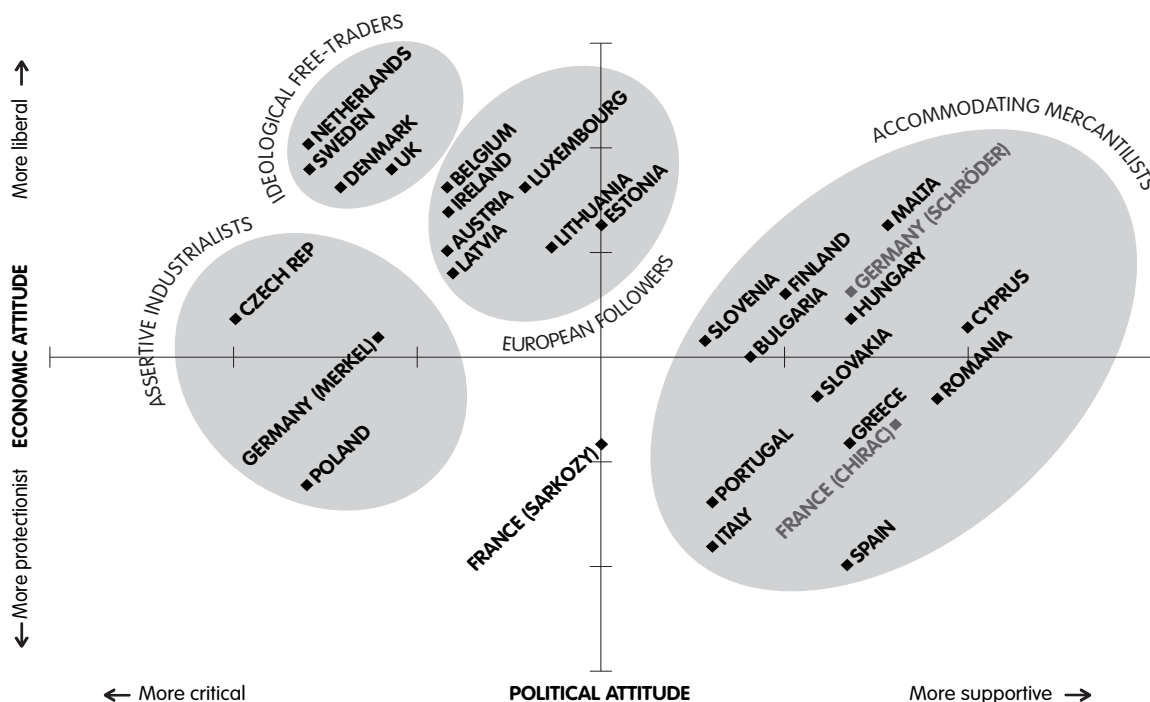
propre approche nationale envers la Chine. Certains défient la Chine en matière de commerce, d'autres en politique, d'autres encore dans les deux domaines et quelques uns pas du tout.

Les résultats parlent d'eux-mêmes. L'UE permet à la Chine de rendre l'implantation des sociétés européennes désireuses de pénétrer le marché chinois beaucoup plus difficile qu'elle ne l'est pour les sociétés chinoises en Europe – une des raisons pour laquelle le déficit commercial de l'UE avec la Chine a atteint le chiffre record de 169 milliards d'euros, alors que l'UE a supplanté les Etats-Unis en tant que premier partenaire commercial de la Chine. Les efforts déployés pour que Pékin se montre à la hauteur de ses responsabilités d'acteur-clé de l'économie mondiale, et accepte davantage de coordination internationale, se sont révélés vains. Le sommet du G20 qui s'est tenu à Londres début avril 2009 a prouvé la capacité de Pékin à éviter d'endosser la moindre réelle responsabilité; sa contribution relativement modeste de 40 milliards de dollars au FMI était en réalité le simple paiement d'une "taxe" en vue d'éviter d'être perçu comme responsable de l'échec d'un accord global.

Sur le plan international, la Chine s'est montrée prête à saper les efforts occidentaux concernant des problèmes urgents tels que la répression en Birmanie ou encore les tragédies africaines au Zimbabwe et au Soudan. La Chine peut cependant occasionnellement changer de cap pour satisfaire l'Occident. Ce fut le cas avec son soutien tardif à une force de maintien de la paix des Nations Unies au Darfour, la fin

<sup>1</sup> Entretien de l'ECFR avec un haut fonctionnaire européen, 11 juin 2008.

### EU Member State attitudes towards China



des ventes d'armes au Zimbabwe, ou encore ses patrouilles navales sur les côtes somaliennes. Mais le plus souvent, ces changements sont la conséquence d'un intérêt direct de la Chine plutôt que d'un réel désir de contenter l'Occident. La crise économique mondiale pousse aujourd'hui la Chine à prendre des mesures de soutien de la stabilité financière internationale. Mais elle offre également à ce pays riche en liquidités l'opportunité d'améliorer encore sa position, tout en limitant ses contributions aux plans de secours internationaux.

### **L'Europe divisée – bilan du rapport de force**

La Chine a appris à exploiter les divisions entre les Etats membres de l'UE. Ses relations avec l'UE sont devenues un jeu d'échec, avec 27 adversaires qui se pressent de l'autre côté de l'échiquier et se chamaillent quant au pion à déplacer. Bien que cette situation soit parfois assez irritante pour Pékin, il n'y a aucun doute quant au gagnant du jeu. Comme l'affirme l'universitaire néo-autoritaire chinois Pan Wei, "l'UE est faible, politiquement divisée et sans aucune influence militaire. Elle est un géant économique dont nous n'avons plus peur car nous savons qu'elle a besoin de la Chine plus que la Chine n'a besoin d'elle"<sup>2</sup>. La Chine connaît ses forces et ne prend plus la peine de les cacher. Elle est prête à afficher son mépris diplomatique vis-à-vis de l'UE, comme elle l'a montré en décembre dernier avec l'annulation sans préavis du sommet UE-Chine à Lyon, une réaction sévère au projet du Président de la République Française Nicolas Sarkozy de rencontrer le Dalai-Lama.

L' "audit des pouvoirs" que nous avons mené montre que les 27 Etats membres de l'UE se divisent sur deux questions essentielles: comment gérer l'impact de la Chine sur l'économie européenne, et comment traiter avec la Chine au niveau politique. Nous avons effectué une classification des politiques individuelles et des actions des Etats Membres envers la Chine.<sup>3</sup> Le tableau ci-contre traduit cette évaluation sur un axe horizontal pour la politique et vertical pour l'économie.

Cette analyse nous permet de catégoriser les Etats membres en quatre groupes distincts présents dans le tableau: **les industrialistes résolus, les idéologues du libre-échange, les partisans du tout commercial et les suivistes européens.**

Ces quatre groupes sont bien entendu des approximations. Un changement de gouvernement au sein d'un Etat membre peut avoir un tel impact sur la politique de cet Etat

envers la Chine qu'il peut changer de groupe d'un jour à l'autre – nous avons pu le constater en Allemagne lorsque Angela Merkel a remplacé Gerhard Schröder en tant que Chancelière en 2005. Comme le montre le graphique, la France du Président Sarkozy ne rentre dans aucune des catégories, en partie à cause d'une stratégie française vis-à-vis de la Chine encore fluctuante.

Cependant, ces groupes offrent une grille d'analyse utile. Elle permet de comprendre les conflits qui affaiblissent l'UE dans ses négociations avec la Chine, et donc de tracer la voie vers une nouvelle stratégie qui pourrait profiter aux pays des quatre groupes.

#### *Les industrialistes résolus*

Le petit groupe des industrialistes résolus est constitué de la République Tchèque, de l'Allemagne et de la Pologne. Ces pays sont les seuls Etats Membres de l'UE prêts à résister fermement à la Chine sur les questions à la fois politiques et économiques. La position équilibrée de ce groupe pourrait le placer au cœur d'une approche européenne renforcée envers Pékin (bien que l'Allemagne, l'Etat Membre ayant établi la relation commerciale la plus forte avec la Chine, ait des doutes quant à l'utilité d'une approche européenne intégrée). Les industrialistes résolus ne pensent pas que les relations entre l'UE et la Chine doivent être totalement conditionnées par la seule loi du marché. Ils sont prêts à imposer à la Chine des demandes sectorielles spécifiques, à soutenir des mesures "anti-dumping" de protection contre des produits chinois indûment subventionnés, ou encore à menacer d'autres actions commerciales.

#### *Les idéologues du libre-échange*

Les idéologues du libre-échange – Pays-Bas, Danemark, Suède, Grande Bretagne – sont prêts à faire pression sur la Chine au niveau politique, mais fermement opposés à toute intervention commerciale. Cette opposition empêche l'UE de formuler une réponse intelligente et cohérente à une politique commerciale chinoise, soigneusement calibrée, hautement centralisée et très souvent agressive. Pour ces pays, l'idéologie du libre-échange se confond avec l'intérêt économique: leurs économies et marchés de l'emploi – orientés vers la haute technologie et les services, en particulier la finance – bénéficient de la croissance chinoise, ou en espèrent des bénéfices, et ne se sentent pas menacés par les importations de marchandises bon marché en provenance de Chine.

#### *Les partisans du tout commercial*

Les partisans du tout commercial constituent le groupe le plus important, avec la Bulgarie, Chypre, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, Malte, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et l'Espagne. Leur credo commun est que de bonnes relations politiques avec la Chine

<sup>2</sup> Entretien ECFR, Pékin, 6 juin 2008.

<sup>3</sup> Les politiques/actions principales classées sont: position face à Taiwan, position face au Tibet/volonté de rencontrer le Dalai-Lama, prééminence des droits de l'Homme, volonté de s'attaquer aux questions internationales avec la Chine (Iran, Soudan, etc), vote sur les mesures antidumping, position sur le déficit commercial, attitude envers les investissements chinois en Europe, et de façon plus générale la nature des déclarations politiques concernant la Chine. Les Etats Membres sont classés de droite à gauche en fonction des actions qui soutiennent ou critiquent la Chine, et de haut en bas du classement pour les actions tendant vers le libre-échange ou le protectionnisme.

profiteront au commerce. Ces Etats Membres estiment que les considérations économiques doivent primer dans les relations avec la Chine; ils considèrent que les mesures anti-dumping sont des outils utiles et s'opposent à l'octroi du statut d'économie de marché à la Chine<sup>4</sup>. Ils compensent leur empressement à recourir à des mesures protectionnistes en évitant les confrontations politiques avec la Chine. Tout comme les idéologues du libre-échange qui s'opposent à toute intervention en matière de commerce, leur refus d'exercer une pression politique sur Pékin affaiblit une composante essentielle de la politique chinoise de l'Europe: ces pays ont souvent empêché l'UE de développer une position plus ferme sur des questions telles que le Tibet ou les droits de l'Homme. Il est même arrivé que certains d'entre eux se fassent les mandataires de la Chine en UE. La France de Jacques Chirac s'est souvent placée dans ce groupe; depuis l'élection de Sarkozy, la propension de la France à de soudains changements, passant d'un soutien politique à la Chine à des critiques sur les droits de l'Homme, Taiwan ou le Tibet, en fait un partenaire imprévisible, tant pour la Chine que pour les autres Etats Membres.

#### *Les suivistes européens*

Le quatrième groupe, les suivistes européens, se compose des Etats Membres qui préfèrent déléguer à l'UE la gestion de leurs relations avec la Chine. A ce titre, l'Autriche, la Belgique, l'Estonie, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie et le Luxembourg sont les Européens les plus convaincus des quatre groupes, mais ils ne font que suivre et n'exercent pas de leadership. Pour la plupart d'entre eux, les relations avec la Chine ne sont pas prioritaires dans leur politique étrangère. Ils comptent sur l'UE pour les protéger des pressions chinoises sur des questions telles que Taiwan ou le Tibet. Malgré leur volonté de soutenir la politique européenne, leur réticence à participer de façon plus active au débat nourrit l'idée que la Chine n'est pas une priorité pour l'UE.

Avec de telles divisions entre les Etats Membres, il n'est pas surprenant que la Chine considère l'Europe comme une union...désunie. La France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne en portent une large responsabilité. Ces pays tentent à tour de rôle de devenir le partenaire européen privilégié de la Chine – alors que Pékin n'accorde ce statut que pour de très courtes durées, réservant ses faveurs au plus offrant ou au plus accommodant. Même au cours des récentes frictions avec la Chine au sujet des rencontres avec le Dalai-Lama, les leaders britanniques, français et allemands ont refusé de se soutenir mutuellement, chacun

espérant capitaliser sur les déboires de l'autre.

Toute tentative de renforcement de la position européenne doit tout d'abord prendre en compte le fait qu'aucun Etat Membre, seul, n'est assez fort pour influencer la Chine. Chaque fois que la Chine a changé de position suite à la pression européenne, comme ce fut le cas sur la prolifération des armes nucléaires ou, dans une moindre mesure, sur le Darfour, elle a réagi à un effort coordonné, soutenu par l'UE dans son ensemble ainsi que par ses Etats Membres les plus influents. Collectivement ou individuellement, les Etats Membres de l'UE échoueront à obtenir plus de la Chine s'ils ne parviennent pas à surmonter leurs divisions et à fédérer leurs forces pour accroître leur pouvoir de négociation.

#### **L'habile pragmatisme chinois**

Les Européens ont tendance à considérer la Chine comme un pays malléable et modelable par l'interaction avec l'Europe. Mais en réalité, la Chine est une puissance habile et pragmatique qui sait comment manipuler l'UE. Sa politique étrangère est principalement fondée sur des priorités nationales – la nécessité de soutenir la croissance économique et de renforcer sa légitimité politique en l'absence de processus électoral. Cependant, le commerce mondial de Pékin, ses flux financiers et technologiques, et sa ruée vers l'énergie et les matières premières en ont fait un acteur clé de l'Afrique à l'Amérique Latine. Ces dernières années, la politique étrangère chinoise est devenue victime de son propre succès, qui s'est matérialisé par de nouvelles exigences de contribuer à améliorer la sécurité et la stabilité dans le monde.

La Chine est ainsi devenue trop riche et trop puissante pour échapper aux responsabilités, et l'implosion récente du capitalisme occidental, accompagnée d'une conséquente perte de prestige, devrait encore renforcer les tendances à l'affirmation de la politique étrangère chinoise. Cependant, malgré le rôle central acquis par Pékin dans l'agenda mondial, la politique de la Chine envers l'UE reste par nature essentiellement économique. La Chine souhaite bénéficier d'un large accès aux marchés et investissements européens, elle revendique les transferts de technologies, et souhaite que l'UE et d'autres partenaires assument la part du lion dans le financement des coûts de la lutte contre le changement climatique. Mais la Chine veut aussi éviter les remous venant de l'UE au sujet de Taiwan et du Tibet.

En vue d'atteindre ses objectifs, la Chine a développé trois tactiques de base dans son approche de l'UE. Tout d'abord, elle profite de la différence de nature entre son propre système centralisé et le marché et la gouvernance ouverts de l'UE afin d'exploiter les opportunités en Europe tout en protégeant sa propre économie par des mesures industrielles, un accès restreint et des procédures opaques. Deuxièmement, la Chine canalise la pression de l'UE sur des questions spécifiques en acceptant formellement le

<sup>4</sup> Selon l'article 15 du protocole pour l'accèsion de la Chine à l'Organisation Mondiale du Commerce, signé en 2001, les membres de l'OMC peuvent utiliser la comparaison des prix avec les pays tiers pour évaluer les taxes anti-dumping nécessaires sur les importations en provenance de Chine. Accorder le statut d'économie de marché à la Chine supprimerait la possibilité de recourir à de telles comparaisons, qui, de toutes façons, expirera en 2016. Des entreprises ou secteurs individuels chinois peuvent également se voir octroyer un statut de marché.

dialogue, pour ensuite le détourner en palabres sans fin. Troisièmement, la Chine exploite les divisions entre les Etats Membres. L'annulation de son sommet annuel avec l'UE en décembre dernier, punition ostensible du Président Sarkozy pour avoir rencontré le Dalai-lama, était une tentative délibérée de semer le trouble au sein de l'UE.

### Les questions politiques globales

La Chine est désormais devenue incontournable dans toutes les questions mondiales affectant les Européens. Cependant, même si l'UE se veut rassurante sur les efforts déployés pour faire de la Chine un "interlocuteur responsable", les nombreuses tentatives pour obtenir un alignement du comportement chinois sur les priorités européennes et occidentales se sont avérées le plus souvent vaines.

Les craintes occidentales de voir la Chine et la Russie s'allier pour former un nouvel axe autoritaire hostile à la démocratie se sont cependant apaisées quand la Chine a réagi avec froideur à la reconnaissance par la Russie de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, après la guerre entre la Russie et la Géorgie en août dernier. La Chine a clairement des priorités bien plus importantes que ses relations avec Moscou, et d'abord l'opposition de principe à toute sécession régionale.

Néanmoins, il est certain que l'ascension de la Chine et la nouvelle agressivité de la Russie peuvent fragiliser le changement de doctrine intervenu dans les années 1990 sur les droits de l'Homme, la démocratie et l'intervention internationale. Les pays européens ont ressenti les effets de la nouvelle diplomatie chinoise au sein d'institutions comme les Nations Unies, où l'Europe rencontre des difficultés accrues à former les coalitions sur des sujets tels que les droits de l'Homme.

L'UE, agissant au travers de la troïka composée de la Grande-Bretagne, de la France et de l'Allemagne, a réussi à obtenir le soutien de la Chine pour mettre un terme au programme d'enrichissement de l'uranium iranien –mais en contrepartie, la Chine a protégé l'Iran de mesures plus radicales. Le soutien de la Chine, état doté du droit de veto, a été essentiel à la position européenne au sein du conseil de sécurité des Nations Unies, et les efforts européens pour rallier la Chine ont été un succès diplomatique. Mais, faute d'une réelle emprise sur la Chine dans ce domaine, l'Europe n'a pu que brandir la menace d'une attaque américaine ou israélienne sur les sites nucléaires iraniens, et a été incapable de persuader la Chine de soutenir des sanctions plus sévères. Avec l'Iran, tout comme avec de nombreux autres pays sous sanction internationale, la Chine a en réalité renforcé son influence économique.

Aucune autre question ne reflète mieux le fossé entre les politiques étrangères chinoise et européenne que celle de l'Afrique. Alors que l'UE reste encore aujourd'hui la présence étrangère principale sur la grande majorité du

continent africain, son influence décroît par rapport à celle de la Chine. Le commerce chinois avec l'Afrique croît d'environ 33% par an contre 6% pour l'UE. Pour la Chine, le continent africain est un fournisseur clé en matière d'énergie et de ressources minérales et devient aussi un marché plus en plus important. Mais ses objectifs en Afrique sont également politiques, puisqu'elle recherche le soutien des pays africains au sein de l'ONU sur Taiwan, le Tibet et les droits de l'Homme. La Chine s'oppose aux efforts européens pour mettre un terme aux abus en matière de droits de l'Homme commis en Afrique en invoquant le principe selon lequel les gouvernements européens n'ont pas à dicter leur conduite aux états africains.

Les pressions exercées par l'UE sur la Chine pour qu'elle soutienne les résolutions du Conseil de sécurité critiquant le gouvernement soudanais sur le Darfour en 2005 et 2006 n'ont eu que peu d'effet; il a fallu attendre que la Chine soit l'objet de menaces locales sur ses investissements et qu'elle subisse une forte pression de l'opinion publique lors de la préparation des jeux Olympiques de Pékin 2008, pour qu'elle fasse pression sur Khartoum et accepte une force de maintien de la paix étrangère. L'effort européen pour obtenir l'aide de la Chine à isoler le régime Mugabe au Zimbabwe n'a eu aucun impact, sauf peut-être sur les ventes d'armes.

L'UE s'est beaucoup investie auprès de la Chine sur la question du **changement climatique** et le dialogue a porté ses fruits. Le changement climatique est devenu un sujet clé dans leurs relations, et l'UE a aidé la Chine à transformer sa politique nationale en la matière. La Chine reconnaît désormais la menace du changement climatique et donne la priorité à la réduction des émissions de carbone et de l'intensité énergétique de son économie. Pour l'UE comme pour la Chine, le défi est à présent de combiner la transition vers des économies à faibles émissions de carbone avec des mesures de protection de la croissance face à la crise économique mondiale. Il y a cependant eu des reculs: la Chine a rejeté les demandes de l'UE de s'engager sur un objectif ambitieux de stabilisation mondiale ou encore de respecter les engagements nationaux inclus dans les négociations pour un accord post-Kyoto. L'objectif premier de la Chine est de s'assurer que l'intervention européenne en matière de changement climatique soutienne plutôt qu'elle ne gêne son développement économique. Elle souhaite que les Etats Membres offrent les investissements et les technologies dont elle a besoin pour poursuivre son développement, mais aussi que les financements de l'UE aident les régions de Chine qui pâtiront le plus du changement climatique.

Sur la question voisine de l'énergie, l'objectif de la Chine a été d'établir des partenariats avec des géants énergétiques européens susceptibles de lui offrir l'accès à l'énergie, aux technologies et à des investissements croisés. La Chine reste réticente à coopérer plus largement, en particulier lorsqu'il s'agit de son accès aux ressources énergétiques étrangères. L'influence de l'UE a été ici limitée et n'a obtenu

de résultats que lorsque les sociétés ou gouvernements européens se sont montrés prêts à investir, comme dans le cas des nombreuses joint-ventures existant partout en Chine. Les priorités européennes sont que la Chine améliore son rendement énergétique et se montre plus ouverte à des mesures de sauvegarde de la sécurité énergétique.

### Les déséquilibres économiques

Nul domaine ne révèle mieux l'échec de la politique d'engagement inconditionnel de l'Europe envers la Chine que celui des relations commerciales. En 2007, le commerce entre l'UE et la Chine s'élevait à 300 milliards d'euros, faisant de l'UE le premier partenaire commercial de la Chine. Mais en 2008, le surplus commercial de l'Europe avec la Chine des années 1980 s'était transformé en un déficit de 169 milliards, avoisinant ainsi le chiffre américain des 266 milliards de dollars (199 milliards d'euros). A ce jour, la crise économique mondiale n'a pas renversé la tendance. Ceci n'est pas uniquement dû à la puissance des entreprises chinoises; les sociétés européennes en Chine doivent toujours faire face à une myriade de barrières non tarifaires et de décisions arbitraires au niveau local.

Il apparaît aujourd'hui que les négociateurs européens et américains ont mis trop d'espoirs sur Pékin. Ils espéraient que l'accession de la Chine à l'OMC en 2001 aurait été le catalyseur d'une réforme du marché et d'un renforcement de l'état de droit. Mais la Chine semble considérer son adhésion comme la conclusion, et non comme le début, de son processus de réformes. Au lieu de décroître, l'intervention du gouvernement dans l'économie s'est accentuée, en particulier avec la mise en place de plans sectoriels quinquennaux spécifiques. En Chine, le vieux stratagème européen consistant à utiliser des accords commerciaux dans l'espoir de susciter un changement économique et politique a échoué. Les responsables commerciaux européens commencent à comprendre à leurs dépens que les politiques industrielles chinoises sont tout bonnement trop puissantes pour être affectées par leurs dires ou leurs actions.

L'ampleur de son déficit commercial avec la Chine n'a pas créé de déséquilibre économique majeur pour l'Europe dont le déficit commercial global est bien plus réduit que celui, par exemple, des Etats-Unis. Mais la crise mondiale est en train de rapidement changer la donne. Comme certains Etats Membres en pâtissent plus que d'autres, le déficit avec la Chine nourrit les divisions internes au sein de l'UE et les négociateurs commerciaux rencontrent plus de difficultés à s'accorder sur des positions communes lors de leurs débats avec les chinois. Même le déficit de l'Allemagne avec la Chine s'accroît régulièrement, car les exportations chinoises gagnent du terrain. Et rien ne vient compenser le déficit européen envers la Chine: ni un accès de l'UE au secteur de l'immobilier ou des services chinois, ni un flux d'investissements chinois dans des titres européens de dette publique ou sur les marchés des capitaux privés.

La récession mondiale pourrait encore accroître le poids économique de la Chine, dont le surplus commercial ne disparaîtra pas de sitôt: la baisse des exportations chinoises vers l'Union européenne est bien moindre que celle des importations en provenance de cette dernière. D'autres exportateurs asiatiques rencontrent actuellement encore plus de difficultés. L'étendue des réserves financières de la Chine en fait aujourd'hui un créancier de premier choix pour le système financier mondial et Pékin ressent le besoin croissant de diversifier ses avoirs en dehors des Etats-Unis. La crise économique a souligné le faible niveau des investissements chinois sur le marché des obligations et des outils de refinancement de la dette européens. Certains leaders européens ont ainsi pris conscience qu'il s'agit peut-être ici d'une occasion historique pour la Chine et l'UE de passer à une nouvelle phase de leurs investissements réciproques dans leurs économies et leurs systèmes financiers respectifs. Mais, même si leurs investissements mutuels devaient ne pas augmenter, le niveau inédit, et politiquement ingérable, du déficit commercial devrait entraîner une plus grande ouverture de son marché de la part de la Chine.

### Vers un engagement réciproque

Son engagement inconditionnel envers la Chine n'a été que peu productif pour l'Europe, que ce soit dans la poursuite d'intérêts à court-terme ou dans la recherche d'une convergence d'objectifs et de valeurs accrue de la part de la Chine. Même si les Etats Membres les plus puissants mettent en place des politiques nationales pour garantir leurs intérêts, leurs tentatives se heurtent à une Chine plus forte et mieux organisée dans les négociations. Bien que la Grande-Bretagne ait milité pour l'ouverture des marchés européens aux biens chinois, elle n'a pas réussi à obtenir en contrepartie de la Chine l'ouverture de son secteur des services financiers ou l'augmentation de ses engagements vis-à-vis d'institutions internationales comme le FMI. Malgré sa diplomatie commerciale, la France a vu son déficit commercial avec la Chine exploser et craint désormais d'être mise au ban par celle-ci en raison de sa position récente sur la question des droits de l'Homme et du Tibet. Le soutien de l'Italie et de l'Espagne sur les mesures anti-dumping n'apas amélioré les pratiques commerciales chinoises à leur égard et n'a rapporté qu'un répit de court terme à leurs industries des biens manufacturés et du textile. Les intérêts économiques de l'Allemagne ont moins souffert, du fait de sa forte relation commerciale avec la Chine, mais les Chinois ont ignoré les demandes insistantes de la Chancelière Angela Merkel pour un respect accru des droits de l'Homme.

Pourtant, l'UE – souvent en tandem avec les Etats-Unis – a réussi à imposer de petits, mais véritables, changements de la politique chinoise, ce qui prouve que la Chine peut modifier sa position lorsqu'elle est face à une Europe unie sur des questions ciblées. L'UE devrait ainsi abandonner sa volonté de refaçonner la Chine au travers de son engagement inconditionnel et plutôt adopter une stratégie

lui donnant une réelle chance d'atteindre ses objectifs les plus urgents. L'engagement inconditionnel devrait faire place à un **“engagement réciproque”**, une approche nouvelle fondée sur des intérêts croisés et respectant deux principes et deux critères. Les principes: les offres de l'Europe à la Chine devraient concerner un nombre limité de domaines politiques et l'Europe devrait encourager et motiver la Chine afin qu'elle lui rende la pareille. Les critères: la pertinence pour l'UE, et une évaluation réaliste du possible impact d'un effort conjoint sur la politique chinoise.

#### *Réduction et réciprocité, pertinence et réalisme*

Pour que l'engagement réciproque fonctionne, les idéologues du libre-échange doivent admettre que leur refus de principe d'utiliser l'accès au marché en tant qu'outil politique empêche toute résistance aux politiques chinoises visant à tirer parti de l'Europe. Les partisans du tout commercial doivent reconnaître qu'il ne sert à rien de soutenir les fleurons de leurs industries nationales s'il en résulte un affaiblissement de l'UE face à la formidable concurrence japonaise et américaine, tandis que leur refus de s'opposer politiquement à la Chine expose l'UE à une perte de crédibilité accrue au niveau international. Les industrialistes résolus doivent accepter le besoin d'une stratégie européenne cohérente. Enfin, les suivistes européens doivent comprendre qu'en sous-évaluant leurs relations avec la Chine au niveau national, c'est toute la politique chinoise de l'Europe qu'ils affaiblissent.

L'“engagement réciproque” ne constitue pas une stratégie agressive d'endiguement de la Chine. L'UE n'a d'autre choix que de considérer la Chine comme un partenaire global et d'accepter son nouveau rôle au sommet. Il faut même que l'UE persuade la Chine qu'il est de son intérêt propre de répondre aux exigences européennes. L'engagement réciproque signifie non seulement renforcer l'approche européenne mais aussi durcir les négociations avec la Chine, ce qui permettra de conclure des accords mutuellement profitables, aboutissant à une ouverture accrue pour chacun des partenaires. Pour que cette nouvelle stratégie soit efficace, l'UE devra rationaliser ses canaux de communication avec la Chine, améliorer la coordination des politiques chinoises des Etats Membres et parvenir à une efficacité accrue du fonctionnement des institutions européennes. Elle devra aussi améliorer son expertise sur la Chine en finançant des formations à la langue, la politique et l'économie chinoises destinées aux fonctionnaires et responsables européens. Elle devra insister pour que Pékin facilite l'accès des fonctionnaires européens aux différents échelons du gouvernement chinois en faisant comprendre qu'un refus entraînera une limitation des accès pour les fonctionnaires chinois en Europe. Les contacts avec les institutions chinoises dans le pays devront être renforcés par l'ouverture de sous-délégations de l'UE dans les plus importantes métropoles chinoises.

#### *Un rééquilibrage des relations économiques*

La crise économique mondiale a rendu encore plus urgent le rééquilibrage des relations économiques entre la Chine et l'UE. La priorité est de faire tomber les barrières aux investissements européens en Chine tout en encourageant les investissements chinois en Europe. Pour ce faire, chacune des parties devra admettre la nécessité de modifier sa législation et ses pratiques réglementaires concernant la propriété des entreprises, les investissements, les droits de propriété intellectuelle (DPI) et le transfert des technologies. Ainsi, nous recommandons à l'UE:

- D'octroyer le statut d'économie de marché à la Chine selon les règles de l'OMC en échange de la suppression des barrières non tarifaires au commerce et aux investissements (par exemple, l'exigence de contenus locaux dans l'industrie), de l'amélioration de la protection des droits de propriété intellectuelle et d'une meilleure protection juridique pour les entreprises et responsables européens.
- De s'engager à faciliter les investissements chinois en Europe dans des secteurs-clés - infrastructures de transport, distribution énergétique, télécommunications - pourvu que la Chine ouvre ses projets d'infrastructures aux sociétés étrangères et lève les restrictions sur la propriété de ses entreprises.
- De poursuivre une ouverture réciproque des marchés publics et de s'assurer de son respect quand un accord est signé.

Dans le domaine des transferts de technologie, la méfiance, conjuguée à des insuffisances législatives, a également entravé des investissements potentiellement bénéfiques aux deux parties. En particulier, l'UE doit trouver des solutions pour parer aux tentatives de la Chine, souvent couronnées de succès, de forcer les sociétés européennes à transférer leurs technologies et leur savoir-faire. L'UE devrait:

- Renforcer son soutien aux programmes de R&D, comme Galileo ou Hermes, pour qu'ils puissent élargir leur stratégie de développement technologique. Un aspect de cette nouvelle politique serait de permettre à l'UE de s'assurer une part des droits sur les technologies de pointe et les brevets développés avec son aide. L'UE pourrait ainsi mieux contrôler les transferts de technologies vers la Chine et diminuer les pressions des partenaires du gouvernement chinois sur les entreprises européennes. Une fois dotée de ce type de mécanisme de protection de ses technologies, l'UE pourrait être plus souple sur les investissements chinois dans les grandes sociétés européennes (le secteur de la défense demeurant une exception notoire).

En contrepartie, la Chine devra ouvrir les secteurs économiques au sein desquels elle limite actuellement les investissements étrangers.

- Etablir un fonds de soutien concernant les droits de propriété intellectuelle (DPI) et les brevets, qui permettrait aux petites et moyennes entreprises de financer les droits d'enregistrement et la protection de leurs droits de propriété intellectuelle en Chine.

#### *Le paquet climat/énergie*

La lutte contre le changement climatique fait partie de ces priorités de l'UE où le renforcement de la coopération avec la Chine est essentiel. Face à la crise économique mondiale, l'UE doit empêcher la Chine de s'enfermer dans des politiques économiques à court-terme qui requièrent des infrastructures grandes consommatrices de CO<sub>2</sub> et renforcent le protectionnisme industriel. Ce changement exige des accords en matière de technologie, d'incitations économiques et sécurité énergétique. Nous suggérons que:

- L'UE offre à la Chine le transfert d'un paquet de technologies de pointe dans le domaine des énergies renouvelables, incluant financement et savoir-faire européens. En retour, la Chine devra s'engager sur un objectif de stabilisation global assorti de mesures spécifiques sur les émissions de CO<sub>2</sub> au plan domestique en vue des négociations post-2012. La Chine devra aussi accélérer le développement des technologies du charbon propre et poursuivre les recherches sur les nouvelles méthodes de captage et de stockage du CO<sub>2</sub>. L'UE et la Chine devraient mettre en avant le développement de "zones à faible émission de CO<sub>2</sub>" en Chine, en vue de poser les fondations d'un plan-cadre sur le commerce et l'investissement "propre" entre la Chine toute entière et l'UE.
- L'UE et la Chine prennent des positions communes sur le rejet de l'utilisation de sanctions énergétiques, comme l'interruption délibérée de l'approvisionnement énergétique. L'intérêt commun de la Chine et de l'Europe, tous deux grands consommateurs d'énergie, sortirait renforcé d'un refus conjoint de l'utilisation de l'énergie comme arme politique dans les relations internationales.
- L'UE et la Chine ouvrent leurs systèmes d'approvisionnement énergétique à leurs entreprises respectives. La Chine devra clarifier sa politique restrictive sur la propriété des entreprises et les entreprises mixtes dans le secteur de l'énergie, ainsi que stimuler l'échange d'informations et la transparence, en particulier à travers l'Agence Internationale de l'Energie.

#### *L'Iran et la prolifération des armes nucléaires*

L'UE souhaite le soutien de la Chine dans ses tentatives pour empêcher l'Iran de développer des armes nucléaires. Pour convaincre la Chine de faire pression sur l'Iran, nous suggérons que l'UE:

- Trouve un accord pour lever l'embargo européen sur la vente d'armes à la Chine, en place depuis le massacre

de Tiananmen en 1989. En contrepartie, la Chine devra approuver et assurer l'adoption de sanctions plus sévères contre l'Iran et contre les autres pays pouvant potentiellement développer des armes nucléaires. Elle devra également s'engager sur des améliorations spécifiques dans la mise en œuvre du contrôle de ses exportations.

- Soutienne l'adhésion de la Chine aux régimes multilatéraux de contrôle des exportations (le MTCR, le Groupe d'Australie, l'Arrangement de Wassenaar) en échange du soutien chinois au renforcement du Traité sur la Non-Prolifération des armes nucléaires lors de la convention d'examen de 2010, ainsi qu'au renforcement de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique à travers la consolidation du protocole additionnel.

- Coopère aux opérations maritimes chinoises de surface au large de la Somalie et partout où les intérêts économiques et humains de la Chine sont directement menacés, ceci incluant un soutien militaire terrestre. En contrepartie, la Chine devra s'engager à réduire ses exportations d'armes conventionnelles, combattre la prolifération en haute mer, et soutenir l'Initiative de Sécurité contre la Prolifération.

#### *L'Afrique et la gouvernance globale*

Le dialogue entre l'Europe et la Chine sur l'Afrique en matière de gouvernance globale et de développement n'avance que très lentement. Pour accélérer l'alignement sur les normes internationales des pratiques économiques et politiques chinoises, en Afrique et ailleurs, l'UE devrait offrir des incitations tout en se montrant ferme. Ceci implique que l'UE:

- Soutienne les investissements chinois, y compris au sein d'institutions financières internationales, à condition que la Chine rejoigne les mécanismes internationaux de coordination des créanciers publics, dont le Club de Paris. L'UE devra agir auprès des organisations financières internationales pour empêcher les pays débiteurs d'accepter les prêts chinois dans les cas où la Chine ignorerait les normes internationales de soutien financier.

- Coopère avec les gouvernements africains pour assurer la protection des activités et investissements chinois dont la sécurité serait menacée. Cet engagement devrait être négocié contre un renforcement de la participation chinoise aux opérations de maintien de la paix en Afrique, qu'il s'agisse du déploiement de troupes supplémentaires ou d'un soutien aux opérations prévues par l'ONU au Soudan, au Tchad et ailleurs.

- Mette à disposition des crédits sur ses budgets d'aide au développement pour soutenir les projets et investissements chinois qui contribuent à ses propres objectifs dans le domaine. En contrepartie, la Chine devra s'engager à participer à des plans spécifiques dans le pays ou la région concernés.

Dans les cas où la Chine n'accepterait pas ces offres, l'UE devra soutenir les ONG, syndicats et médias locaux qui s'attaquent aux pratiques chinoises douteuses, et se préparer à critiquer ouvertement la Chine elle-même. L'UE devra aussi faire pression sur la Chine pour qu'elle augmente ses contributions aux institutions internationales.

#### *Les droits de l'Homme*

Les propositions figurant ci-dessus omettent de nombreuses et importantes questions généralement soulevées lors des sommets UE-Chine, en particulier la situation des droits de l'Homme en Chine. Même si l'influence de l'UE sur les droits de l'Homme et les droits civiques en Chine est limitée, nous pensons qu'elle ne doit pas pour autant rester muette sur la question. Mais il faut absolument que l'Europe rende son approche crédible. Un consensus s'est établi pour reconnaître qu'une stratégie passant uniquement par des canaux officiels confidentiels et des dialogues informels à huis clos ne peut porter de fruits. Nous suggérons donc que l'UE s'accorde pour imposer, dans le cadre de l'engagement réciproque, quatre priorités concernant les droits de l'Homme en Chine: **limiter l'utilisation de la peine de mort, mettre un terme à l'emprisonnement arbitraire, protéger la liberté de religion et travailler à la réconciliation avec le Tibet.** En se fondant sur ces quatre priorités, l'Europe devra également revitaliser son dialogue sur les droits de l'Homme avec la Chine; durcir plutôt qu'affaiblir ses prises de position publiques sur les droits de l'Homme en Chine; éviter la discorde qui sévit entre leaders européens pour s'attirer les faveurs de Pékin dès que la Chine fait pression; et faire circuler une déclaration officielle stipulant que les chefs d'Etats et autorités parlementaires européens n'acceptent pas de restriction à leur droit de rencontrer des figures politiques et religieuses, dont le Dalai-lama.

#### *Une Europe mieux organisée*

L'ascension de la Chine devrait pousser à la ratification du Traité de Lisbonne mais aussi prouver l'utilité d'une unité accrue et d'une meilleure organisation au sein de l'UE. Quand bien même le Traité de Lisbonne ne devrait pas entrer en vigueur dans un avenir proche, l'UE doit s'accorder sur une stratégie chinoise renforcée.

Tout d'abord, le Conseil européen devrait lancer une **révision en profondeur de la politique chinoise de l'UE**, dans le but d'établir une liste de priorités politiques communes qui pourrait émaner des suggestions figurant ci-dessus. Le suivi devra en être assuré par des discussions régulières sur la politique chinoise au sein du Conseil européen. Deuxièmement, les Etats Membres devraient **“européaniser” leurs programmes de coopération nationale et leurs négociations bilatérales les plus importantes avec la Chine:** on a bien vu qu'aucune coordination entre gouvernements nationaux ne peut remplacer un dialogue ou un programme unique et ciblé

avec la Chine. Troisièmement, l'UE devrait mettre en place de manière permanente une “troïka ouverte” pour impliquer les Etats membres sur les questions prioritaires. La troïka – qui comprend la présidence actuelle, la suivante ainsi que la Commission – devrait également être ouverte aux Etats Membres susceptibles de contribuer au débat. Pour en être membre, il faudrait par exemple avoir réalisé une étude sur une question pertinente ou financé un projet. Cette troïka ouverte devrait être représentée lors des sommets UE-Chine.

Il existe des raisons stratégiques plus importantes encore pour que l'UE reconsidère ses relations avec la Chine. L'investiture de Barack Obama en tant que Président des Etats-Unis a ouvert un nouveau chapitre des relations Etats-Unis-Chine. D'un côté, les Etats-Unis sont conscients que les financements chinois leur sont nécessaires pour sortir de la crise économique, de l'autre, les Chinois savent que leurs investissements aux Etats-Unis pourraient être compromis si les Etats-Unis ne se relèvent pas économiquement. Afin de ne pas être marginalisée dans ce dialogue entre l'ancienne et la nouvelle puissance mondiale, l'UE devra montrer qu'elle a autre chose à offrir qu'un ensemble de voix discordantes. Un engagement réciproque, soutenu par de meilleurs outils politiques, pourra contribuer à répondre à ce défi.

The full report 'A Power Audit of EU-CHINA Relations' by John Fox and François Godement may be found at [www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu).

#### ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in October 2007, its objective is to conduct research and promote informed debate across Europe on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over one hundred Members - politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries - which meets twice a year as a full body. Through geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities within their own countries. The Council is chaired by Martti Ahtisaari, Joschka Fischer and Mabel van Oranje.
- **A physical presence in the main EU member states.** ECFR, uniquely among European think-tanks, has offices in Berlin, London, Madrid, Paris and Sofia. In the future ECFR plans to open offices in Rome, Warsaw and Brussels. Our offices are platforms for research, debate, advocacy and communications.
- **A distinctive research and policy development process.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to advance its objectives through innovative projects with a pan-European focus. ECFR's activities include primary research, publication of policy reports, private meetings and public debates, 'friends of ECFR' gatherings in EU capitals and outreach to strategic media outlets.

ECFR is backed by the Soros Foundations Network, the Spanish foundation FRIDE (La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), Sigrid Rausing, the Bulgarian Communitas Foundation and the Italian UniCredit group. ECFR works in partnership with other organisations but does not make grants to individuals or institutions.

[www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu)

This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents not the collective views of ECFR, but only the view of its author. Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations.

© ECFR April 2009.

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 5th Floor Cambridge House, 100 Cambridge Grove, London W6 0LE. UK.

Contact: [london@ecfr.eu](mailto:london@ecfr.eu)