

Union européenne - Chine : briser les chaînes de la dépendance

Tout questionnement relatif à la puissance de l'Union européenne nous oblige à scruter les relations que cette dernière entretient avec les autres acteurs majeurs de l'échiquier mondial. La République Populaire de Chine fait incontestablement partie de cette dernière catégorie. Sa population avoisinant le milliard et demi d'habitants, son siège de membre permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies, ou encore sa croissance annuelle moyenne proche de 10% depuis 1988, ne sont que quelques indicateurs témoignant de la place qu'elle a acquise (et continue d'acquérir) dans le concert des puissances contemporaines.

Depuis leur début en 1975, les relations diplomatiques entre les deux entités se concentrent essentiellement sur les rapports et échanges commerciaux.

Quelles ont été les réalisations concrètes engrangées au cours de ces trois décennies d'échanges ? Les relations sino-européennes sont-elles exclusivement économiques ou recèlent-elles une dimension politique ? Pouvons-nous vraiment considérer l'interdépendance économique entre les deux entités comme structurellement asymétrique ? Ou ne s'agit-il pas, plutôt, d'une asymétrie liée aux faiblesses de l'action européenne elle-même ?

La suite de notre propos se propose de répondre à ces interrogations, en vue de dégager une grille de lecture des principales problématiques inhérentes aux relations économiques entre la Chine et l'Union européenne. Ce qui nous permettra de formuler quelques pistes de réflexion et des solutions destinées à corriger les faiblesses de l'action européenne en la matière.

Un partenariat exclusivement économique ?

La Chine est la troisième économie mondiale et est en passe de dépasser tous ses rivaux dans les prochaines décennies. Avec un total d'investissements directs réciproques s'élevant à 8,1 milliards d'Euro, des exportations approchant les 85 milliards d'Euro et des importations avoisinant les 240 milliards, la Chine est devenue le second partenaire commercial de l'Union (derrière les Etats-Unis) et la source première de ses importations¹. A



la fois atelier du monde et marché de plus d'un milliard de consommateurs potentiels, elle est un enjeu et un défi majeur pour la politique commerciale commune.

Les dirigeants européens ne s'y sont pas trompés et ont établi, dès 1978, des liens commerciaux avec Pékin. Actuellement, ces relations économiques sont principalement régies par l'Accord de Coopération Economique et Commerciale conclu en 1985. Ce dernier est voué à être remplacé par un Accord de Partenariat et de Coopération dont les négociations ont débuté en janvier 2007 et ont été suspendues suite à la tournée européenne du Dalaï Lama en décembre dernier.

Par ailleurs, en avril 2008, le *High Level Economic and Trade Mechanism* a été mis en place. Il vise à organiser un dialogue (sur base bi-annuelle, entre la Commission européenne et les plus hautes autorités chinoises) sur quatorze questions liées au commerce, aux investissements et à la coopération.

Cette relation à dominante économique n'est pas innocente et vise, dans le chef des deux parties, à remplir des objectifs qui vont au-delà de la (pourtant bien réelle) recherche de nouveaux marchés et capitaux. En réalité, comme c'est souvent le cas, les protagonistes utilisent la voie des échanges commerciaux pour progresser sur le terrain politique. Ainsi, la Chine souhaite voir émerger un monde multipolaire et voit en son partenaire européen une des puissances potentielles de l'ordre international qu'elle vise à construire.

Les vingt-sept, pour leur part, ont trouvé dans cette coopération un moyen de promouvoir des valeurs solidement ancrées dans leur tradition diplomatique : démocratie, Etat de droit et libertés fondamentales. En effet, les divers accords contiennent des clauses faisant référence à ces principes considérés comme fondamentaux par les européens. C'est pourquoi, les dialogues organisés entre les deux entités ne font pas l'impasse sur ces dernières questions.

Or, un simple regard porté sur l'actualité récente permet de constater que, malgré les (faibles ?) progrès réalisés en la matière, la République Populaire est loin d'être un Etat de droit, reposant sur des bases démocratiques solides, enclin à promouvoir les droits de l'homme et à respecter ces derniers dans les rapports qu'il entretient avec les particuliers. Face à ce constat, comment expliquer que les objectifs politiques du partenariat peinent à être rencontrés ?

Selon nous, les obstacles qui empêchent la percolation des idéaux politiques dont est porteuse la coopération sino-européenne résident moins dans le comportement (certes critiquable) de la Chine que dans la manière dont l'Union européenne aborde son partenaire et ses relations avec ce dernier. Essayons, dès lors, de dégager quelques pistes permettant une meilleure combinaison des dimensions politiques et économiques du partenariat.

Symétrie ou asymétrie : une Union européenne réellement dépendante ?

Depuis 30 ans, une relation d'interdépendance s'est construite entre la Chine et l'Union européenne. Il est courant de lire que c'est précisément ce lien qui empêche la promotion et la réalisation des objectifs politiques de l'Union. En effet, les tenants de cette argumentation postulent le caractère asymétrique de cette interdépendance. Le gouvernement chinois se voit alors attribuer le pouvoir de s'imposer et de gérer les échanges économiques à sa convenance. Les vingt-sept étant condamnés à un choix cornélien : faire contrepoids, oser aborder les questions (politiques ou économiques) qui fâchent et perdre des opportunités commerciales. Ou, au contraire, lisser les relations de toutes les aspérités susceptibles d'irriter un partenaire susceptible.

Ce constat recèle une part de vérité. Certes, la Chine manie l'arme économique de main de maître et il est exact qu'elle est un allié commercial de poids dont l'Union ne peut ignorer les revendications. Néanmoins, cette vision pêche par son excès de simplicité et les dérives potentielles dont elle est porteuse. Penser que nous dépendons exclusivement de la Chine et n'avons le choix qu'entre la soumission ou l'opposition ne peut conduire à une décision éclairée.

La réalité est bien plus complexe et la balance se rééquilibre pour rétablir une certaine symétrie de la relation. En effet, il convient de mettre en lumière une certaine réciprocité des échanges qui, dans une certaine mesure, rend aussi la République Populaire sensible aux volontés de son partenaire.

Tout d'abord, nombre d'entreprises européennes passent par l'atelier du monde et profitent de sa main d'œuvre bon marché pour y faire produire leurs biens. Cet apport d'activité n'est pas négligeable aux yeux de Pékin qui ne pourrait aisément se passer de ses bienfaits.

Qui plus est, la production chinoise tend à se diversifier. Tout en maintenant ses activités de manufacture, le pays développe une industrie technologique et tente de percer sur de nouveaux marchés (l'automobile, par exemple). A cette fin, il a besoin de capitaux et de savoir faire que seul ses partenaires étrangers sont en mesure de lui apporter. A titre d'illustration, le nombre d'étudiants chinois sur le sol européen est bien plus élevé que sur le sol américain. Ces derniers fréquentent les universités du vieux continent en vue d'acquérir un savoir scientifique qu'ils pourront déployer à leur retour. Ces échanges sont capitaux pour la formation des capitaines de l'industrie technologique chinoise de demain. Or, ils nécessitent des accords dans la négociation desquels l'Union européenne dispose d'un réel poids, lui confèrent une marge de manœuvre non négligeable.

Enfin, depuis l'accession de la Chine à l'Organisation Mondiale du Commerce, le statut d'« économie de marché » ne lui a pas été reconnu par l'Union européenne (tout au plus la considère-t-on comme « économie de transition »). Ce qui permet notamment aux vingt-sept d'imposer des taxes anti-dumping sur les exportations chinoises. Outre sa dimension symbolique, la mise à jour de ce statut a aussi une importance économique. Or, son maintien est justifié par l'Union en raison du comportement (politique et commercial) des autorités chinoises.

Bref, qu'il s'agisse du contrôle des portes du marché unique, de l'investissement, du savoir, des technologies de pointe ou encore du statut des relations commerciales, le vieux continent dispose également d'atouts susceptibles de rééquilibrer la balance des relations sino-européennes. L'image d'une Chine imposant unilatéralement ses volontés à un partenaire européen laissé à sa merci ne traduit pas cette complexité de la relation. Si bien qu'il convient, plutôt, de lui substituer celle d'un cadre plus équilibré poussant aux compromis et concessions réciproques.

Evoquer le compromis (pire, les concessions faites par la Chine) voilà qui, aujourd'hui, semble sonner comme le doux rêve d'un Européen idéaliste, déconnecté de toute réalité et dénué de tout sens de l'observation critique. Car la Chine refuse de discuter de la question des droits de l'homme. Cette dernière retarde l'ouverture de son économie. Elle menace de sanctions et retarde unilatéralement les discussions relatives au nouvel accord de Partenariat et de Coopération, en raison de la tournée européenne du Dalaï Lama.

En d'autres termes, la puissance apparente de Pékin n'a d'égal que la peine de l'Union européenne à transformer les avancées économiques du partenariat en résultats politiques

tangibles ; notamment en ce qui concerne les libertés fondamentales ou encore la protection des minorités. Ces quelques exemples semblent discréditer notre vision plus nuancée de l'interdépendance et accréditent son caractère totalement asymétrique.

Néanmoins, nous pesons que l'interdépendance est bel et bien symétrique et que, si les partenaires européens peinent à contre-balancer leurs homologues chinois, c'est principalement en raisons de faiblesses intra-européennes.

L'Union européenne ou l'esclave qui forge ses propres chaînes

Selon nous, l'Union européenne fait face à plusieurs difficultés qui sont tant de défis auxquels une réponse permettra de rééquilibrer la balance des interactions avec Pékin et de faire entendre la voix européenne dans le domaine politique.

Tout d'abord, la position de l'Union est fragilisée par les contraintes institutionnelles régissant son fonctionnement. En matière de politique étrangère, nous dénombrons pas moins de trois intervenants : la Commission, le Conseil, le Parlement. Ce maillage d'institutions manque de clarté et de lisibilité pour les partenaires tiers qui ne disposent pas d'un interlocuteur fixe. Ce qu'accroît, notamment, le système de présidence tournante du Conseil. Une éventuelle entrée en vigueur du Traité de Lisbonne corrigerait partiellement ces faiblesses, en instaurant une présidence fixe ainsi qu'un Ministre des Affaires Etrangères européen.

Au-delà de la forme, le fond de la politique européenne à l'égard de la Chine n'est pas sans soulever plusieurs interrogations.

Notons d'emblée que la Chine n'a pas été définie comme la priorité du Haut Représentant pour la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC). Ce dernier préférant concentrer son action sur les Balkans de l'Ouest et la politique de voisinage. Ce choix politique, justifié par d'autres préoccupations, diminue *de facto* l'influence que l'Union peut avoir sur son partenaire. Puisque cette dernière dévoue moins d'énergie et d'attention à une Chine qui n'est pas sa priorité.

En outre, la relation est axée sur une série de dialogues relatifs à divers sujets, allant de l'éducation aux changements climatiques, en passant par les transports maritimes ou encore une collaboration au projet de réacteur à fusion nucléaire ITER. Fonctionnant de manière autonome, ces échanges ne sont pas à l'abri de contradictions. A titre d'exemple, le dialogue

en matière de construction automobile fait l'impasse sur les questions d'émissions polluantes, pourtant considérées comme une priorité dans les discussions associées à la protection de l'environnement. Qui plus est, ces dialogues font la part belle aux Etats membres eux-mêmes. Comme l'illustrent le dialogue en matière d'éducation (principalement dirigé par les Etats européens abritant les universités qui ont des accords avec la Chine) ou encore celui en matière automobile (diligenté quasi-exclusivement par les principaux pays constructeurs).

Enfin, le partenariat aborde le plus souvent des questions de court terme comme, par exemple, l'accession de la Chine au statut d'économie de marché. Il peine, en revanche, à se focaliser sur des questions structurelles et de long terme, qu'elles soient économiques ou politiques.

Cette dimension court-termiste est accentuée par une autre faiblesse (peut-être la plus importante) de la politique extérieure de l'Union européenne : le processus décisionnel. Ce dernier demeure intergouvernemental et a pour conséquence que chaque Etat membre doit avaliser la décision.

En principe, les vingt-sept se sont engagés à poursuivre les objectifs du Partenariat Stratégique. Cependant, les divergences ne manquent pas de surgir dans des domaines aussi sensibles que structurellement différents selon les Etats : environnement, industrie, éducation, etc. Si bien que, en pratique, les conflits et divisions intra-européens rendent difficiles la poursuite des objectifs communs. En d'autres termes, en matière de politique extérieure, la négociation est presque plus difficile au sein même de l'Union qu'avec les partenaires extérieurs.

Bref, l'intergouvernementalité, couplée à des préoccupations de court terme, poussant souvent les Etats membres à privilégier leurs intérêts propres, au détriment du collectif européen. De plus, le privilège accordé aux intérêts nationaux est encouragé par le morcellement des discussions en dialogues autonomes, parfois ciblés sur des questions relevant principalement de l'intérêt de certains membres.

Les partenaires tiers (Chine, Russie et Etats-Unis en tête) ont cerné cette faiblesse et n'hésitent pas à appliquer l'adage « diviser pour régner ». Ils n'hésitent pas à se servir de leurs relations bilatérales avec certains Etats membres en vue de promouvoir leurs intérêts ; en menaçant ou promettant certains accords. Cette stratégie semble porter ses fruits puisque, faisant parfois fi des objectifs européens, certaines capitales (et singulièrement Paris, Londres

et Berlin) n'ont pas hésité à court-circuiter leurs partenaires en vue de sauvegarder leurs intérêts.

Ainsi, le cas de l'embargo sur les armes chinoises illustre à merveille les faiblesses de l'intergouvernementalité et ses exploitations par les puissances étrangères. En effet, Jacques Chirac n'hésita pas en 2003 à appeler à la fin de l'embargo européen lors d'une visite d'Etat à Pékin. Ce qui permit à la délégation d'industries françaises l'accompagnant de signer des contrats pour un montant de plus de quatre milliards de dollars. Gerhard Schröder lui emboîtant le pas quelques mois plus tard.

Les relations que l'Union entretient avec la Chine participent de l'émergence d'une « Europe puissance » ; la place d'un acteur parmi les grands de ce monde se mesurant aussi à ses relations avec les autres pôles majeurs sur l'échiquier international.

En interne comme en externe, l'Union européenne utilise les échanges économiques comme tremplin pour promouvoir des objectifs politiques. Cependant, tout comme c'est le cas entre les vingt-sept, ces visées politiques sont généralement moins faciles à atteindre que les commerciales.

Concernant les relations sino-européennes, l'asymétrie des relations est souvent mentionnée comme le principal frein aux avancées politiques promues par l'Union. Nous avons démontré que cette dernière doit être nuancée et que les partenaires européens ont aussi de bonnes cartes à jouer en vue de rééquilibrer la relation. Néanmoins, si l'Union dispose d'atouts majeurs, elle se doit d'adopter une stratégie réellement commune, bien plus claire et mieux réfléchie, afin de les valoriser à leur juste mesure.

Autrement dit, l'Union dispose des carottes lui permettant de manier le bâton plus efficacement qu'elle ne le fait actuellement. Les plus frileux d'entre nous souligneront le danger d'une telle entreprise, face à partenaire tant convoité qui aura tôt fait de se tourner vers ses autres prétendants pour remplacer une Union jugée trop exigeante. Les plus prudents, dont nous rejoignons les rangs, préconisent de conjuguer l'audace (permettant d'aborder les sujets qui fâchent) et l'habileté (dans leur traitement).



Bref, s'il est certain que l'Union européenne peut difficilement se passer de la Chine, il est tout aussi sûr que le partenariat sino-européen procure des avantages substantiels dont Pékin ne pourrait se passer aisément. Les vingt-sept doivent en prendre conscience et adopter une attitude leur permettant de peser leur poids réel dans cette relation politico-économique.

Michaël MAIRA
Analyste Euro-Power

K. BARYSCH, C. GRANT, M. LEONARD, « Ambracing the Dragon – The EU's partnership with China », *Center for European Reform*, 2005.

K. BARYSCH, C. GRANT, « Can Europe and China shape a new world order ? », *Center for European Reform*, 2008.

M. DUCHATEL, T. VOÏTA, « Playing with Europe's soft agenda », *China Analysis*, n°20, 2008.

M. GLEN, « EU-China relations : balancing political challenges with economic opportunities », *Springer*, 2007.

W. PASCHA, « Economic integration in East Asia and Europe – A comparison », *Forschungsinstitut für wirtschaftliche Entwicklungen im Pazifikraum e.V.* , 2004.

E. REUTER, « China-EU : a new agenda », *Springer*, 2007.

A. ROUX, *La Chine au XXè siècle*, 2^{ème} éd., Paris, Armand Colin, 2001.

W. VAN DER GEEST, « Shaping factors of EU-East Asia relation », *Springer*, 2006

<http://www.europa.eu>

<http://www.diplomatie.gouv.fr>

<http://www.gov.cn/english/>



¹ http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/china/index_en.htm