INSTITUT
MONTAIGNE

Chine : les répliques de l'Europe

NOTE AOÛT 2020

Think tank indépendant créé en 2000, l'Institut Montaigne est une plateforme de réflexion, de propositions et d'expérimentations consacrée aux politiques publiques en France et en Europe. À travers ses publications et les événements qu'il organise, il souhaite jouer pleinement son rôle d'acteur du débat démocratique avec une approche transpartisane. Ses travaux sont le fruit d'une méthode d'analyse et de recherche rigoureuse et critique, ouverte sur les comparaisons internationales. Association à but non lucratif, l'Institut Montaigne réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des personnalités issues d'horizons divers. Ses financements sont exclusivement privés, aucune contribution n'excédant 1,5% d'un budget annuel de 6,5 millions d'euros.

INSTITUT
MONTAIGNE

Chine : les répliques de l'Europe

NOTE – AOÛT 2020

Il n'est désir plus naturel
que le désir de connaissance

À PROPOS DE L'AUTEUR

François Godement, conseiller pour l'Asie.

François Godement est conseiller pour l'Asie à l'Institut Montaigne. Il est également Senior non resident fellow du Carnegie Endowment for International Peace et consultant externe au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères français. Jusqu'en décembre 2018, François Godement était directeur du programme Asie de l'ECFR et Senior Policy Fellow à l'ECFR.

Professeur des universités à l'INALCO (Institut national des langues et civilisations orientales) puis à Sciences Po Paris, il a fondé le Centre Asie de l'IFRI (1985-2005) et le think tank Asia Centre en 2005. Il est diplômé de l'École normale supérieure de la rue d'Ulm, où il s'est spécialisé en histoire, avant d'étudier à l'Université Harvard. En 1995, il a co-fondé le comité européen du Council for Security Cooperation in the Asia Pacific (CSCAP), qu'il a co-présidé jusqu'en 2008. Son dernier ouvrage publié est *La Chine à nos portes – une stratégie pour l'Europe* (avec Abigaël Vasselier), Odile Jacob, 2018.

Il est l'auteur des notes de recherche suivantes, publiées par l'Institut Montaigne : *Covid-19 : l'Asie orientale face à la pandémie* (avril 2020, avec Mathieu Duchâtel et Viviana Zhu), *Données personnelles : comment gagner la bataille* (décembre 2019), *L'Europe et la 5G : le cas Huawei* (mai 2019, avec Mathieu Duchâtel).

TABLE DES MATIÈRES

Introduction **7**

I. 2020, une année perdue ? **12**

II. La posture internationale de la Chine post-coronavirus : en avant toute **16**

III. L'ombre tenace des États-Unis **19**

IV. Le processus UE-Chine : au point mort, en recul… ? **22**

V. Le tableau commercial et économique de 2020 ..... **28**

VI. La quête européenne d'une autonomie stratégique et la question du découplage **36**

VII. UE-Chine : le bilan **40**

Conclusion **43**

Remerciements **47**

INTRODUCTION

La résilience de l'Union européenne (UE) est presque autant mise à l'épreuve, en cette année 2020, par les relations qu'elle entretient avec la Chine que par sa réponse économique à la pandémie de coronavirus. En juin 2020, l'UE semble de plus en plus capable de mettre en place un éventail de politiques économiques défensives. Mais elle n'arrive pas à faire des relations UE-Chine un levier pour faire évoluer les politiques chinoises. Face à l'échec des discussions en ce sens, l'Europe a utilisé la tenue d'un sommet virtuel avec Xi Jinping et le Premier ministre chinois, Li Keqiang, pour mettre en évidence la longue liste de ses divergences avec ceux-ci. Tout en continuant à affirmer que ses relations avec la Chine sont importantes pour formuler des réponses aux défis mondiaux, l'UE met en demeure la partie chinoise à traduire ses paroles en actes.

À cela, il y a de bonnes raisons.

2020, année officiellement désignée comme l'année « UE-Chine », coïncide également, en ce second semestre, avec la présidence allemande de l'Union européenne. Après 29 cycles de négociations étalés sur 8 ans autour d'un projet d'accord global sur les investissements (AGI) sino-européen, Angela Merkel a fait monter les enchères en décidant qu'un deuxième sommet UE-Chine 2020 se tiendrait à Leipzig à la mi-septembre, avec la participation des chefs d'État et de gouvernement des 27 États membres. Cet « autre » sommet a parfois pris le nom de « réunion des dirigeants », par égard pour le sommet habituel organisé par les institutions européennes. L'espoir était que les discussions sur l'AGI auraient alors pris fin. **Depuis juin 2018 et le sommet UE-Chine qui avait eu lieu à Bruxelles, les Européens n'ont cessé d'insister pour que le gouvernement chinois cesse de retarder ou de bloquer les négociations en vue d'aboutir à des accords tangibles.**

En 2019, l'Allemagne pesait à elle seule pour 42,76 % des exportations de l'UE vers la Chine et pour 18,29 % des importations[1], ce sans compter les 5 000 entreprises allemandes opérant directement en Chine. Ce poids de l'Allemagne dans les échanges avec la Chine n'est pas exempt de concessions : selon une estimation chinoise, l'Allemagne est, parmi les pays européens, la plus grande source de transferts de technologie vers la Chine, avec 25 166 technologies ainsi transférées, pour un montant total de contrats estimé, en septembre 2019, à 86,27 milliards de dollars[2].

1 Source : Eurostat. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Extra-EU_trade_in_goods#Main_EU_partners. Exportations de l'UE vers la Chine en 2019 : 225,2 milliards d'euros. Importations de l'UE depuis la Chine : 419,8 milliards d'euros. Exportations de l'Allemagne vers la Chine en 2019 : 96,3 milliards d'euros. Importations de l'Allemagne depuis la Chine : 76,8 milliards d'euros.

2 Mei Zhaorong, « Review of Sino-German relations in 2019: Coexistence of cooperation and contradictions (2019中德关系回顾：合作与矛盾并存) », *Beijing Review*, 26 décembre 2019, http://www.beijingreview.com.cn/shishi/201912/t20191226_800188474.html

Cette interaction économique profonde offre à Berlin une influence prédominante sur la politique européenne à l'égard de la Chine, même si, pour aboutir à l'unité européenne, le fonctionnement des institutions et les règles de l'UE exigent un certain nombre d'efforts. L'Allemagne est le seul État à peser pour plus de 10 % des exportations de l'Europe vers la Chine. Aucun pays n'a la même empreinte que celle des entreprises allemandes installées sur place. Cette position de force vis-à-vis des partenaires européens s'accompagne bien sûr d'une vulnérabilité allemande comparativement plus grande à l'égard de la Chine.

2020 est aussi une année où plusieurs décisions européennes auront un impact significatif sur les relations avec la Chine. Alors que la Commission européenne a publié des directives précises sur les enjeux critiques de sécurité pour les réseaux 5G à venir, chaque État membre est aujourd'hui confronté au choix des fournisseurs d'équipement 5G qu'effectuent les entreprises de télécommunications : ces fournisseurs seront soit européens (Ericsson ou Nokia), soit chinois (parmi eux, surtout Huawei), les autres fournisseurs potentiels, comme Samsung ou NEC, étant moins bien placés. **L'extraordinaire bataille mondiale menée par Huawei - et par le gouvernement chinois - plonge les entreprises et les États dans l'embarras.** Des recommandations vivement exprimées et de fortes pressions diplomatiques leur arrivent ainsi de l'autre front, celui des États-Unis. Ne minimisons pas la réalité des enjeux soulevés par ces futurs réseaux de télécommunications. Compte tenu de leur impact sur une grande partie de l'activité humaine, ils relèvent de la sécurité la plus critique pour les Européens.

Le nouveau règlement de l'UE établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers - qui est non contraignant dans ses grandes lignes pour les États membres, mais dont l'effet d'encouragement *(nudge)* est potentiellement important - devrait entrer en application en octobre 2020. **Au-delà de cet instrument défensif, la vulnérabilité des entreprises actuellement en difficulté sous l'effet de la pandémie suscite des inquiétudes.** En avril, Bloomberg a signalé une forte augmentation des demandes chinoises de fusions-acquisitions en Europe, principalement formulées par les entreprises d'État chinoises *(SOEs)*[3]. Fosun International, société d'investissement et conglomérat chinois, note dans son rapport annuel son souhait de « tirer parti de ses ressources mondiales pour identifier davantage d'opportunités dans cette crise »[4]. Dans ce contexte, l'Union européenne et certains États membres

3 « China's Corporates Are Gearing Up in Europe for M&A Bargains », *Bloomberg*, 20 avril 2020, https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-07/china-s-corporates-are-gearing-up-in-europe-for-m-a-bargains
4 « Announcement of Final Results for the Year Ended 31 December 2019 », *Fosun International Limited*, 31 mars 2020, https://ir.fosun.com/system/files-encrypted/nasdaq_kms/news/2020/03/31/17-46-50/2019%20Annual%20Results%20Ann_EN_2020.03.31%20final.pdf

élaborent des nouvelles lignes directrices ou des règles temporaires visant à encadrer ces rachats financiers par des acteurs non européens :

- le 13 mars, la Commission européenne a publié des orientations à destination des États membres sur les investissements directs étrangers (IDE) et les flux de capitaux en provenance de pays tiers, appelant les États membres à « être vigilants et utiliser tous les outils dont ils disposent au niveau national et de l'Union pour éviter que la crise actuelle entraîne une perte d'actifs et de technologies critiques »[5] ;

- l'Italie a publié en avril un nouveau décret-loi baptisé « Décret Liquidité », qui étend le « Golden Power » italien. Le décret permet à l'État de protéger la liquidité des entreprises italiennes en difficulté[6] ;

- l'Allemagne, en mai, a allongé la liste des entreprises relevant de la sécurité du pays, entreprises qui seront ainsi soumises à un mécanisme de filtrage des IDE[7] ;

- la France a annoncé l'inclusion des biotechnologies dans la liste des technologies critiques soumises à la procédure de contrôle des investissements étrangers, ainsi que le renforcement de son dispositif de filtrage des investissements non européens. Elle abaisse temporairement le seuil d'investissement autorisé de 25 % à 10 %.

Ces mesures visent à éviter que l'histoire ne se répète, avec la vente au rabais d'actifs par des États membres endettés, à l'image de ce qui s'est produit lors de la crise de la zone euro en 2011. L'époque où la Chine pouvait piocher à son gré dans les activités européennes pour en tirer des transferts de connaissance arrive peut-être à son terme.

En 2019, l'UE a également adopté une nouvelle stratégie en matière de marchés publics, qui lui permet de barrer la route aux pays qui ne sont ni signataires de l'Accord plurilatéral sur les marchés publics (AMP) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ni signataires d'un traité bilatéral avec l'UE. Dans le cadre des prochains programmes européens pour la coopération scientifique, le nouveau programme pluriannuel qui débutera en janvier 2021 est censé, selon les termes de cette nouvelle législation, permettre l'acceptation de partenaires « s'ils contribuent au budget, font

5 « Réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19 », Commission européenne, 13 mars 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-coordinated-economic-response-covid19-march-2020_en.pdf
6 « Decree-Law 8 April 2020, n. 23 », Journal officiel de la République italienne, 4 avril 2020, https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/06/06/20A03082/sg.
7 « Protection for the health system », gouvernement fédéral d'Allemagne, mai 2020, https://www.bundesregierung.de/breg-en/service/aussenwirtschaftsverordnung-1754400

preuve d'une bonne capacité en matière de sciences et de technologies, soutiennent les institutions démocratiques et une économie de marché ouverte et s'engagent à assurer une protection équitable de la propriété intellectuelle »[8].

Le 17 juin, la Commission européenne a en outre adopté un livre blanc pour « s'attaquer aux distorsions générées par les subventions étrangères dans le marché intérieur ». Le livre blanc est actuellement ouvert à la consultation publique jusqu'au 23 septembre et doit encore être approuvé par les États membres[9]. Ce livre blanc est avant tout une extension des règles antisubventions qui s'appliquent déjà aux investisseurs intracommunautaires et, à l'image des précédentes modifications des règles *antidumping*, il est rédigé de manière non discriminatoire. Les responsables chinois ont immédiatement perçu les risques soulevés par cette évolution et ont tenu à rappeler à la partie européenne que les mesures qu'elle prend doivent être conformes aux principes de l'OMC et qu'elle « doit éviter d'envoyer des signaux négatifs au monde extérieur »[10]. La Mission chinoise auprès de l'Union européenne note également que la Chine « respecte strictement le principe de transparence de l'OMC sur les subventions en lui notifiant régulièrement les révisions, ajustements et mise en œuvre des lois, règlements et mesures pertinents ». **En réalité, les règles de l'OMC sont très lacunaires s'agissant des subventions d'État, qui sont notamment l'un des principaux enjeux de sa réforme.** De plus, en 2019, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) a étendu à la Chine la couverture de sa lettre régulière sur la désinformation. Créé en 2015, initialement pour contrer la désinformation visant l'Europe centrale et orientale sur les réseaux sociaux, ce bulletin identifie désormais les *fake news* et autres rumeurs venant de Chine.

Pour résumer, à côté de l'Agenda stratégique de coopération UE-Chine 2020, convenu entre les deux parties il y a des années mais sans mise en œuvre ou presque, il existe aujourd'hui une liste de mesures unilatérales prises par l'Union européenne. Ces mesures doivent désormais être soit mises en œuvre, soit approuvées par les États membres ; elles sont, en pratique, largement relatives à la Chine. Le respect réel (par opposition au respect formel, réglementaire) de ces mesures par les États membres ne va pas de soi. En témoigne par exemple la dissimulation, par Viktor Orbán, d'un

8 Florin Zubascu, « EU Science Ministers Want Reciprocity in International R&D Cooperation », *Science Business*, 3 mars 2020, https://sciencebusiness.net/framework-programmes/news/eu-science-ministers-want-reciprocity-international-rd-cooperation

9 « Livre blanc relatif à l'établissement de conditions de concurrence égales pour tous en ce qui concerne les subventions étrangères », Commission européene, 17 juin 2020, https://ec.europa.eu/competition/international/overview/foreign_subsidies_white_paper.pdf

10 « Spokesperson of Chinese Mission to the EU Speaks on a Question Concerning EU White Paper on Foreign Subsidies », Mission de la République populaire de Chine auprès de l'Union européenne, 18 juin 2020, http://www.chinamission.be/eng/fyrjh/t1789662.htm

contrat d'investissement passé avec la Chine dans le cadre du financement de la ligne ferroviaire à grande vitesse reliant Budapest à Belgrade, grâce à des sociétés écrans hongroises empruntant à des créanciers chinois. En tirant profit des pouvoirs spéciaux créés par le régime hongrois dans le contexte de la crise du coronavirus, le gouvernement de Viktor Orbán a classé « secrets » les détails de ce contrat de prêt, et ce pour une durée de dix ans[11], tranchant ainsi avec la stratégie de sécurité nationale hongroise publiée en avril 2020. Selon cette stratégie, la coopération économique doit pourtant prendre en compte « les risques d'exposition découlant des investissements chinois dans les infrastructures critiques, de son émergence en tant que fournisseur potentiel de technologies de l'information et de la communication de pointe et, en général, de son influence régionale »[12]. Mais la Hongrie ne fait pas tout à fait figure d'exception : lorsque le gouvernement allemand tarde à prendre une décision en matière de 5G alors que les entreprises de télécommunications allemandes, pour des raisons de continuité et de commodité, choisissent Huawei comme fournisseur principal, la crédibilité de la boîte à outils européenne en matière de sécurité 5G est tout autant mise à mal.

Les lignes directrices de l'UE sur la 5G ou le filtrage des investissements étrangers laissent en effet la part belle aux décisions des États membres. Mais il s'agit là des limites structurelles habituelles qui pèsent sur les compétences de l'UE. Il est juste de reconnaître que plusieurs directions générales - celles du Commerce, de l'Informatique, de la Justice, du Marché intérieur, de la Concurrence ou encore le SEAE - ont réalisé un travail sans précédent pour mettre en place ces mesures défensives.

11 « Hungary Classifies Budapest-Belgrade Chinese Rail Project », *Reuters*, 19 mai 2020, https://www.reuters.com/article/hungary-china-railway-law/hungary-classifies-budapest-belgrade-chinese-rail-project-idUSL8N2D14V2

12 « Official journal of Hungary No. 81 », gouvernement de Hongrie, 21 avril 2020, https://magyarkozlony.hu/hivatalos-lapok/2NGUpJ5l4oAaRpmHiGFq5e98d4798d150/dokumentumok/6c9e9f4be48fd1bc620655a7f249f81681f8ba67/letoltes

2020, UNE ANNÉE PERDUE ?

Pour autant, tout cela n'entraîne aucune inflexion visible de la part de la Chine et n'en entraînera probablement pas dans les mois qui viennent. Un sommet sino-européen virtuel a été organisé à la dernière minute le 22 juin, en remplacement de ce qui aurait dû être une visite plus longue à Pékin au début du mois de juillet. **Il n'y a tout simplement pas eu suffisamment d'interactions au cours des mois de confinement et aucun signe tangible de bonne volonté n'a émergé du côté chinois, si ce n'est de très vagues déclarations.**

Lors d'une conférence de presse historique qui s'est tenue le jour du sommet, les coprésidents de l'UE Ursula von der Leyen et Charles Michel ont fait part de leurs désaccords avec la Chine sur un éventail très large de problématiques : Hong Kong, les droits de l'Homme, la cybersécurité, et le rappel d'une requête de longue date, à savoir l'instauration de conditions d'accès équitable et réciproque au marché chinois. Sur d'autres dossiers comme la réforme de l'OMC, le changement climatique et l'allègement de la dette des pays durement touchés par la crise sanitaire, les deux dirigeants ont également souligné le besoin d'une action chinoise. Au sujet des cyberattaques, la présidente de la Commission n'a pas hésité à indiquer que « leur origine nous est connue » et, sur le front des campagnes de désinformation, que « des faits et des chiffres » avaient été présentés aux dirigeants chinois. Interrogée sur les conséquences d'un éventuel non-aboutissement de l'Accord Global sur les Investissements (AGI) d'ici la fin de l'année, elle a également expliqué que ceci remettrait en question l'agenda stratégique de coopération UE-Chine 2025, qui doit en principe être conclu avant la même date.

Cette évolution de la part d'une Union européenne qui a pourtant pour habitude de préférer la coopération et le compromis au conflit et à toute ligne dure, mérite explication.

Le sommet de Leipzig pensé par Angela Merkel devait être l'occasion de parvenir à l'AGI, un dossier qui englobe la plupart des demandes économiques formulées par l'Europe à l'égard de la Chine. Ce format de sommet a d'emblée suscité des critiques, y compris par les partenaires au sein de la coalition de la chancelière et par l'opposition en Allemagne. Un groupe d'experts allemands a fait savoir à Angela Merkel que l'espoir d'une convergence des concessions chinoises avec la volonté européenne était irréaliste. Selon eux, **alors que la Chine attache beaucoup d'importance aux déclarations formelles, elle n'aurait concédé à l'Europe que quelques reliquats issus de l'accord commercial de phase 1 signé avec les États-Unis** en janvier 2020 ; une réunion avec les 27 États membres risquait de se terminer par une démonstration de désunion, ou par de simples déclarations formelles.

Depuis, le sommet de Leipzig a été reporté *sine die*. À la surprise générale, ce report résulterait selon plusieurs sources d'une demande de la Chine qui, les mois précédents, avait au contraire insisté pour que l'événement se tienne. L'arrière-plan de la pandémie est, naturellement, un prétexte parfait. **En réalité, la Chine est en train, une fois de plus, d'entraver ses discussions avec l'Europe, de la même façon qu'elle a reporté à plusieurs reprises la visite d'État de Xi Jinping au Japon.** Tout ceci fait pourtant suite aux promesses chinoises, répétées depuis le début de l'année, de mener des négociations sérieuses. On avait vu dans l'appel téléphonique passé entre Valdis Dombrovskis, vice-président exécutif de la Commission européenne et Liu He, vice-Premier ministre de la République populaire de Chine et négociateur en chef avec les États-Unis, un signe que ce dernier allait désormais s'intéresser à l'Europe[13]. La conclusion de l'accord commercial de phase 1 avec les États-Unis en janvier dernier semblait dégager assez de temps pour ce dossier sino-européen. Ceux qui connaissent l'UE de l'intérieur savent néanmoins qu'aucun progrès substantiel n'a été réalisé depuis le début de l'année. Le 30 mai, l'ambassadeur de Chine auprès de l'UE suggérait même que l'UE et la Chine « fassent chacune un pas » pour trouver un compromis sur un accord d'investissement ; en réalité, la Chine n'a pas encore commencé à s'engager dans cette voie[14]. Quand des personnalités du gouvernement allemand et certains fonctionnaires européens ont suggéré - de manière officieuse - que le sommet de Leipzig pourrait être annulé si les négociations bilatérales sur les investissements n'avançaient pas, la Chine a fini, à leur place, par agir en premier.

Elle ne s'est pas non plus manifestée sur d'autres questions susceptibles de la rapprocher de l'Europe, particulièrement le maintien du multilatéralisme. Ainsi, les discussions sur la réforme de l'OMC n'ont aucunement avancé. Les négociations sur le climat, reportées au niveau des Nations unies en raison de la pandémie, n'ont de même pas progressé entre les deux parties. **Entre 2015 et 2017[15], dans la foulée de l'accord de Paris de 2015, les émissions de CO_2 chinoises avaient plafonné.** Mais même dans ces conditions, la Chine n'ira pas plus loin dans l'engagement qu'elle a pris il y a cinq ans. Devant l'Assemblée nationale populaire (ANP) réunie au mois de

13 Stuart Lau, « China moves to keep EU investment talks on track », *South China Morning Post*, 18 avril 2020, https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3080563/china-moves-keep-eu-investment-talks-track

14 Keegan Elmer, « China Asks EU to Remain Flexible on Negotiations for Joint Investment Deal », *South China Morning Post*, 30 avril 2020, https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3086831/china-asks-eu-remain-flexible-negotiations-joint-investment

15 Éric Chaney, « Dividende carbone : une carte à jouer pour l'Europe », Institut Montaigne, juin 2020, https://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/dividende-carbone-une-carte-jouer-pour-leurope-note.pdf

mai, le Premier ministre Li Keqiang a cité en premier lieu le « charbon propre » dans la partie de son discours consacrée à l'énergie, en confirmant ce qui ressortait déjà des chiffres disponibles : la part du charbon dans la consommation énergétique de la Chine est à nouveau en hausse. Cette hausse, qui était d'abord une conséquence de la guerre commerciale sino-américaine, est désormais davantage due à la réduction des coûts recherchée en réaction au ralentissement économique créé par la pandémie. La Chine est également le premier exportateur mondial de centrales thermiques, quand l'UE s'est engagée à mettre fin à toutes ses exportations en la matière.

La pandémie elle-même est venue allonger cette liste de questions restant en suspens entre la Chine et l'Europe : la plupart des pays européens ont eu les pieds et les poings liés à très court terme sous l'effet de leurs besoins urgents en matière d'équipements de protection individuelle (EPI), que la Chine leur a fourni, puisqu'elle est la seule à pouvoir les produire en masse rapidement (voir Tableau 1). **Mais la pandémie est également venue nourrir un certain ressentiment au sein de la population européenne face à la gestion initiale de la crise par la Chine et en réaction au fait qu'elle ait brouillé les pistes sur l'existence d'une transmission interhumaine du virus, avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS).** La Chine est désormais en train de réécrire, une à une, les différentes étapes de cette crise et dément officiellement toute mauvaise gestion, y compris au niveau de ses provinces. Un livre blanc récemment publié par le Bureau de l'information du Conseil des affaires de l'État chinois est destiné à « conserver une trace des efforts menés par la Chine dans sa propre lutte contre le virus, diffuser son expérience dans le reste du monde et clarifier ses idées sur cette bataille mondiale »[16]. Cette posture soulève de sérieux doutes quant à une possible coopération de Pékin dans le cadre d'une enquête que mènerait l'OMS sur les réponses internationales à la pandémie. Elle pose aussi la question de savoir si la Chine participera réellement aux efforts conjoints de la communauté scientifique internationale pour identifier l'origine du virus, promesse pourtant faite par le ministre des Affaires étrangères, Wang Yi[17].

Sur le front des droits de l'Homme, la surveillance numérique de masse et l'internement des Ouïghours dans le Xinjiang (soi-disant pour des objectifs de « formation professionnelle ») ont ces deux dernières années ajouté une dimension nouvelle et effrayante à ces divergences sino-européennes. La convergence entre les deux parties sur la nécessité de mettre en œuvre l'accord nucléaire iranien de 2015 a peut-être été le seul point positif d'une longue liste de problèmes. Que ce soit en matière de gouvernance

16 « Fighting COVID-19: China in Action », Bureau d'information du Conseil d'État chinois, 7 juin 2020, http://www.xinhuanet.com/english/2020-06/07/c_139120424.htm
17 « State Councilor and Foreign Minister Wang Yi Meets the Press », ministère des Affaires étrangères de la République populaire de Chine, 25 mai 2020, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjbxw/t1782369.shtml

internationale, de développement durable ou de santé, l'Union européenne est désormais confrontée à un dilemme. Tous ces dossiers devraient en effet faire l'objet d'une coopération, permettant ainsi peut-être d'équilibrer une concurrence économique et une rivalité systémique en progression. En réalité, le seul terrain d'entente est un engagement partagé mais vague en faveur du multilatéralisme et des institutions multilatérales. Cette entente ne s'étend pas à la réforme de ces institutions, malgré les déclarations de principe de la Chine. Malheureusement, il faut être au moins deux pour agir sur un agenda multilatéraliste…

Tableau 1 : La production chinoise d'équipements médicaux clés (au 30 avril 2020)

	Catégorie	Produit / unité	Capacité de production journalière	Production journalière	Multiplication de la production journalière au début de l'épidémie (fin janvier)
1	Équipement de protection individuelle	Blouse de protection médicale (en millions)	1,89	0,8	90,6
2	Produits désinfectants	Gel hydroalcoolique pour les mains (en tonnes)	409	308	2,6
		Solution antiseptique, de type « 84 désinfectant » (par paquets de 1 000)	366	117	1,6
3	Équipement médical	Thermomètre infrarouge automatique (par lots de 1 000)	10,7	3,4	23,3
4	Matériel de test	Réactif pour les tests de dépistage (par million de kits)	10,2	7,6	58

Source : « Fighting COVID-19: China in Action », China's State Council Information Office, 7 juin 2020, http://www.xinhuanet.com/english/2020-06/07/c_139120424.htm

II

LA POSTURE INTERNATIONALE DE LA CHINE POST-CORONAVIRUS : EN AVANT TOUTE

Il existe un autre aspect que de nombreux acteurs économiques et certains dirigeants européens auraient préféré ignorer : l'extension et le durcissement de la pression exercée par la Chine sur sa périphérie et au-delà. **Face à la Chine, dans la région Asie-Pacifique, ce sont les États-Unis et leurs alliés régionaux qui exercent un certain hard power ; les manifestations de la présence européenne (principalement française) dans les eaux d'Asie orientale restent occasionnelles.** Pourtant, la posture de plus en plus affirmée et même agressive de la Chine depuis le début de la crise du coronavirus aura des implications globales. À Hong Kong, l'imposition d'une loi de sécurité nationale transposée dans le système juridique de Hong Kong, l'implantation des organes de sécurité chinois dans la région administrative spéciale (RAS), la disqualification de candidats démocrates pour des élections, et le report annoncé d'un an pour celles-ci, sont un tournant. C'est la fin du jeu du chat et de la souris entre le gouvernement de Pékin et une population qui est restée, depuis 1997, résolument attachée à des institutions démocratiques et autonomes. La situation à Hong Kong n'est pas sans conséquence pour Taiwan. En réponse à la réélection de la présidente Tsai Ing-wen – qualifiée d'indépendantiste par Pékin malgré son caractère modéré en comparaison aux positions habituelles de son parti – la Chine a accru sa pression sur l'île à travers des déclarations et des manœuvres militaires navales et aériennes : en mai 2020, lors de son discours à l'assemblée nationale Populaire, le Premier ministre Li Keqiang ne mentionne pas la « réunification pacifique »… En Inde, avec les tensions de ces derniers mois dans l'Himalaya, des différends frontaliers de longue date se transforment en une démonstration de force chinoise, qui atteint un niveau sans précédent depuis 1962. Avec l'Inde comme avec Hong Kong, la Chine cherche d'abord à s'imposer sur le terrain, puis utilise le fait accompli comme point de référence pour toute discussion. En mer de Chine méridionale, des rumeurs circulent à nouveau sur la possibilité de la déclaration d'une zone d'identification de défense aérienne *(Air Defense Identification Zone, ADIZ)*, comme il en existe en mer de Chine orientale depuis 2013.

À cet ensemble de défis s'ajoute le ton de plus en plus strident - et parfois menaçant - de la diplomatie bilatérale chinoise menée avec plusieurs États membres européens

(Suède, France, République tchèque). Si l'UE en tant que telle a jusqu'à présent été totalement épargnée sur ce front, elle a tout de même éprouvé la censure chinoise en mai 2020 : lors de la publication d'une tribune signée par les ambassadeurs européens à Pékin à l'occasion du 45e anniversaire des relations diplomatiques entre l'UE et la Chine, une phrase mentionnant l'origine de la crise du coronavirus est supprimée par la presse officielle chinoise[18].

Les partenaires qui souhaitent nouer ou renouer le dialogue avec la Chine dressent régulièrement une liste de questions sur lesquelles ils attendent une certaine convergence de la part de la Chine. Cette convergence serait fondée sur ses propres intérêts - pensons notamment au changement climatique, et désormais aux vaccins, et de manière plus générale à la préservation d'un système multilatéral : les Européens sont particulièrement actifs en la matière. En effet, la communication de la Commission européenne publiée en mars 2019 décrit la relation UE-Chine comme étant à la fois celle d'une rivalité systémique et d'une concurrence économique, mais voit aussi dans la Chine un partenaire de coopération[19]. **Du côté européen, cette liste de questions a aussi inclus l'urbanisme et le développement durable ou l'économie « circulaire » ; du côté américain, c'est davantage la question de la non-prolifération nucléaire qui tend à figurer en tête d'une telle liste.** La Chine, qui a tiré le meilleur parti de ses interminables négociations pour entrer à l'OMC en 2001, use depuis longtemps des mêmes méthodes pour répondre à ces attentes : elle monte ses interlocuteurs les uns contre les autres et, moins paradoxalement qu'il n'y paraît, choisit de traiter avec le partenaire le plus coriace, l'attitude chinoise à l'international se fondant avant tout sur une évaluation des forces respectives en présence. La Chine signe enfin des déclarations qui peuvent ressembler à des engagements mais qui n'ont aucune valeur juridique et ne comportent aucun mécanisme de contrôle. Ce fut le cas pour les 15 articles du mémorandum de la Chine sur l'adhésion à l'OMC en 2001, ainsi que pour l'accord climatique de Paris (COP 21) de 2015, avec seulement une clause de réévaluation de sa mise en œuvre après quelques années. Sur la base de ces expériences passées, les Américains ont insisté pour que des clauses de vérification et d'annulation soient incluses dans l'accord commercial de phase 1 signé en janvier 2020. **L'UE vise des mesures similaires, mais il s'agit toujours de déclarations politiques convenues avec la Chine plutôt que d'engagements juridiquement contraignants.** En mars 2019, face aux promesses non tenues, le nouveau document stratégique de la Commission a énuméré dix points d'actions

18 Carly Walsh and Simon Cullen, « The EU Has Admitted It Let China Censor an Op-Ed by the Bloc's Ambassadors », *CNN*, 8 mai 2020, https://edition.cnn.com/2020/05/08/china/eu-china-coronavirus-oped-censored-intl/index.html

19 « Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil sur les relations UE-Chine - Une vision stratégique », Commission européenne, 12 mars 2019, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf

concrètes à réaliser dans un délai d'un an[20]. Un audit récent estime que sur les quatre points qui engagent principalement la responsabilité de la Chine, seuls deux ont été partiellement accomplis. Selon cet audit, pour les six points restants, seul un objectif a été complètement atteint par l'UE, celui des lignes directrices sur la 5G[21]. Il s'agit là d'un jugement sévère à l'égard de l'UE, qui poursuit pleinement ceux des points d'action qu'elle peut mettre en œuvre seule, indépendamment de la Chine. Ce qui frappe plutôt les observateurs politiques, c'est le manque d'engagement de la Chine sur les propositions d'actions pour lesquelles son implication est indispensable.

En réalité, la seule question sur laquelle les négociateurs chinois sont prêts à s'engager, du moins en principe, est l'agenda conjoint 2025, cette prochaine série de grands objectifs qui lieront l'UE et la Chine. Ce type de programme est devenu une habitude du « partenariat stratégique global » souhaité depuis 2003. Le dernier agenda de cette nature, instauré en 2013, arrive à expiration en 2020, et c'est désormais son successeur qui est à l'étude. En 2013, on avait fait grand cas du fait que « la paix et la sécurité » étaient devenues le premier pilier de la coopération sino-européenne. **Le multilatéralisme, la dénucléarisation et la cybersécurité figuraient parmi les objectifs de coopération mais aucun de ces objectifs n'a été tenu. Une fois de plus, la préférence chinoise pour un horizon déclaratif de long terme semble se fonder sur le désir de gagner du temps et d'éviter les engagements juridiquement contraignants.**

20 « Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil sur les relations UE-Chine - Une vision stratégique », Commission européenne, 12 mars 2019, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook_fr.pdf

21 Fabrice Pothier et David Fernandez, « EU-China Living up to the Ten Actions? », *Rasmussen Global*, 7 mai 2020, https://rasmussenglobal.com/media/china-eu-living-up-to-the-ten-actions

III

L'OMBRE TENACE DES ÉTATS-UNIS

L'attitude de la Chine à l'égard de l'Europe ne peut en réalité être déchiffrée que si l'on tient compte de la relation primordiale qu'elle entretient avec les États-Unis. Les États-Unis fondent désormais leur politique à l'égard de la Chine sur une concurrence stratégique. Ils ont engagé un âpre conflit commercial avec la Chine et mettent en place une série d'interdictions de transferts de technologies. **Compte tenu de l'importance de l'alliance transatlantique comme pilier de la politique européenne étrangère et de sécurité, ce revirement a des implications pour l'Europe elle-même.** Aux yeux de Pékin, les États-Unis sont plus importants que l'autre côté de l'Atlantique. Non pas parce que les États-Unis ont apporté à la Chine des avantages plus grands, ni même parce que les relations sino-américaines commerciales et d'investissement seraient plus étroites. Les échanges et investissements respectifs de l'UE et des États-Unis avec la Chine sont d'une ampleur similaire, avec peut-être un approvisionnement plus important des entreprises américaines en Chine et, du côté européen, une part de marché plus locale. La différence est plutôt d'ordre négatif : elle repose sur les dépendances réelles de la Chine vis-à-vis des États-Unis et les dommages que l'Amérique peut lui infliger. En pratique, le yuan est accroché à la zone dollar et l'impossibilité pour la Chine de gérer sa propre devise se reflète dans le contrôle des capitaux et des taux d'intérêt domestiques élevés. La dépendance technologique de la Chine à l'égard des États-Unis reste très marquée, en particulier pour les industries des technologies de l'information et pour les industries numériques. Entre la menace américaine d'une interdiction d'accès à la technologie (telle qu'illustrée à travers le cas Huawei et un certain nombre d'autres entreprises chinoises clés), le risque d'un découplage avec les producteurs ou sous-traitants chinois et la possibilité, pour les États-Unis, d'imposer des sanctions financières sur Hong Kong, dont ils ont une longue expérience, les États-Unis ont des moyens d'influence sans égal.

Il est par exemple frappant qu'après l'intensification des mesures prises contre Huawei, la Chine n'ait enclenché aucune riposte à l'encontre des entreprises américaines. Les plateformes américaines ont fait depuis longtemps l'objet d'une discrimination en Chine, pour des raisons liées au contrôle des contenus sur internet. Mais ni Apple ni d'autres entreprises américaines de technologies de l'information (IT) n'ont subi de représailles. En revanche, l'ambassadeur de Chine au Royaume-Uni a, dans le cadre du débat sur Huawei, brandi la menace d'une suspension de la participation chinoise dans les centrales nucléaires et dans les infrastructures ferroviaires britanniques - menace farfelue tant ces projets britanniques servent les intérêts des entreprises chinoises. Du côté de l'Allemagne, la Chine a annoncé des ripostes contre

les constructeurs automobiles allemands présents sur le territoire chinois. Ces différences de traitement reflètent l'appréciation, par les dirigeants chinois, de leur force relative dans chacun de ces cas. À cela, il faut ajouter la concurrence en matière de hard power : après tout ce qui a été dit sur la montée en puissance de l'armée chinoise, le Pentagone et la présence militaire américaine à la périphérie de la Chine restent l'obstacle le plus concret à l'ascension de la Chine en tant que puissance militaire mondiale. Enfin, le gouvernement fédéral américain, même dans les circonstances actuelles, dispose de pouvoirs dont la Commission européenne ne peut que rêver.

Il s'ensuit que, dans toute négociation importante, la première escale pour la Chine reste Washington. La seconde étape peut concerner les pays susceptibles de soutenir la Chine sur la scène internationale. En fonction des enjeux, cela peut aller d'un petit ensemble d'États au statut de quasi-parias, à un ensemble beaucoup plus large d'États autoritaires et/ou souverainistes, notamment au sein des Nations unies. L'Europe, avec son équilibre entre coopération et rivalité systémique, son goût de la nuance et des réponses proportionnées, ses limites institutionnelles, ses divisions internes, une attention militaire qui se concentre sur sa frontière orientale immédiate ou ses régions voisines en crise, semble bien moins susceptible de porter préjudice à la Chine. Selon les mots acerbes d'un analyste chinois de premier plan, l'Europe « est impuissante en dépit de ses intentions (有心无力) »[22]. Dans plusieurs États membres, on assiste à une bataille d'opinion entre les ambassadeurs américains et chinois. C'est notamment le cas au Danemark au sujet de l'influence chinoise au Groenland ou encore en Pologne, autour de la question de la responsabilité de la pandémie. Un autre expert chinois, rattaché au ministère des Affaires étrangères, parle du manque de crédibilité de l'UE sur le marché international des capitaux et de son incapacité, par rapport aux États-Unis, à être attractive en la matière : l'Europe, dit-il, doit « arracher sa nourriture des mâchoires du tigre (虎口夺食) »[23].En dépit de leur combat en faveur d'une « autonomie stratégique », les Européens ont encore un long chemin à parcourir avant de pouvoir reprendre le dessus dans les négociations internationales.

Tout cela n'a rien d'inédit. Deng Xiaoping avait déjà vu dans l'Europe (et le Japon) le « second monde », entre les deux superpuissances et un tiers-monde naturellement proche de la Chine. En d'autres termes, une sphère d'influence potentielle et souvent guère plus qu'une étape sur la route de et vers Washington (ou Moscou à l'époque). Xi Jinping n'a pas attendu l'arrivée de Donald Trump pour développer une approche des relations internationales fondée sur la force. Le fait que l'Amérique se soit détournée de son engagement

22 Viviana Zhu, « China Trends : UE-Chine, plus de soleil que de nuages », Institut Montaigne, 3 juin 2020, https://www.institutmontaigne.org/blog/china-trends-5-ue-chine-plus-de-soleil-que-de-nuages.
23 Cui Hongjian, « The EU Recovery Fund is a big gamble on the future (欧盟复苏基金是对未来的一场豪赌) », *China Institute of International Studies*, 1er juin 2020, http://www.ciis.org.cn/chinese/2020-06/01/content_41170160.html

pour choisir d'affronter la concurrence chinoise sur tous les fronts n'a fait que creuser le fossé séparant les États-Unis de l'UE. Quoique les analystes chinois puissent dire d'un potentiel déclin américain, le respect dont fait preuve la Chine à l'égard du pouvoir décisionnaire de Washington l'emporte sur toute propension à faire des concessions pour « apaiser » l'Europe. Dans ce contexte, la période 2019-2020 a vu l'émergence de paramètres nouveaux, que la Chine a dû intégrer à sa stratégie à l'égard de l'Europe : une nouvelle Commission longue à constituer, la mise en œuvre pour le moins désordonnée du Brexit, la perspective de la fin du mandat d'Angela Merkel, une crise sociale en France et enfin une pandémie encore plus préjudiciable à l'Europe qu'à la Chine. À nouveau, les dirigeants européens sont donc face à un dilemme. À l'exception de certains pays d'Europe centrale et orientale dont la sécurité repose encore essentiellement sur les États-Unis et où les dirigeants illibéraux ont le vent en poupe, il est politiquement difficile de se ranger trop ouvertement du côté de l'actuelle administration américaine. C'est principalement sur certains goulots d'étranglement qui concernent directement la Chine que l'action de Washington cherche à être en conformité avec la position européenne, mais les États-Unis ne se prêtent pas à une coordination globale avec l'Europe. **Les dirigeants européens ont peut-être eu tendance à penser qu'une réélection de Donald Trump inciterait enfin la Chine à percevoir l'intérêt d'un accord sino-européen sur des enjeux clés de commerce et d'investissement, dans l'objectif de contrer le risque d'un découplage mené par les États-Unis. Et si Joe Biden gagne, ces mêmes dirigeants espéreront alors le retour d'une coordination transatlantique et d'une politique à l'égard de la Chine qui en demande moins aux Européens.**

C'est ainsi qu'Angela Merkel semble raisonner, elle qui avait précédemment été bercée par les louanges de Barack Obama et que Donald Trump avait, à plusieurs reprises, dénigrée. Partir en laissant derrière elle un accord avec la Chine pourrait être son héritage et répond aussi à la crainte d'une perte du marché chinois, crainte que l'on retrouve dans de nombreuses entreprises allemandes. Il est d'ailleurs peu probable que la France aille à l'encontre de cette ambition. Au sein du duo franco-allemand, la France vient en effet d'obtenir une avancée majeure de la part de l'Allemagne sur la politique européenne de gestion de la dette post-COVID-19. Les exportations françaises vers la Chine sont presque cinq fois plus faibles que les exportations allemandes, même si certaines entreprises françaises ont des intérêts locaux importants. La discrétion relative de la France au sujet de la Chine - droits de l'Homme, Hong Kong, COVID-19 ou OMS - et sa prudence officielle sur les enjeux de la 5G étaient en phase avec la vision prudente que porte la chancelière sur la Chine. A partir de juillet 2020, l'expression se durcit dans les deux pays - sur le Xinjiang et Hong Kong, notamment - et ils portent ensemble à l'Union européenne une réplique affichée sur Hong Kong. Mais aucun des deux pays, ni l'Union européenne, tablant sur la situation politique indécise aux États-Unis, ne veulent renoncer à la possibilité de voir la Chine évoluer sur un accord global sur les investissements.

IV

LE PROCESSUS UE-CHINE : AU POINT MORT, EN RECUL…?

L'examen des négociations UE-Chine en 2020 ne peut qu'étayer la thèse d'une vision chinoise très sceptique à l'égard de l'Europe. La tournure des événements a, bien sûr, été aggravée par la pandémie. Jusqu'à présent, ni le dialogue économique au sommet ni le dialogue sur les droits de l'Homme n'ont eu lieu. Le sommet UE-Chine s'est tenu dans un format virtuel le 22 juin, de manière anticipée et en une seule journée. Il a été précédé, le 9 juin, par un dialogue stratégique organisé à la hâte entre Josep Borrell, Vice-président de la Commission européenne et Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, et le ministre des Affaires étrangères chinois Wang Yi. Un 30e cycle de négociations en vue de la signature de l'accord bilatéral d'investissement (AGI) s'est tenu début juillet. On relèvera que cet accord est baptisé « accord global sur les investissements » par la partie européenne qui insiste sur sa portée structurelle, mais « traité bilatéral d'investissement » par une Chine qui le considère comme un pacte d'investissement limité. La question a-t-elle été repoussée à la fin de l'année ? Français et Allemands souhaitent que le sommet de Leipzig soit ressuscité de façon virtuelle et constitue à nouveau une occasion. Mais après l'Allemagne, cela sera au tour du Portugal et de son Premier ministre António Costa d'assurer la présidence du Conseil de l'UE au premier semestre 2021. Le Portugal ayant été une cible clé en matière de rachats bancaires et d'infrastructures, la Chine pourrait ainsi trouver un intérêt à reporter les négociations jusqu'à la présidence portugaise.

Et malgré l'absence totale de concessions faites aux négociateurs européens jusqu'ici, Pékin dispose d'une fenêtre d'opportunité après les élections américaines. **En retardant le sommet de Leipzig et en n'acceptant qu'un sommet bref et virtuel au mois de juin, la Chine est en mesure de conserver ses munitions jusqu'à l'échéance politique américaine, qui sera un rendez-vous déterminant.** Un éminent expert chinois des affaires européennes suggère que Pékin peut agir politiquement, s'agissant des sujets clés que sont les subventions et les entreprises d'État : « La signature de l'AGI n'est pas une question uniquement économique, elle implique des considérations politiques […]. Que la négociation aboutisse à un accord de compromis ou qu'elle débouche sur un accord complet mais strict, la décision sera politique »[24]. S'il était reconduit à la tête de la Maison-Blanche, Donald Trump pourrait avoir les mains libres pendant deux ans, ce qui pourrait être à l'origine de sérieux coups

portés au pouvoir de négociation de la Chine, à l'image de ce qui s'est passé lors de son premier mandat. Sa réélection nuirait également aux relations transatlantiques dans leur ensemble : les effervescences publiques sont plus bruyantes et semblent ainsi souvent l'emporter sur la coopération transatlantique en matière de sécurité, même lorsque celle-ci est de fait en augmentation. Joe Biden, malgré ses discours de campagne, a des liens avec le camp américain de l'engagement avec la Chine.

De nombreux États membres de l'UE soit sont divisés en leur sein entre cercles de sécurité et acteurs économiques, soit appartiennent à l'une des deux catégories suivantes : ceux qui ont des intérêts commerciaux sur le marché chinois (principalement l'Europe du Nord) et ceux qui espèrent recevoir des investissements chinois (en Europe du Sud, sinon en Europe centrale et orientale, région en partie désabusée).

Chaque Commission fait avec la Chine sa propre expérience. En mettant sans doute de côté l'importance de la fermeté dans les relations avec la Chine, le Haut Représentant de l'UE Josep Borrell avait expliqué lors d'une conférence de presse que « du point de vue de la Chine, être présentée comme un rival systémique peut poser problème. Nous devons expliquer ce que nous entendons par là ». Donner l'impression de s'excuser, c'était déjà faire marche arrière, surtout après s'être félicité du fait qu'un dialogue stratégique avec un ministre chinois ait duré trois heures sans pouvoir en citer le moindre aboutissement. Il était tout autant surprenant d'entendre, en juin 2020, l'affirmation selon laquelle les Chinois « n'ont pas d'ambitions militaires et ne veulent pas recourir à la force »[25]. Cette déclaration avait été faite moins de dix jours après l'annonce, par la Chine, d'une augmentation de 6,6 % de son budget militaire – seul poste du budget chinois en hausse en 2020 –, au moment même d'une confrontation majeure à la frontière sino-indienne et alors que des avions chinois faisaient intrusion dans la zone de défense aérienne de Taiwan. **On peut aussi expliquer les déclarations de Josep Borrell par deux facteurs : le premier est une sobre reconnaissance des limites du hard power européen, en adéquation avec la perception chinoise et le second est la crainte de divisions au sein des États membres comme conséquences d'une déclaration stratégique forte de la part de l'UE.**

24 Cui Hongjian cité par Wendy Wu, « China's State-Owned Firms Remain Barrier to EU Investment Deal », *South China Morning Post*, 7 juin 2020, https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3087847/chinas-state-owned-firms-remain-barrier-eu-investment-deal?utm_source=copy_link&utm_medium=share_widget&utm_campaign=3087847

25 « EU-China Strategic Dialogue: Remarks by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the Press Conference », Service européen pour l'action extérieure, 9 juin 2020, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/80639/eu-china-strategic-dialogue-remarks-high-representativevice-president-josep-borrell-press_en

Les déclarations initiales des États membres en réaction aux virulentes actions récemment menées par la Chine ont en effet laissé transparaître certaines hésitations. La plupart des pays européens avaient fait preuve d'une communication particulièrement tiède et prudente face à la nouvelle avancée chinoise à Hong Kong. Parmi les 27, seule la Suède a plaidé en faveur de sanctions - le pays est plongé dans une longue lutte pour libérer un de ses ressortissants, enlevé à Hong Kong et emprisonné en Chine. Soulignons néanmoins que le Haut Représentant de l'Union pour les Affaires étrangères n'a pas tardé à prendre la parole et regretté que la décision chinoise d'imposer sa loi sur la sécurité nationale ne soit conforme « ni à ses engagements internationaux, ni à la loi fondamentale de Hong Kong »[26]. Enfin, les ministres des Affaires étrangères du G7 ont à leur tour publié une déclaration commune : « nous demandons instamment au gouvernement chinois de réexaminer cette décision »[27]. Le Parlement européen a voté à une écrasante majorité une résolution envisageant un recours contre la décision chinoise auprès de la Cour internationale de justice (CIJ). Le 22 juin, le président de la Commission a également confirmé que les cas du ressortissant suédois et de deux détenus canadiens avaient été directement portés à l'attention de Xi Jinping. En juillet 2020, plusieurs pays - Allemagne et France - renoncent à leur accord d'extradition avec Hong Kong. La pression du Parlement européen s'accroît pour l'adoption de sanctions ciblées concernant les responsables chinois de la répression au Xinjiang - jusqu'ici, seuls les États-Unis ont pris de telles mesures.

L'Europe aurait peut-être préféré une approche moins risquée visant à se concentrer sur le dialogue économique avec la Chine, tout en prenant certaines mesures défensives et en étant, sur les questions stratégiques, aussi peu engagée que possible, voire neutre. En ne « choisissant » pas entre Washington et Pékin, elle aurait pu attendre son heure en espérant pouvoir négocier avec les deux parties.

Mais la Chine, par son attitude intransigeante, aurait de toutes façons entravé cette approche. Selon certaines sources, le 9 juin dernier, le ministre des Affaires étrangères Wang Yi a longuement fait pression pour que l'Europe abandonne l'expression de « rivalité systémique ». Ce que certains dirigeants européens n'ont peut-être pas saisi, c'est qu'en retardant ses discussions avec l'Europe, Pékin n'affaiblit pas pour autant son pouvoir de négociation : la Chine est toujours moins demandeuse de changements que l'UE ne l'est à son égard. **C'est là toute l'histoire de ces dernières années, avec une Europe hésitante sur la poursuite de ses dialogues avec**

26 « United Nations Security Council: Opening remarks by High Representative/Vice-President Josep Borrell », Service européen pour l'action extérieure, 28 mai 2020, https://eeas.europa.eu/track/click/31224/30389_en

27 Stuart Lau, « Group of Seven countries urge China to reconsider Hong Kong national security law », *South China Morning Post*, 18 juin 2020, https://www.scmp.com/news/china/article/3089494/group-seven-countries-urge-china-reconsider-hong-kong-national-security

Pékin et des États-Unis dont l'approche brutale a une fois de plus concentré toute l'attention chinoise et abouti à la signature de l'accord commercial de phase 1 : même si le devenir de celui-ci est aujourd'hui en question, c'était plus que l'Europe n'avait obtenu. Pour les deux parties, l'Union européenne n'a été qu'une considération secondaire : malgré sa taille économique, son influence demeure insuffisante.

Cette indécision européenne peut se comprendre. **L'Union européenne, qui a une préférence intrinsèque pour la négociation et le compromis, recherche, sur les enjeux de gouvernance mondiale, une posture de coopération de la part de la Chine.** Selon le HR/VP, « la relation que nous entretenons avec la Chine est multiforme – j'en suis navré pour les personnes qui voudraient que notre approche se réduise à un seul prisme »[28]. Mais que faire si la Chine ne se montre pas disposée à coopérer, même sur les questions relatives au changement climatique et à la pandémie ? Selon le président de la Délégation pour les relations avec la République populaire de Chine au sein du Parlement européen, « ce serait une folie d'imaginer qu'on puisse être des rivaux systémiques le lundi et ensuite retourner à un partenariat le restant de la semaine, comme si de rien n'était »[29]. Cela était sans doute envisageable dans les années 1980 et même 1990, à l'époque d'une Chine certes en ascension, mais habitée par un esprit réformateur ; cela n'est pas possible face à un régime avide de pouvoir. « Après 70 ans, nous sommes riches et forts », a récemment déclaré Xi Jinping.

Mais cela n'est là qu'une pièce du puzzle. Nous pouvons supposer que le report du sommet de Leipzig a eu l'effet d'un électrochoc auprès d'Angela Merkel et des dirigeants européens. Après tout, ces dernières années ont été marquées par une nette amélioration de l'unité et de la coordination au sein de l'Union s'agissant des enjeux défensifs (commerce, investissements étrangers et technologies essentielles). Cette unité est de plus en plus manifeste en matière de contrôle des transferts de technologies et dans d'autres domaines plus offensifs, comme l'accès au marché public chinois et tout ce qui relève d'une réforme structurelle du système politique et économique de la Chine.

28 « European Parliament: Remarks by the HR/VP Josep Borrell on the Foreign policy consequences of the COVID-19 crisis, on the PRC national security law for Hong Kong and on the possible Israeli annexation in the West Bank », Service européen pour l'action extérieure, 18 juin 2020, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/81104/european-parliament-remarks-hrvp-josep-borrell-foreign-policy-consequences-covid-19-crisis-prc_en

29 Reinhard Bütikofer, « You Can't Be Systemic Rivals on Monday and Then Go Back to Partnering for the Rest of the Week' - Tai Conversations », *The American Interest*, 28 mai 2020, https://www.the-american-interest.com/2020/05/28/you-cant-be-systemic-rivals-on-monday-and-then-go-back-to-partnering-for-the-rest-of-the-week/

C'est donc une approche dynamique qui a été choisie lors du sommet du 22 juin, pour répondre à la rigidité et à l'effet paralysant de la stratégie de négociation chinoise.

Maintenir cette posture sera certainement un défi. De nombreux États membres, soit parce qu'ils sont faibles et peu intéressés par le marché chinois, soit au contraire parce qu'ils redoutent les difficultés que leurs entreprises pourraient rencontrer sur ce marché, ne sont aujourd'hui pas prêts à payer le prix d'une position de négociation forte face à l'entêtement et à l'influence de la Chine. En parallèle, les décisions que Donald Trump prendra en matière de commerce restent incertaines. La perspective d'une coordination avec Washington est, par conséquent, tout aussi incertaine, dans la mesure où rien ne garantit qu'une administration isolationniste ne se retournera pas ultérieurement contre les intérêts économiques européens. Le 15 juin, après un entretien avec le secrétaire d'État Mike Pompeo, le Haut Représentant a déclaré : « pour nous, il est important de rester associés avec les États-Unis afin de partager nos préoccupations et de chercher un terrain d'entente pour défendre nos valeurs et nos intérêts »[30].

L'évolution de la posture européenne est significative. Néanmoins, l'idée d'un découplage entre les économies européenne et chinoise effraie les États ayant des entreprises qui restent fortes en Chine et à Hong Kong. Comme toujours, les diplomates chinois s'efforceront de séparer les déclarations européennes symboliques sur les valeurs à portée politique de celles qui ont trait aux intérêts économiques, en marginalisant les premières et en mettant l'accent sur les secondes. C'est exactement ce qui s'est passé lors du dialogue stratégique UE-Chine du 9 juin dernier, lorsqu'un communiqué du ministère chinois des Affaires étrangères a attribué au Haut Représentant la citation suivante : « l'UE cherche à dialoguer et à coopérer avec la Chine sur la base du respect mutuel, et non de la rivalité ou de la confrontation »[31]. Il s'agissait manifestement là d'un test pour voir si l'UE était prête à abandonner le volet offensif de sa stratégie vis-à-vis de la Chine ; on peut mettre au crédit de l'UE qu'elle a, via la presse, dénoncé cette désinformation. Mais d'autres dépêches émises par la presse chinoise, plus conformes à ses pratiques habituelles, ont simplement omis d'évoquer le mot « rivalité ». À la veille du sommet annuel, l'ambassadeur de Chine auprès de l'UE, Zhang Ming, répétait que « nous ne devons pas nous considérer comme des rivaux stratégiques ».

30 « Video conference of Foreign Affairs Ministers: Remarks by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the press conference », Service européen pour l'action extérieure, 15 juin 2020, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/80898/video-conference-foreign-affairs-ministers-remarks-high-representativevice-president-josep_en

31 Stuart Lau, « EU Says Chinese State Media Distorted Remarks in Diplomatic Meeting », *South China Morning Post*, 11 juin 2020, https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3088505/eu-calls-out-chinese-state-media-distorting-officials-remarks

Quel camp saura faire preuve de la plus grande patience ? Au-delà de l'incertitude entourant l'élection américaine, deux facteurs entrent en jeu. D'abord, la manière dont la relation économique bilatérale sera affectée par des externalités comme l'impact des mesures de confinement prises dans la lutte contre le coronavirus, ou la relation entre les États-Unis et la Chine. Le second facteur réside dans le risque plus important de découplage volontaire et de refonte des chaînes de valeur ou de recul de la mondialisation qui, au-delà de la relation bilatérale, impacterait les deux parties. L'Europe est également un très grand bloc commercial pour lequel la globalisation reste un enjeu essentiel.

V

LE TABLEAU COMMERCIAL ET ÉCONOMIQUE DE 2020

Il est trop tôt pour prévoir la manière dont cette année exceptionnelle suivra son cours pour les économies européenne et chinoise[32]. Pour la première fois, lors de la réunion annuelle de l'Assemblée nationale populaire en mai, le gouvernement chinois s'est abstenu de publier tout objectif de croissance pour 2020. Comme le point culminant de la crise sanitaire en Europe est survenu deux mois après celui de la Chine, toute comparaison trimestrielle entre les deux économies serait imparfaite. Les mesures de confinement prises par la Chine semblent avoir été beaucoup plus sévères que celles déployées en Europe. Mais maintenant que la Chine et l'Europe ont mis derrière elles environ deux mois de confinement et d'interruption partielle de leur activité économique, il est intéressant de comparer, même dans les grandes lignes, leur santé et leurs dynamiques économiques respectives.

En la matière, on ne peut être que surpris - même au regard d'un décompte des décès liés au coronavirus très différent (4 645 morts en Chine selon les chiffres officiels, contre plus de 188 350 morts en Europe, Royaume-Uni compris[33]).

Le PIB chinois corrigé des variations saisonnières a en effet chuté de 9,8 % au premier trimestre 2020, contre une baisse de 3,3 % à l'échelle de l'Europe des 27[34]. En revanche, on estime désormais que le PIB allemand enregistrera une baisse de plus de 10 % au deuxième trimestre 2020 - et - 20 % pour le PIB français. Le FMI prévoit une baisse annuelle de 7,1 % pour le PIB de l'UE et une croissance de 1,2 % pour la Chine[35]. De nombreux économistes du milieu bancaire étaient initialement plus optimistes à propos de la Chine, avant une inflexion de ce consensus sous l'effet du « second choc » qui a secoué la Chine : l'impact d'une demande extérieure moindre, à commencer par les deux principaux marchés que sont l'UE et les États-Unis. Pour la première fois depuis des décennies, le pessimisme ambiant a entraîné de forts retraits de capitaux et un déficit des comptes courants de la Chine au premier trimestre 2020.

32 Les chiffres et prévisions économiques de cette section sont arrêtés à la date de publication de la version en langue anglaise de la note, soit le 22 juin 2020.
33 Au 15 juin 2020, selon le rapport quotidien de l'OMS.
34 « GDP and Spending - Quarterly GDP - OECD Data », OCDE, https://data.oecd.org/gdp/quarterly-gdp.htm
35 « Real GDP Growth - Annual Percent Change - IMF Data Mapper », Fonds monétaire international, https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/EU/EURO/EUQ.

Un glissement contrôlé à hauteur de 2,78 % du yuan par rapport au dollar américain s'est produit. Vis-à-vis de l'euro, il n'est en mai 2020 que de -0,37 % par rapport au taux de change moyen de 2019[36].

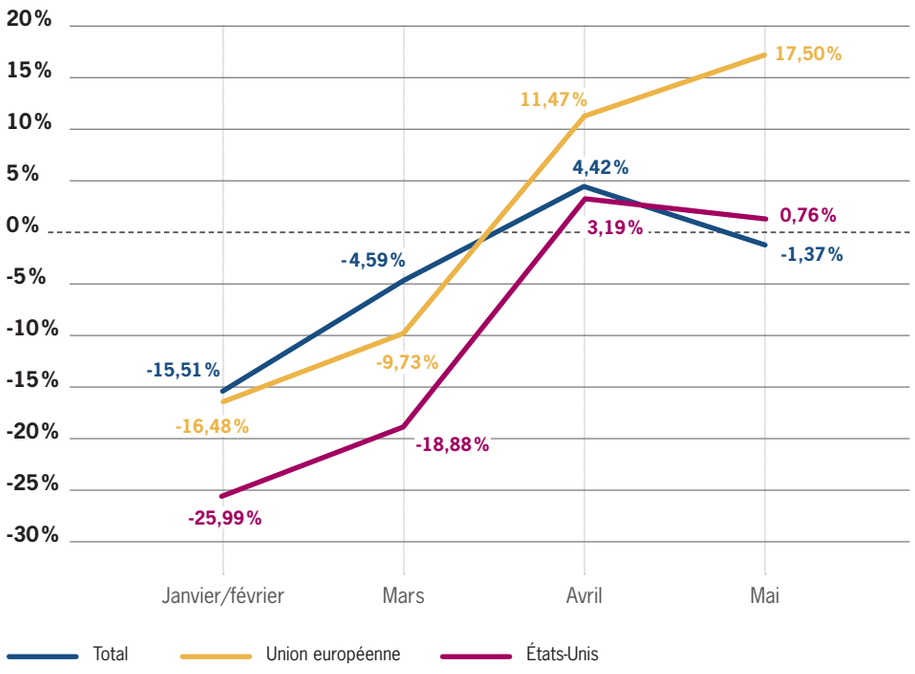
À en juger par les chiffres du commerce extérieur chinois en avril et mai 2020, le fameux « second choc » n'est pas si fort qu'on ne l'aurait prédit. La demande extérieure semble redevenir un élément clé de la croissance chinoise et l'excédent commercial du pays, qui s'élève à 62 milliards de dollars en mai, bat à nouveau des records.

Bien sûr, cette situation est également inhérente à l'importante baisse des importations chinoises, qui s'explique pour partie par un coût de l'énergie et des matières premières bien inférieur - la Chine ayant fait des provisions dans ces secteurs au mois de mars -, mais les importations en provenance de l'UE (en euros et hors Royaume-Uni) atteignent également un niveau exceptionnellement bas : -13,54 % en glissement annuel en avril, -20,28 % au mois de mai. D'une année sur l'autre, les exportations vers l'UE (toujours à l'exclusion du Royaume-Uni) atteignent un niveau record au cours de ces mêmes mois (+11,47 % en avril et +17,50 % en mai). Ces tendances commerciales avec l'Europe ne se reproduisent pas avec les États-Unis : après une chute encore plus marquée des importations chinoises au premier trimestre, les courbes des importations et des exportations sont moins prononcées.

36 Source: ExchangeRates.org.uk
Taux de change moyen mensuel de mai 2020 : 1 CNY = 0,140778 USD; 1 CNY = 0,12882 EUR
Taux de change annuel moyen de 2019 : 1 CNY = 0,1448 USD; 1 CNY = 0,1293 EUR.

Graphique 1 : valeur des exportations totales de la Chine de janvier à mai 2020, en glissement annuel

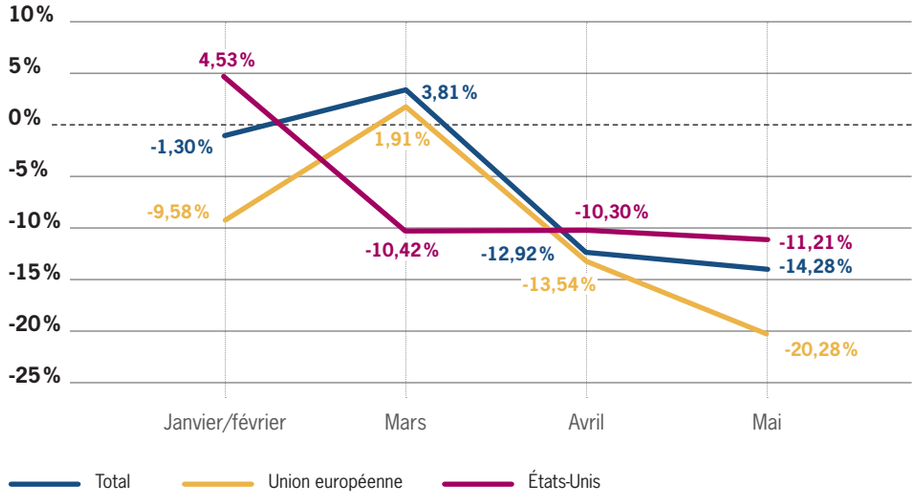
(en euros, taux de change appliqué)



Source : Statistics - GACC - China Customs
Données originalement exprimées en yuans, le taux de change appliqué étant le taux mensuel (InforEuro)

Graphique 2 : valeur des importations totales de la Chine de janvier à mai 2020, en glissement annuel

(en euros, taux de change appliqué)



Source : Statistics - GACC - China Customs
Données originalement exprimées en yuans, le taux de change appliqué étant le taux mensuel (InforEuro)

Dans l'ensemble, on constate un pic des exportations de produits médicaux liées à la pandémie, conséquence à court terme de la « diplomatie des masques » menée par une Chine qui a tiré parti de la dépendance du reste du monde pour s'assurer une source majeure de profit commercial. Si, du 24 janvier au 24 février, la Chine a importé 2,02 milliards de masques[37], elle en a exporté 70,6 milliards[38] entre mars et mai. **Les quelques données dont on dispose sur certains achats européens permettent de se faire une idée de la rentabilité de cette activité :** la Suède a acheté 19 millions de masques pour 50 millions d'euros (soit 2,63 euros l'unité) ; en France, LVMH a commandé 10 millions de masques pour 5 millions d'euros (0,50 euro l'unité) ; l'Italie a signé un contrat de 13 millions d'euros pour 8 millions de masques (probablement de type KN95, 1,63 euro l'unité). Rappelons qu'avant la pandémie, le

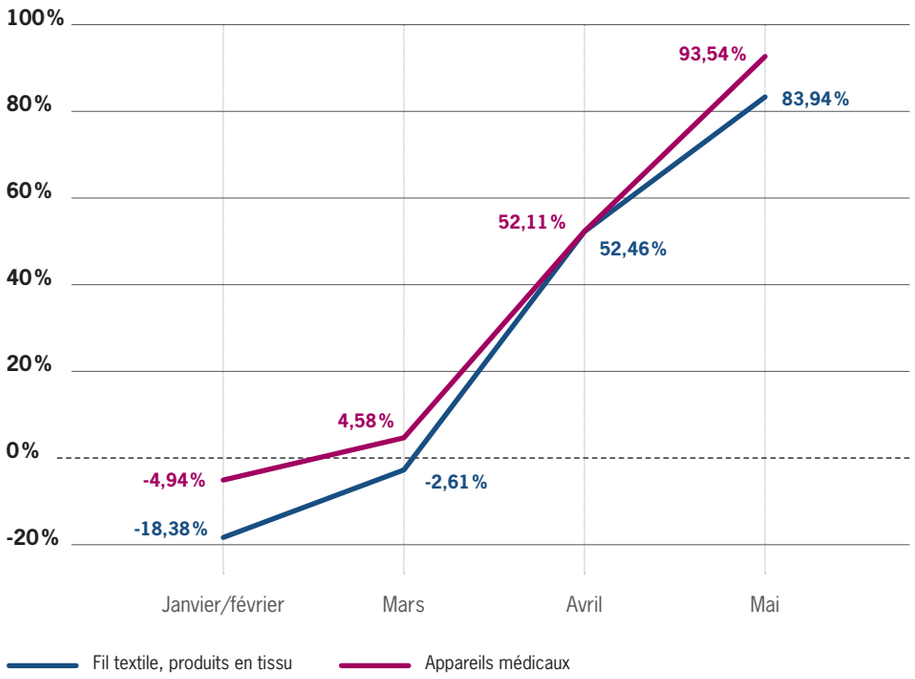
37 « China's foreign trade in the first two months (解读前2个月我国外贸) », Administration générale des douanes, République populaire de Chine, 7 mars 2020, http://www.customs.gov.cn/customs/xwfb34/302425/2879133/index.html

38 « Fighting COVID-19: China in Action », Bureau d'information du Conseil d'État chinois, 7 juin 2020, http://www.xinhuanet.com/english/2020-06/07/c_139120424.htm

prix de référence des masques FFP2 était estimé à environ 0,35 euro l'unité. À Taiwan, pour les masques chirurgicaux destinés à la population, le gouvernement garantit désormais un prix équivalent à 0,15 euro. Selon les statistiques de l'administration des douanes chinoises, la valeur en euros des exportations chinoises de fil textile et de produits en tissu (y compris les masques) a, en glissement annuel, chuté de 18,38% en janvier et février, avant d'augmenter de 52,46% en avril et de 93,53% en mai, pour une valeur de respectivement 13,12 et 18,95 milliards d'euros. La tendance est similaire du côté des exportations d'appareils médicaux.

Graphique 3 : exportations chinoises de fil textile, produits en tissu, et appareils médicaux de janvier à mai 2020, en glissement annuel

(en euros, taux de change appliqué)



Source : Statistics - GACC - China Customs
Données originalement exprimées en yuans, le taux de change appliqué étant le taux mensuel (InforEuro)

Mais cela n'est là qu'un tableau partiel de la situation. **Ce que la ventilation des échanges par catégorie met aussi en évidence, c'est que la Chine, à l'instar d'autres fournisseurs d'Asie orientale, a vu ses exportations décoller dans le secteur du numérique et des télécommunications, alors que ses secteurs industriels traditionnels (habillement, chaussures, mobilier) subissent encore les effets de la crise.** Cela suggère la coexistence de deux réalités : l'industrie manufacturière d'entrée de gamme et l'emploi non qualifié, tout comme les ventes au détail, ne sont pas encore revenus aux niveaux d'avant crise. Outre la baisse des achats d'énergie à l'étranger, cela explique également la faiblesse du niveau des importations. En revanche, l'industrie manufacturière et les exportations haut de gamme se sont plus que rétablis. Cette tendance inattendue se double actuellement d'une attitude « extrêmement chaleureuse » de la part des responsables nationaux et locaux envers les entreprises étrangères, notamment américaines et allemandes, et japonaises depuis juillet 2020[39]. Il s'agit bien sûr de se prémunir contre le risque d'une diversion des chaînes d'approvisionnement en Chine, en réaction aux nombreux appels à limiter la dépendance à l'égard de la Chine.

Compte tenu du décalage temporel entre Chine et Europe dans l'arrivée du virus, il est trop tôt pour comparer la reprise chinoise et la capacité de l'Europe à se remettre sur pied, y compris en termes de commerce extérieur. Notons néanmoins qu'en avril 2020, les exportations allemandes ont diminué de 31,1% par rapport à l'année précédente, diminution plus marquée encore s'agissant des exportations du pays vers la France (-48,3%) et l'Italie (-40,1%). En comparaison, selon les statistiques de l'administration des douanes chinoise, la valeur des exportations chinoises vers la France (en euros) a augmenté de 5,38% sur la même période et les exportations vers l'Italie n'ont diminué que de 2,63%[40]. Il est difficile de déterminer à quel moment ces exportations sont comptabilisées, et il se peut que la chaîne logistique connaisse des turbulences temporaires. Une conclusion provisoire est que l'industrie européenne est peut-être sur le point de subir un tsunami de la part de ses concurrents chinois, ou plus largement des produits « made in China ». La structure des ventes en provenance de Chine, au premier rang desquelles les biens informatiques et les biens de consommation innovants comme les batteries, couplée à des droits de douane additionnels américains toujours en vigueur, qui provoquent des reports d'exportations chinoises vers l'Europe, et à un yuan plus faible, viennent soutenir cette hypothèse.

39 Dan Wang, « A Charm Offensive For Supply Chains », *Gavekal*, 5 juin 2020, https://research.gavekal.com/gavekal-dragonomics

40 Données originales exprimées en yuans, taux de change mensuel appliqué (InfoEuro). En yuans, les exportations vers la France ont augmenté de 9,2% en glissement annuel, et de 0,9% pour les exportations vers l'Italie.

La reprise économique chinoise a peu de choses à voir avec l'échelle des efforts déployés par l'Europe en matière de fiscalité et d'emprunts. Les efforts consentis par l'UE et les États membres sont considérables : large dépassement du fameux seuil des 3% de déficit budgétaire, essor des rachats de titres de dette publique par la Banque centrale européenne et une étape politique vers une dette européenne commune visant à financer les conséquences directes de la pandémie dans les États membres frappés de plein fouet. L'ensemble de ces mesures dépasserait les 2000 milliards d'euros, un chiffre qui correspond aux montants déployés par la Réserve fédérale américaine. Les indemnisations du chômage, tout particulièrement, ont atteint des niveaux inédits, dans ce qui relève d'une politique contracyclique effective.

Les efforts chinois en matière de budget et d'endettement sont loin d'atteindre la même échelle macro-économique et sont bien moins importants cette fois-ci que lors de la crise financière mondiale de 2008. Il y a de bonnes raisons à cela : les finances publiques locales, l'immobilier, le secteur du *shadow banking* et, depuis peu, les consommateurs chinois, sont déjà fortement endettés. L'endettement total de la Chine est régulièrement estimé entre 250 et 300% du PIB. Dans l'économie de bulle actuelle, avec des taux d'intérêt mondiaux proches de zéro et une création monétaire massive, la situation de la Chine peut ne pas sembler exceptionnelle. Elle l'est pourtant car ce niveau d'endettement est permis par des contrôles de capitaux visant à empêcher leur fuite et des taux d'intérêt qui ne sont tolérables que si les taux de croissance les dépassent. **La Chine n'a pas fait la transition vers une libéralisation de son compte de capital et il lui serait difficile de gérer son système financier avec un déficit de la balance des comptes courants et une devise rattachée au dollar.** Les efforts menés par la Chine pour relancer son économie se distinguent donc de ceux de l'Occident : le déficit du budget central ne passera que de 2,8% à 3,6% du PIB ; les projets d'infrastructure « spéciaux » renouent avec la croissance après une année creuse en 2019, apportant 1,6% supplémentaire au PIB ; des bons du Trésor viennent encore y ajouter 0,4% ; et les taux de prêt connaissent une réduction légère par rapport à leurs niveaux historiquement élevés (entre 5 et 6% pour l'immobilier, par exemple). L'hypothèse d'une stratégie de type « *helicopter money* » (ou des subventions en espèces pour les nouveaux chômeurs) a été débattue puis écartée. Bien que les entreprises d'État chinoises aient été exhortées à continuer de verser les salaires, ce n'est pas le cas pour les autres employeurs, et les indemnités chômage restent faibles.

Les plans annoncés par le gouvernement chinois en matière de dépenses supplémentaires consenties concernent avant tout les secteurs de la technologie, de l'innovation, de l'industrie numérique et de l'énergie, conformément aux ambitions précédemment exprimées par la Chine, entre autres dans le plan « Made in China 2025 ». Les plans

de relance chinois sont, d'un point de vue fiscal et monétaire, plus limités que ceux de l'Occident. La Chine se concentre davantage sur la transformation industrielle que sur le maintien de ses industries en difficulté. Elle est également beaucoup moins généreuse à l'égard des chômeurs, ce qui explique aussi la rapidité avec laquelle les Chinois ont repris le travail après un confinement total. Les industries légères, avec des petites entreprises produisant des biens de consommation bas de gamme destinés à l'exportation, ont été particulièrement touchées dans le sud de la Chine. On estime également que sur l'importante main-d'œuvre migrante de la Chine (dont on dit qu'elle représenterait jusqu'à 290 millions de travailleurs en 2019[41]), quelque 50 millions sont probablement restés dans leurs localités d'origine et ne seraient pas retournés sur leur lieu de travail. Le gouvernement met désormais l'accent sur les programmes de lutte contre la pauvreté, qui concernent principalement les zones rurales encore sous-développées.

En bref, **alors que l'Europe aura besoin de plusieurs années pour absorber le coût financier de ses mesures contracycliques, la Chine fait le pari d'une reprise économique forte pour panser les plaies sociales de la crise tout en poursuivant sa trajectoire technologique pilotée par l'État.**

41 « 2019 Report of Surveys on Migrant Workers (2019年农民工监测调查报告) », Bureau national des statistiques, 30 avril 2020, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202004/t20200430_1742724.html

VI

LA QUÊTE EUROPÉENNE D'UNE AUTONOMIE STRATÉGIQUE ET LA QUESTION DU DÉCOUPLAGE

Les dirigeants chinois voient bien sûr dans l'idée d'une démondialisation *de facto* ou d'un découplage volontaire de la part de l'UE un risque majeur. Même lorsque Xi Jinping aborde la question de l'OMS, il fait de la préservation des chaînes d'approvisionnement mondiales une condition préalable à la « stabilité ». Des États-Unis au Japon, de nouvelles règles ou subventions sont peu à peu mises en place pour encourager les entreprises à délocaliser leur production hors de Chine. On voit également l'émergence d'un nombre croissant de restrictions sur les exportations de technologies, les semi-conducteurs étant au centre de la démarche américaine.

L'Europe connaît une vague d'arguments plaidant soit pour la diversification des fournisseurs, soit pour la relocalisation. Il existe une certaine ambiguïté entre ces deux thèmes ainsi qu'en matière de relocalisation : s'agit-il de relocaliser chez soi, c'est-à-dire au sein de chaque État membre, à l'intérieur des frontières européennes ou dans le voisinage européen ? La pénurie des fournitures médicales qui a marqué les débuts de la pandémie a eu l'effet d'un électrochoc qui s'est propagé dans les opinions publiques européennes. Cet électrochoc a provoqué la prise de conscience d'une réalité jusqu'alors méconnue : les principes actifs et les médicaments génériques sont, pour la plupart, fabriqués en Chine - ou subsidiairement en Inde. Les partisans d'une politique industrielle nationale ou européenne ont ainsi bénéficié d'un nouvel élan : mais la notion de politique industrielle prend un sens différent selon que l'on considère le cas de la France (l'industrie manufacturière y pèse pour 10 % du PIB), des États-Unis (11 % du PIB), de l'Allemagne (20 % du PIB), de la République tchèque (23 % du PIB) et, naturellement, de la Chine (29 % du PIB)[42]. Les États qui ont conservé une base industrielle solide (ou qui, comme la République tchèque, ne se sont pas tournés vers une économie de services) sont plus étroitement liés aux chaînes de valeur existantes, et donc plus prudents lorsqu'il s'agit d'appeler à une évolution de celles-ci.

42 Données de la Banque mondiale pour 2018, https://data.worldbank.org/indicator/NV.IND.MANF.ZS?locations=EU

La relocalisation, qu'elle soit pensée au niveau européen ou sur un fondement national, apparaît comme un prolongement des politiques défensives mises en place par l'UE. Cette approche défensive est en pleine expansion : pensons par exemple aux récentes taxes *antidumping* décidées pour lutter contre les producteurs chinois situés dans les zones d'exportation égyptiennes et qui reçoivent à la fois des subventions chinoises et égyptiennes. C'est la première fois que l'UE impose des taxes *antidumping* à un pays tiers, et cela devrait servir d'avertissement à la Chine quant à l'utilisation des projets qu'elle mène dans le cadre de ses nouvelles routes de la soie à des fins de pénétration des marchés européens. Mais la relocalisation implique également un calcul beaucoup plus complexe des coûts et de la logistique nécessaires pour la mener à bien. L'ancien maire de Chongqing, Huang Qifan, qui a supervisé, à la fois à Shanghai et à Chongqing, l'arrivée des firmes multinationales *(MNC)* et leurs investissements directs, pointe certaines des difficultés de la mise en œuvre de la « rhétorique politique des pays occidentaux »[43]. Les *clusters* industriels de la Chine, avec leurs fournisseurs, la qualité des infrastructures, le niveau d'éducation de la main-d'œuvre et la flexibilité d'une réponse industrielle qui s'adapte à la demande resteront, à ses yeux, très difficiles à égaler. Là encore, l'augmentation fulgurante du rythme de la production chinoise d'équipements médicaux pendant la pandémie sert d'exemple parfait. Il ne s'agit pourtant que d'un effort que les sous-traitants chinois ont toujours été capables de mener à bien dans d'autres secteurs comme celui des composants numériques ou l'industrie de la mode.

Ainsi, l'argument principal en faveur de la relocalisation devrait rester celui de la sécurisation de l'approvisionnement - plutôt que de se muer en effort systématique pour écarter la Chine des chaînes d'approvisionnement mondiales. Dans certains cas, les deux approches peuvent se croiser : comme l'admet Huang Qifan, plus une chaîne logistique mondiale est longue, plus elle est soumise aux aléas des catastrophes naturelles ou d'origine humaine, des conflits armés aux pandémies. Une escalade militaire autour de Taiwan, par exemple, aurait des effets dévastateurs sur la chaîne logistique mondiale et nuirait à la fois la Chine et à ses partenaires commerciaux. La tendance continue de la Chine à prendre le chemin de l'autosuffisance industrielle est préoccupante non seulement parce qu'elle signifie que le découplage pourrait en réalité se produire à l'initiative de la Chine, mais aussi parce qu'elle pourrait faciliter la résilience économique du pays en cas de conflit de longue durée.

43 Huang Qifang, « Five Suggestions for China's Engagement in the Restructuring of Global Supply Chain amid the COVID-19 Pandemic Shock », *China Finance 40 Forum*, 28 mai 2020, http://new.cf40.org.cn/uploads/2020064hqf.pdf.

Il ne faut ignorer ni les considérations de sécurité ni les opportunités économiques. **Au moment même où la Chine engage simultanément de violents accrochages avec l'Inde dans l'Himalaya et des manœuvres agressives en mer de Chine méridionale et à proximité de Taiwan, les Européens ne sauraient complètement ignorer la réalité du risque d'un vrai conflit militaire.** Il faut, au minimum, tendre vers la diversification des sources d'approvisionnement et procéder à un examen attentif des industries et des composants européens critiques. Ces deux impératifs peuvent également servir d'avertissement aux dirigeants chinois. Ceux-ci doivent comprendre que les mesures visant à indigéniser la production industrielle chinoise et l'absence d'accès réciproque peuvent susciter des initiatives de découplage de la part de partenaires autres que les États-Unis.

Mais le recours à la diversification et à la menace d'un découplage afin d'obtenir de la Chine une plus grande réciprocité n'est pas le principal enjeu pour l'Europe. **La Chine s'efforce aujourd'hui de créer un fossé entre les entreprises occidentales et leur gouvernement, en offrant des cadeaux *ad hoc* à certaines, en apportant des réponses aux critiques contre les lourdeurs administratives et en les aidant à relancer rapidement leur production après le confinement.** Depuis avril 2020, le ministère du Commerce chinois est à la tête de nombre de ces initiatives[44]. Les fonctionnaires locaux ont pour instruction de répondre favorablement aux demandes[45]. Shanghai va même plus loin, avec l'introduction de mesures visant à accélérer les investissements transfrontaliers et l'acquisition de filiales, en créant des « guichets uniques », en rationalisant la protection de la propriété intellectuelle et en garantissant une « participation équitable aux marchés publics »[46]. Hainan devrait en outre devenir un port de libre-échange de haut niveau d'ici 2050, avec des mesures d'encouragement des investissements étrangers[47]. Le document publié pour ce projet décrit également un plan qui aura pour objectif de formuler une « liste négative » pour les échanges de services d'ici la fin de l'année, créant ainsi une possible concurrence à Hong Kong.

44 « The Ministry of Commerce Holds Online Press Conference on Responding to the Epidemic and Stabilizing Foreign Investment», ministère chinois du Commerce, 4 avril 2020, http://english.mofcom.gov.cn/article/ newsrelease / presse / 202004 / 20200402953246.shtml.

45 Une liste des initiatives provinciales et municipales en faveur des entreprises étrangères se trouve dans « Promouvoir le retour au travail et à la production ! Les systèmes industriels et d'information locaux en action (推进 复工 复 产！各地 工 信 系统 在 行动) », 20 mars 2020, https://mp.weixin.qq.com/s/DvlSvrYP8PeOZttrsDYj_A.

46 « Notice of Shanghai Municipal People's Government on Issuing Several Measures of This Municipality to Implement the Recommendations of the State Council on Further Improving the Use of Foreign Investment », gouvernement populaire municipal de Shanghai, 13 avril 2020, http://www.shanghai. gov.cn/shanghai/n46669/n46675/n48049/n48051/u26ai64688.html.

47 « 60 Measures in Hainan's Planned Free Trade Port Policy », *Caixin*, 2 juin 2020, https://www.caixinglobal.com/2020-06-02/60-policies-about-hainans-planned-free-trade-port -101561993.html.

Bien que tout cela puisse sembler être le programme idéal pour une négociation avec l'UE fondée sur la réciprocité, cela n'est pas le cas, et ce pour deux raisons. Ces décisions chinoises restent unilatérales, locales et facilement révocables ; il convient également de les replacer dans le contexte d'une fuite des IDE hors de Chine, soit en raison du conflit commercial qui l'oppose aux États-Unis, soit en raison de la pandémie. Comme la Chine estime qu'elle est mieux placée que les économies occidentales face à la pandémie, c'est en réalité davantage le conflit commercial qu'elle craint. Elle n'envisagera de faire des concessions structurelles et juridiques que si la situation de son économie - et en particulier ses exportations et les IDE entrants - se détériore davantage. Pour traduire cela en des termes politiques, l'influence que les États-Unis finiront par exercer sur les entreprises américaines et sur les fournisseurs étrangers critiques importe bien plus à la Chine que les réponses européennes. L'approche américaine est offensive ; celle de l'UE reste, pour le moment, défensive. Par exemple, la décision prise par le département du Commerce américain d'interdire au groupe TSMC, fabricant taiwainais de puces électroniques, de fournir ses composants à Huawei, est significative en termes de rapport de force. À l'inverse, le pouvoir de négociation de l'UE ne sort pas renforcé des décisions prises par plusieurs pays (dont la France en 2018 et la Suède en 2020) laissant des entreprises chinoises acheter certaines entreprises de semi-conducteurs.

À long terme, les politiques de diversification des chaînes d'approvisionnement critiques en dehors de la Chine ont un sens, de même que la relocalisation de la production de certains produits en Europe. Mais ces deux voies sont irréalisables à court terme, sauf dans certains cas où les priorités sont claires et où les coûts sont acceptés - qu'il s'agisse de diversification ou de relocalisation. La longueur de certaines chaînes logistiques constitue un défi sécuritaire ou environnemental, et non une problématique économique : il coûte bien plus cher d'expédier des conteneurs d'une rive à l'autre de la Méditerranée que de les expédier de Chine vers de nombreux ports européens. En la matière, les choix sectoriels et sociétaux des États membres de l'UE importent tout autant que l'avantage relatif des autres producteurs.

VII

UE-CHINE : LE BILAN

« *C'était le meilleur des temps, c'était le pire des temps* » (Charles Dickens) : un jugement en deux parties est la seule manière d'évaluer les avancées de l'Union européenne sur les questions relatives à la Chine en 2020.

Pour un large éventail de réponses proposées par l'UE aux défis chinois, il faut reconnaître aujourd'hui continuité, rigueur et accélération. En effet, l'approbation quasi unanime des perspectives stratégiques UE-Chine de mars 2019 a constitué une étape importante. **Compte tenu de la grande importance que la Chine attache aux politiques déclaratives de ses partenaires, il n'est pas surprenant qu'elle cherche à casser les conclusions de cette communication de la Commission européenne.** Dans le passé, d'un sommet à l'autre et à travers ses publications successives sur la Chine, l'UE apparaissait largement hésitante et oscillante, soit en raison du caractère obstiné de la diplomatie chinoise, soit en raison d'une faible mémoire institutionnelle, qui se perdait d'une Commission à l'autre.

C'est précisément à l'aune de leur obstination et de leur poids à l'international que la Chine juge ses partenaires. L'UE acquiert désormais une capacité défensive grâce à une série de nouvelles politiques qui se trouvent être compatibles avec les règles de l'OMC : le fait que la Chine ait cessé de contester la décision de lui refuser le statut d'économie de marché (soit, dans les faits, la décision d'inclure la Chine dans une catégorie où s'appliquent des méthodes *antidumping* spéciales) en est une bonne illustration.

Le succès de la mise en place de politiques défensives concrètes s'applique aux politiques sur lesquelles l'UE a des moyens d'action à l'égard de la Chine. On peut souhaiter que certaines d'entre elles, comme le filtrage des investissements ou les lignes directrices en matière de sécurité 5G, soient plus contraignantes à l'égard des États membres. La Commission publie des directives ; elle ne peut pas toujours formuler des obligations. Cela peut dépendre des traités européens, et parfois d'une réticence des États membres dans des domaines nouveaux comme les investissements ou les technologies. La Commission précédente avait fixé des délais pour l'achèvement de ces nouvelles règles ou lignes directrices, délais qui ont, pour la plupart, été respectés, sauf pour les prises de position de chaque État membre concernant la 5G. Le mécanisme de filtrage des investissements devrait entrer en application en octobre 2020. Contrairement à l'opinion populaire (ou populiste), le personnel

de l'Union européenne est une ressource rare. La Commission elle-même emploie 32 000 personnes[48], quand la mairie de Paris en emploie 51 000. Sur la question des compétences de l'UE comme sur celle des ressources humaines, les réponses à de nombreuses faiblesses européennes - que ce soit en matière de fonctionnement ou de performance - sont à chercher du côté des États membres.

Mais il existe un second volet. La posture et les tactiques de négociation de l'UE n'ont pas été à la hauteur de ces progrès défensifs. Il faut en fin de compte y voir un manque de clarté stratégique sur plusieurs questions, dont celle de savoir si le système dirigeant chinois rend crédible une éventuelle séparation entre l'économique et le politique. Cela vaut dans deux directions : celle d'une réforme systémique de l'économie politique chinoise d'une part, alors que la Chine est gouvernée par un État-parti où tous les pouvoirs sont concentrés ; et celle d'une volonté chinoise à offrir des concessions à l'Europe d'autre part ; l'Europe est pour la Chine à la fois un partenaire économique important et un pouvoir faible d'un point de vue politique. Certains malentendus avec les États-Unis achèvent de brouiller la stratégie européenne, au grand plaisir de la Chine. **Les divisions transatlantiques réduisent fortement les chances d'obtenir de la Chine davantage que des résultats transactionnels et éphémères. C'est d'autant plus vrai pour l'Europe, dont le pouvoir de nuisance, bien que croissant, ne correspond guère à celui qu'exerce l'administration américaine actuelle.**

À maintes reprises, la Chine est parvenue à se dérober à l'engagement européen. Ce fut le cas pour le sommet UE-Chine de 2018, lors duquel elle est allée jusqu'à refuser une déclaration conjointe sur le climat, pourtant en préparation depuis longtemps et qui aurait pu permettre d'exprimer un certain degré de convergence multilatérale et une critique à l'égard des États-Unis : c'est, précisément, à sa relation avec Washington que la Chine a alors donné la priorité. L'histoire se répète aujourd'hui avec le report de la « réunion des dirigeants » de Leipzig de septembre, qui aurait eu lieu deux mois avant l'élection présidentielle américaine. **À ce stade, Pékin met en pause la relation avec l'Europe et préfère attendre le résultat du scrutin, conservant ainsi ses munitions plutôt que d'accorder à l'Europe des concessions qu'elle pourrait devoir égaler ou surpasser plus tard avec les États-Unis.**

Il peut être décourageant pour les Européens de se rendre compte qu'ils n'ont pas le pouvoir d'influencer seuls l'agenda et les politiques de la Chine, y compris dans sa relation avec le vieux continent. L'UE et ceux des États membres qui ont une

48 « EU administration - staff, languages and location », European Union, https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/administration_en

présence économique en Chine espèrent un retour au dialogue et à ce qu'il pourrait apporter de positif : déclenchement d'un nouveau cycle de réformes profondes et de libéralisations en Chine et inversion de la tendance vers le développement économique et technologique étatisé. Les interminables cycles de négociations UE-Chine gaspillent un temps précieux : ils semblent souvent consacrés à l'énonciation de points de vue divergents, sans solution en vue. Il est probable que la fin de l'année 2020 sera une nouvelle tentative européenne, en particulier animée par l'Allemagne et la France, de faire rompre les dirigeants chinois avec cette habitude.

Privilégier l'unité, et notamment un langage commun entre la présidence de l'UE, les commissaires et les représentants européens à l'étranger, rechercher des points de convergence avec les autres partenaires de la Chine reste pour les Européens l'approche la plus raisonnable de ce second volet extérieur. À l'intérieur de l'Europe, la poursuite d'un agenda défensif est la seule réponse à la rigidité et à la montée en puissance chinoise. C'est précisément cette ligne de conduite qui a été à la base du sommet virtuel « franc et intense » du 22 juin. La présidence de l'UE a eu le mérite de lever l'ambiguïté et les indécisions de l'année précédente dans sa relation avec la Chine. Le poids économique de l'Europe doit tenir une place plus importante dans les calculs chinois. Ce n'était pas le cas jusqu'ici, principalement en raison de la réticence européenne à en faire un levier d'influence.

CONCLUSION

La Chine vient de mettre ses négociations avec l'Europe en pause, reportant une réunion avec l'UE et les 27 États membres qu'Angela Merkel avait prévue pour septembre 2020 ; il est probable que la Chine regarde en priorité le résultat de l'élection présidentielle américaine. En effet, pourquoi accorder à l'Europe des concessions qu'il lui faudrait égaler ou surpasser avec les États-Unis ?

Les dirigeants européens ont pris conscience de cette réalité et, surtout, du fait que les relations avec la République populaire de Chine sont une épreuve de force permanente. Au-delà de la satisfaction que pourrait leur apporter une division transatlantique, rallier l'Europe n'est pas au cœur des préoccupations chinoises. Ce sont les Chinois, et non nous, qui voient le monde à travers le prisme d'une rivalité systémique entre des démocraties en déclin et le pouvoir d'un État-parti autocorrectif. L'hypothèse d'un allié démocratique ne saurait exister pour le système politique chinois. Les dirigeants chinois cherchent plutôt à exploiter les divisions potentielles à l'intérieur du camp démocratique pour imposer une longue liste d'intérêts et d'objectifs.

L'Europe s'attend à mettre des années à absorber le coût financier de la lutte contre la récession causée par la pandémie. La Chine, elle, parie sur une forte reprise pour panser les plaies sociales. Tout ce dont elle a besoin, ce sont des marchés ouverts qui l'aideront à financer son effort technologique national. Et c'est ce qui se passe actuellement. Les exportations numériques et médicales stimulent la reprise du commerce chinois, tandis que le niveau des importations chinoises reste bas. Le découplage n'est pas une invention de l'Occident, c'est le plan à long terme de la Chine pour son développement, qui s'oriente vers les technologies et les capitaux nationaux. Certes, le gouvernement chinois a également conscience du risque d'une fuite des investissements. Il s'adresse directement aux entreprises étrangères, avec des accords au cas par cas et parfois de complaisance et une attention soudaine à leurs doléances. Malgré tous les discours, les investissements européens en Chine ont en fait augmenté en 2019. Qui peut donc reprocher aux dirigeants chinois de penser que la relation avec l'Europe est satisfaisante en l'état ? Il appartient aux Européens de mettre leurs propres intérêts et valeurs à l'épreuve de la Chine. Une convergence et une coopération de Pékin sur certaines questions seraient certainement bienvenues. Mais l'Europe ne doit pas se reposer sur cet espoir. Le registre « franc et intense » adopté par les Européens lors du sommet virtuel UE-Chine du 22 juin est un nouveau départ.

L'acceptation de cette dure réalité conduit aux recommandations politiques suivantes :

Abandonner nos illusions.

S'il ne devait y avoir qu'une seule recommandation à faire aux décideurs politiques européens, il s'agirait de celle-ci. L'interaction et l'acceptation progressive par la Chine d'un certain nombre de changements systémiques appartiennent à une ère révolue, quand la Chine était économiquement faible et préférait éviter les conflits. Désormais, la Chine est forte, en partie parce que l'État-parti mobilise les ressources disponibles à ses propres fins. Sous Xi Jinping, le Parti communiste chinois ne voit le monde que sous l'angle de la rivalité systémique. La politique étrangère de la Chine est menée sur la base de la force relative et se fonde de plus en plus sur la prise de risques calculés. L'Europe peut penser qu'elle est suffisamment éloignée de la Chine, mais en cas de conflit, sa vulnérabilité est réelle tant elle dépend de l'intégration, des chaînes d'approvisionnement et du respect de règles globales.

Se préparer à des promesses non tenues.

À court terme, les Européens devront se préparer à encaisser l'absence de résultats de leurs démarches auprès de la Chine. Dans un monde idéal, les questions climatiques et environnementales ou les préoccupations actuelles en matière de santé et de vaccins devraient nous unir. Or, ce n'est pas le cas. La Chine mène toujours une politique énergétique axée sur le carbone, avec le charbon « propre » comme élément central. Elle refuse toute intrusion dans les défaillances de son système concernant sa réponse à la pandémie : les limites de la coopération chinoise se situent aux frontières de la Chine elle-même. Nos autres objectifs de coopération, multilatéralisme, dénucléarisation, cybersécurité, n'ont absolument pas été atteints, à l'exception du soutien à l'accord nucléaire iranien de 2015. Une fois de plus, la Chine préfère s'en tenir aux déclarations à long terme afin de gagner du temps et éviter les engagements juridiquement contraignants. La stratégie préférée de Pékin au nom de la stabilité est l'absence de changement.

Diversifier les approvisionnements stratégiques, évaluer les priorités et les coûts d'une relocalisation en Europe.

À long terme, les politiques visant à diversifier les chaînes d'approvisionnement essentielles en dehors de la Chine sont judicieuses pour l'Europe, tout comme la relocalisation de certains secteurs manufacturiers. Mais il est bien plus coûteux d'expédier des conteneurs à travers la Méditerranée que depuis les ports chinois. Garantir la sécurité des approvisionnements et des technologies critiques a un coût. Prenons, par exemple, le prix des médicaments pour les systèmes de santé. Nous pouvons peut-être prendre en charge cette dépense dans ce secteur essentiel. Mais l'extension de la relocalisation à d'autres secteurs nécessite soit d'importants gains de productivité, soit une réduction des coûts de main-d'œuvre, ou enfin un protectionnisme au détriment de notre niveau de vie.

Parler d'une voix forte si l'on souhaite avoir une emprise sur la Chine.

Lorsque la Chine prend de nouveaux risques, les messages mitigés et les déclarations équilibrées de l'Europe ne sont tout simplement pas à la hauteur des circonstances et sont très souvent mal interprétés, volontairement ou non, par les dirigeants chinois. Leur cynisme à l'égard des valeurs les pousse généralement à ne pas tenir compte des éléments déclaratifs y faisant référence ou à les traiter simplement comme un manque de respect. Le langage de la coopération est facilement détourné pour le rendre conforme aux objectifs et à l'idéologie de la Chine.

S'orienter, dans la mesure du possible, vers des règles contraignantes pour les États membres.

Le filtrage des investissements, le blocage des acquisitions agressives, un outil de l'UE permettant de sanctionner les subventions d'État aux entreprises non européennes ou qui utilisent des pays tiers à des fins de *dumping*, une approche unifiée de la sécurité des télécommunications et des réseaux numériques sont autant d'initiatives européennes louables. Mais ces politiques doivent s'imposer aux États membres. Compte tenu de nos objectifs d'intégration plus profonde du continent, il faut garder à l'esprit que l'Europe n'est pas plus solide que son maillon le plus faible. De même, ces mesures défensives ambitieuses nécessitent davantage de ressources et de personnel : à l'image des politiques d'innovation ou industrielles, il est nécessaire de coordonner ces ressources au niveau européen.

Se tourner vers les démocraties sans pour autant chercher des points de vue identiques.

L'Europe doit cesser de tenter de convaincre la Chine et se tourner bien davantage vers les démocraties. Dans un monde ébranlé par la résurgence du nationalisme et par les défis internes au processus démocratique, il est important que les Européens choisissent les partenaires les moins réticents, sans chercher à avoir des points de vue identiques. Le multilatéralisme pur et parfait ne fonctionne pas si l'on est le seul à s'y tenir. S'élever au-dessus de ces différences a plus de sens que d'essayer de coopérer avec un géant autoritaire.

Une « ligue des démocraties » est un concept idéaliste étant donné les différences d'intérêts et de valeurs qui existent entre elles. Nos partenaires les plus naturels, les États-Unis, le Japon et d'autres États d'Asie de l'Est, l'Inde, les nations d'Amérique latine et de nombreux États africains, sont loin de partager l'ensemble des valeurs de l'Europe qui ont fourni un filet de sécurité inégalé à presque tous leurs citoyens. Pourtant, tirer un trait d'équivalence avec la Chine ou d'autres autocraties ne sert qu'à fragmenter et à accélérer la crise de la démocratie et à aider les partisans de l'autoritarisme. Mettre le doigt sur les particularités de la Chine est important. Une démocratie imparfaite, incomplète ou contestée est toujours plus sûre en termes d'engagements et de droit international qu'un système subordonnant sa politique au règne d'un parti unique, et le respect du droit international à ses propres intérêts du moment.

REMERCIEMENTS

L'auteur remercie ses collègues et experts à travers l'Europe qui lui ont fourni des informations et commentaires stimulants tout au long de ce projet :

- **Mathieu Duchâtel,** directeur du programme Asie, Institut Montaigne
- **Viviana Zhu,** chargée d'études - programme Asie, Institut Montaigne
- **Eric Chaney,** conseiller économique, Institut Montaigne
- **Ties Dams,** Research Fellow, Netherlands Institute of International Relations (Clingendael)
- **Jonathan Eyal,** Director of International Security Studies, Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (RUSI), Londres
- **Francesco Galietti,** fondateur et CEO, Policy Sonar, Rome
- **Bogdan Góralczyk,** professeur et directeur, Centre for Europe, University of Warsaw
- **Martin Hála,** Founder and Director, Project Sinopsis
- **Björn Jerdén,** Head of Asia Program, Swedish Institute of International Affairs (UI)
- **Tamás Matura,** Assistant Professor, Corvinus University of Budapest
- **Luke Patey,** Senior Researcher, Danish Institute for International Studies
- **Angela Stanzel,** Associate, Asia Research Division, German Institute for International and Security Affairs (SWP)
- **Gudrun Wacker,** Senior Fellow, Asia Research Division, German Institute for International and Security Affairs (SWP)

Cette publication a également bénéficié d'éclairages formulés par des représentants officiels nationaux et européens à plusieurs étapes de la rédaction et s'est appuyée pour certains aspects européens sur des recherches menées par **Pierre Sel**, président et co-fondateur d'EastIsRed.

Enfin, cette étude vous a été présentée grâce à l'**équipe de la communication** de l'Institut Montaigne.

Ce texte est une traduction de la note *Europe's Pushback on China* publiée par l'Institut Montaigne en langue anglaise en juin 2020.

Les opinions exprimées dans cette note n'engagent ni les personnes précédemment citées ni les institutions qu'elles représentent.

LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

- Transatlantic Trends 2020 (juillet 2020)
- E-santé : augmentons la dose ! (juin 2020)
- Dividende carbone : une carte à jouer pour l'Europe (juin 2020)
- L'action publique face à la crise du Covid-19 (juin 2020)
- Seine-Saint-Denis : les batailles de l'emploi et de l'insertion (mai 2020)
- Rebondir face au Covid-19 : relançons l'investissement (mai 2020)
- Rebondir face au Covid-19 : l'enjeu du temps de travail (mai 2020)
- Internet : le péril jeune ? (avril 2020)
- Covid-19 : l'Asie orientale face à la pandémie (avril 2020)
- Algorithmes : contrôle des biais S.V.P. (mars 2020)
- Retraites : pour un régime équilibré (mars 2020)
- Espace : le réveil de l'Europe ? (février 2020)
- Données personnelles : comment gagner la bataille ? (décembre 2019)
- Transition énergétique : faisons jouer nos réseaux (décembre 2019)
- Religion au travail : croire au dialogue - Baromètre du Fait Religieux Entreprise 2019 (novembre 2019)
- Taxes de production : préservons les entreprises dans les territoires (octobre 2019)
- Médicaments innovants : prévenir pour mieux guérir (septembre 2019)
- Rénovation énergétique : chantier accessible à tous (juillet 2019)
- Agir pour la parité : performance à la clé (juillet 2019)
- Pour réussir la transition énergétique (juin 2019)
- Europe-Afrique : partenaires particuliers (juin 2019)
- Media polarization « à la française » ? Comparing the French and American ecosystems (mai 2019)
- L'Europe et la 5G : le cas Huawei (partie 2, mai 2019)
- L'Europe et la 5G : passons la cinquième ! (partie 1, mai 2019)
- Système de santé : soyez consultés ! (avril 2019)
- Travailleurs des plateformes : liberté oui, protection aussi (avril 2019)
- Action publique : pourquoi faire compliqué quand on peut faire simple (mars 2019)
- La France en morceaux : baromètre des Territoires 2019 (février 2019)
- Énergie solaire en Afrique : un avenir rayonnant ? (février 2019)
- IA et emploi en santé : quoi de neuf docteur ? (janvier 2019)
- Cybermenace : avis de tempête (novembre 2018)
- Partenariat franco-britannique de défense et de sécurité : améliorer notre coopération (novembre 2018)
- Sauver le droit d'asile (octobre 2018)

- Industrie du futur, prêts, partez ! (septembre 2018)
- La fabrique de l'islamisme (septembre 2018)
- Protection sociale : une mise à jour vitale (mars 2018)
- Innovation en santé : soignons nos talents (mars 2018)
- Travail en prison : préparer (vraiment) l'après (février 2018)
- ETI : taille intermédiaire, gros potentiel (janvier 2018)
- Réforme de la formation professionnelle : allons jusqu'au bout ! (janvier 2018)
- Espace : l'Europe contre-attaque ? (décembre 2017)
- Justice : faites entrer le numérique (novembre 2017)
- Apprentissage : les trois clés d'une véritable transformation (octobre 2017)
- Prêts pour l'Afrique d'aujourd'hui ? (septembre 2017)
- Nouveau monde arabe, nouvelle « politique arabe » pour la France (août 2017)
- Enseignement supérieur et numérique : connectez-vous ! (juin 2017)
- Syrie : en finir avec une guerre sans fin (juin 2017)
- Énergie : priorité au climat ! (juin 2017)
- Quelle place pour la voiture demain ? (mai 2017)
- Sécurité nationale : quels moyens pour quelles priorités ? (avril 2017)
- Tourisme en France : cliquez ici pour rafraîchir (mars 2017)
- L'Europe dont nous avons besoin (mars 2017)
- Dernière chance pour le paritarisme de gestion (mars 2017)
- L'impossible État actionnaire ? (janvier 2017)
- Un capital emploi formation pour tous (janvier 2017)
- Économie circulaire, réconcilier croissance et environnement (novembre 2016)
- Traité transatlantique : pourquoi persévérer (octobre 2016)
- Un islam français est possible (septembre 2016)
- Refonder la sécurité nationale (septembre 2016)
- Bremain ou Brexit : Europe, prépare ton avenir ! (juin 2016)
- Réanimer le système de santé - Propositions pour 2017 (juin 2016)
- Nucléaire : l'heure des choix (juin 2016)
- Un autre droit du travail est possible (mai 2016)
- Les primaires pour les Nuls (avril 2016)
- Le numérique pour réussir dès l'école primaire (mars 2016)
- Retraites : pour une réforme durable (février 2016)
- Décentralisation : sortons de la confusion / Repenser l'action publique dans les territoires (janvier 2016)
- Terreur dans l'Hexagone (décembre 2015)
- Climat et entreprises : de la mobilisation à l'action / Sept propositions pour préparer l'après-COP21 (novembre 2015)
- Discriminations religieuses à l'embauche : une réalité (octobre 2015)
- Pour en finir avec le chômage (septembre 2015)

- Sauver le dialogue social (septembre 2015)
- Politique du logement : faire sauter les verrous (juillet 2015)
- Faire du bien vieillir un projet de société (juin 2015)
- Dépense publique : le temps de l'action (mai 2015)
- Apprentissage : un vaccin contre le chômage des jeunes (mai 2015)
- Big Data et objets connectés. Faire de la France un champion de la révolution numérique (avril 2015)
- Université : pour une nouvelle ambition (avril 2015)
- Rallumer la télévision : 10 propositions pour faire rayonner l'audiovisuel français (février 2015)
- Marché du travail : la grande fracture (février 2015)
- Concilier efficacité économique et démocratie : l'exemple mutualiste (décembre 2014)
- Résidences Seniors : une alternative à développer (décembre 2014)
- Business schools : rester des champions dans la compétition internationale (novembre 2014)
- Prévention des maladies psychiatriques : pour en finir avec le retard français (octobre 2014)
- Temps de travail : mettre fin aux blocages (octobre 2014)
- Réforme de la formation professionnelle : entre avancées, occasions manquées et pari financier (septembre 2014)
- Dix ans de politiques de diversité : quel bilan? (septembre 2014)
- Et la confiance, bordel? (août 2014)
- Gaz de schiste : comment avancer (juillet 2014)
- Pour une véritable politique publique du renseignement (juillet 2014)
- Rester le leader mondial du tourisme, un enjeu vital pour la France (juin 2014)
- 1 151 milliards d'euros de dépenses publiques : quels résultats? (février 2014)
- Comment renforcer l'Europe politique (janvier 2014)
- Améliorer l'équité et l'efficacité de l'assurance-chômage (décembre 2013)
- Santé : faire le pari de l'innovation (décembre 2013)
- Afrique-France : mettre en œuvre le co-développement Contribution au XXVIe sommet Afrique-France (décembre 2013)
- Chômage : inverser la courbe (octobre 2013)
- Mettre la fiscalité au service de la croissance (septembre 2013)
- Vive le long terme! Les entreprises familiales au service de la croissance et de l'emploi (septembre 2013)
- Habitat : pour une transition énergétique ambitieuse (septembre 2013)
- Commerce extérieur : refuser le déclin
  Propositions pour renforcer notre présence dans les échanges internationaux (juillet 2013)
- Pour des logements sobres en consommation d'énergie (juillet 2013)
- 10 propositions pour refonder le patronat (juin 2013)

- Accès aux soins : en finir avec la fracture territoriale (mai 2013)
- Nouvelle réglementation européenne des agences de notation : quels bénéfices attendre? (avril 2013)
- Remettre la formation professionnelle au service de l'emploi et de la compétitivité (mars 2013)
- Faire vivre la promesse laïque (mars 2013)
- Pour un « New Deal » numérique (février 2013)
- Intérêt général : que peut l'entreprise? (janvier 2013)
- Redonner sens et efficacité à la dépense publique 15 propositions pour 60 milliards d'économies (décembre 2012)
- Les juges et l'économie : une défiance française? (décembre 2012)
- Restaurer la compétitivité de l'économie française (novembre 2012)
- Faire de la transition énergétique un levier de compétitivité (novembre 2012)
- Réformer la mise en examen Un impératif pour renforcer l'État de droit (novembre 2012)
- Transport de voyageurs : comment réformer un modèle à bout de souffle? (novembre 2012)
- Comment concilier régulation financière et croissance : 20 propositions (novembre 2012)
- Taxe professionnelle et finances locales : premier pas vers une réforme globale? (septembre 2012)
- Remettre la notation financière à sa juste place (juillet 2012)
- Réformer par temps de crise (mai 2012)
- Insatisfaction au travail : sortir de l'exception française (avril 2012)
- Vademecum 2007 – 2012 : Objectif Croissance (mars 2012)
- Financement des entreprises : propositions pour la présidentielle (mars 2012)
- Une fiscalité au service de la « social compétitivité » (mars 2012)
- La France au miroir de l'Italie (février 2012)
- Pour des réseaux électriques intelligents (février 2012)
- Un CDI pour tous (novembre 2011)
- Repenser la politique familiale (octobre 2011)
- Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties (octobre 2011)
- Banlieue de la République (septembre 2011)
- De la naissance à la croissance : comment développer nos PME (juin 2011)
- Reconstruire le dialogue social (juin 2011)
- Adapter la formation des ingénieurs à la mondialisation (février 2011)
- « Vous avez le droit de garder le silence… » Comment réformer la garde à vue (décembre 2010)
- Gone for Good? Partis pour de bon?
  Les expatriés de l'enseignement supérieur français aux États-Unis (novembre 2010)

- 15 propositions pour l'emploi des jeunes et des seniors (septembre 2010)
- Afrique - France. Réinventer le co-développement (juin 2010)
- Vaincre l'échec à l'école primaire (avril 2010)
- Pour un Eurobond. Une stratégie coordonnée pour sortir de la crise (février 2010)
- Réforme des retraites : vers un big-bang ? (mai 2009)
- Mesurer la qualité des soins (février 2009)
- Ouvrir la politique à la diversité (janvier 2009)
- Engager le citoyen dans la vie associative (novembre 2008)
- Comment rendre la prison (enfin) utile (septembre 2008)
- Infrastructures de transport : lesquelles bâtir, comment les choisir ? (juillet 2008)
- HLM, parc privé
  Deux pistes pour que tous aient un toit (juin 2008)
- Comment communiquer la réforme (mai 2008)
- Après le Japon, la France…
  Faire du vieillissement un moteur de croissance (décembre 2007)
- Au nom de l'Islam… Quel dialogue avec les minorités musulmanes en Europe ? (septembre 2007)
- L'exemple inattendu des Vets
  Comment ressusciter un système public de santé (juin 2007)
- Vademecum 2007-2012
  Moderniser la France (mai 2007)
- Après Erasmus, Amicus. Pour un service civique universel européen (avril 2007)
- Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne ? (mars 2007)
- Sortir de l'immobilité sociale à la française (novembre 2006)
- Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale (octobre 2006)
- Comment sauver la presse quotidienne d'information (août 2006)
- Pourquoi nos PME ne grandissent pas (juillet 2006)
- Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité (juin 2006)
- TVA, CSG, IR, cotisations… Comment financer la protection sociale (mai 2006)
- Pauvreté, exclusion : ce que peut faire l'entreprise (février 2006)
- Ouvrir les grandes écoles à la diversité (janvier 2006)
- Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment (décembre 2005)
- 15 pistes (parmi d'autres…) pour moderniser la sphère publique (novembre 2005)
- Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs (juillet 2005)
- Hôpital : le modèle invisible (juin 2005)
- Un Contrôleur général pour les Finances publiques (février 2005)
- Les oubliés de l'égalité des chances (janvier 2004 - Réédition septembre 2005)

Pour les publications antérieures se référer à notre site internet :
www.institutmontaigne.org

INSTITUT
MONTAIGNE

ABB FRANCE
ABBVIE
ACCURACY
ACTIVEO
ADIT
ADVANCY
AIR FRANCE - KLM
AIR LIQUIDE
AIRBUS
ALKEN ASSET MANAGEMENT
ALLEN & OVERY
ALLIANZ
ALVAREZ & MARSAL FRANCE
AMAZON WEB SERVICES
AMBER CAPITAL
AMUNDI
ARCHERY STRATEGY CONSULTING
ARCHIMED
ARDIAN
ASTORG
ASTRAZENECA
AUGUST DEBOUZY
AVRIL
AXA
BAKER & MCKENZIE
BANK OF AMERICA MERRILL LYNCH
BEARINGPOINT
BESSÉ
BNP PARIBAS
BOLLORÉ
BOUGARTCHEV MOYNE ASSOCIÉS
BOUYGUES
BROUSSE VERGEZ
BRUNSWICK
CAISSE DES DÉPÔTS
CANDRIAM
CAPGEMINI
CAPITAL GROUP
CAREIT
CARREFOUR
CASINO
CHAÎNE THERMALE DU SOLEIL
CHUBB
CIS
CISCO SYSTEMS FRANCE
CMA CGM
CNP ASSURANCES
COHEN AMIR-ASLANI
COMPAGNIE PLASTIC OMNIUM
CONSEIL SUPÉRIEUR DU NOTARIAT
CORREZE & ZAMBEZE
CRÉDIT AGRICOLE
CRÉDIT FONCIER DE FRANCE
D'ANGELIN & CO.LTD
DASSAULT SYSTÈMES
DE PARDIEU BROCAS MAFFEI
DENTSU AEGIS NETWORK
DRIVE INNOVATION INSIGHT - DII
EDF
EDHEC BUSINESS SCHOOL
EDWARDS LIFESCIENCES
ELSAN
ENEDIS
ENGIE
EQUANCY
ESL & NETWORK
ETHIQUE & DÉVELOPPEMENT
EURAZEO
EUROGROUP CONSULTING
EUROSTAR
FIVES
FONCIA GROUPE
FONCIÈRE INEA
GALILEO GLOBAL EDUCATION
GETLINK
GIDE LOYRETTE NOUEL
GOOGLE
GRAS SAVOYE
GROUPAMA
GROUPE EDMOND DE ROTHSCHILD
GROUPE M6
GROUPE ORANGE
HAMEUR ET CIE
HENNER
HSBC FRANCE
IBM FRANCE
IFPASS
ING BANK FRANCE
INKARN
INSEEC
INTERNATIONAL SOS
INTERPARFUMS
IONIS EDUCATION GROUP
ISRP
JEANTET ASSOCIÉS
KANTAR
KATALYSE
KEARNEY

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

INSTITUT
MONTAIGNE

KEDGE BUSINESS SCHOOL
KKR
KPMG S.A.
LA BANQUE POSTALE
LA PARISIENNE ASSURANCES
LAZARD FRÈRES
LINEDATA SERVICES
LIR
LIVANOVA
L'ORÉAL
LOXAM
LVMH
M.CHARRAIRE
MACSF
MALAKOFF HUMANIS
MAREMMA
MAZARS
MCKINSEY & COMPANY FRANCE
MÉDIA-PARTICIPATIONS
MEDIOBANCA
MERCER
MERIDIAM
MICHELIN
MICROSOFT FRANCE
MITSUBISHI FRANCE S.A.S
MOELIS & COMPANY
NATIXIS
NEHS
NESTLÉ
NEXITY
OBEA
ODDO BHF
ONDRA PARTNERS
ONEPOINT
ONET
OPTIGESTION
ORANO
ORTEC GROUPE
OWKIN
PAI PARTNERS
PERGAMON
PRICEWATERHOUSECOOPERS
PRUDENTIA CAPITAL
RADIALL
RAISE
RAMSAY GÉNÉRALE DE SANTÉ
RANDSTAD
RATP
RELX GROUP
RENAULT
REXEL
RICOL LASTEYRIE CORPORATE FINANCE
RIVOLIER
ROCHE
ROLAND BERGER
ROTHSCHILD MARTIN MAUREL
SAFRAN
SANOFI
SAP FRANCE
SCHNEIDER ELECTRIC
SERVIER
SGS
SIA PARTNERS
SIACI SAINT HONORÉ
SIEMENS FRANCE
SIER CONSTRUCTEUR
SNCF
SNCF RÉSEAU
SODEXO
SOFINORD - ARMONIA
SOLVAY
SPRINKLR
SPVIE
STAN
SUEZ
TALAN
TECNET PARTICIPATIONS SARL
TEREGA
THE BOSTON CONSULTING GROUP
TILDER
TOTAL
TRANSDEV
UBER
UBS FRANCE
UIPATH
VEOLIA
VINCI
VIVENDI
VOYAGEURS DU MONDE
WAVESTONE
WAZE
WENDEL
WILLIS TOWERS
WORLDAPPEAL

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

INSTITUT
MONTAIGNE

COMITÉ DIRECTEUR

PRÉSIDENT
Henri de Castries

MEMBRES
David Azéma Associé, Perella Weinberg Partners
Emmanuelle Barbara *Senior Partner*, August Debouzy
Marguerite Bérard Directeur du pôle banque de détail en France, BNP Paribas
Jean-Pierre Clamadieu Président du Conseil d'Administration, Engie
Olivier Duhamel Président, FNSP (Sciences Po)
Marwan Lahoud Associé, Tikehau Capital
Fleur Pellerin Fondatrice et CEO, Korelya Capital
Natalie Rastoin Senior Advisor, WPP
René Ricol Associé fondateur, Ricol Lasteyrie Corporate Finance
Jean-Dominique Senard Président, Renault
Arnaud Vaissié Co-fondateur et Président-directeur général, International SOS
Florence Verzelen Directrice générale adjointe, Dassault Systèmes
Philippe Wahl Président-directeur général, Groupe La Poste

PRÉSIDENT D'HONNEUR
Claude Bébéar Fondateur et Président d'honneur, AXA

Photo de couverture © etotparen / www.istockphoto.com

Imprimé en France
Dépôt légal : août 2020
ISSN : 1771-6756
Achevé d'imprimer en août 2020

INSTITUT
MONTAIGNE

IL N'EST DÉSIR PLUS NATUREL QUE LE DÉSIR DE CONNAISSANCE

Chine : les répliques de l'Europe

La résilience de l'Union européenne est presque autant mise à l'épreuve, en cette année 2020, par les relations qu'elle entretient avec la Chine que par sa réponse économique à la pandémie de coronavirus. Face à l'échec des discussions visant à faire évoluer les politiques chinoises, l'Europe a utilisé la tenue d'un sommet virtuel avec Xi Jinping et le Premier ministre chinois, Li Keqiang, pour mettre en évidence la longue liste de ses divergences avec ceux-ci. Le registre « franc et intense » alors adopté par les Européens est un nouveau départ.

Les dirigeants européens en ont pris conscience : les relations avec la République populaire de Chine sont une épreuve de force permanente. Dans toute négociation importante, la première escale pour la Chine reste Washington. Cela s'applique aux enjeux stratégiques et économiques, mais même sur des questions de gouvernance mondiale - maintien du multilatéralisme, réforme de l'OMC ou de l'OMS, lutte contre le changement climatique -, il n'y a pour le moment eu aucune convergence concrète entre les parties européenne et chinoise. Ces difficultés sont la toile de fond de la reprise de leur dialogue.

Les Européens ont tout intérêt à une relation mieux équilibrée ; il leur appartient de mettre leurs propres intérêts et valeurs à l'épreuve de la Chine. Des signes de convergence et de coopération de Pékin sur certaines questions seraient certainement bienvenus. L'Europe ne doit pas pour autant se reposer sur cet espoir : elle doit travailler sur ses propres forces. Sur le fondement de ces observations, la note formule six recommandations.

Rejoignez-nous sur :

Suivez chaque semaine notre actualité en vous abonnant à notre newsletter sur : www.institutmontaigne.org

Institut Montaigne
59, rue La Boétie - 75008 Paris
Tél. +33 (0)1 53 89 05 60
www.institutmontaigne.org

ISSN 1771-6756
AOÛT 2020