

Europe

LA CHINE, L'EUROPE ET L'ALLEMAGNE : LA FIN DE LA NAÏVETÉ ?

Ernst Stetter

06/10/2020

Même si chacun de ses membres semble le prendre à une vitesse et selon des trajectoires différentes, la politique chinoise de l'Union européenne est à un tournant. Entretenu en Europe pendant des décennies, l'espoir que les relations économiques et commerciales nouées avec Pékin entraîneraient une ouverture et une libéralisation progressive de la Chine est désormais enterré. Ernst Stetter, conseiller spécial du président de la Fondation Jean-Jaurès pour l'Europe, analyse les enjeux de cette prise de conscience européenne.

Le 14 septembre 2020, l'Europe et la Chine ont organisé un sommet virtuel. Tenu dans une atmosphère de méfiance mutuelle croissante, celui-ci s'est achevé sans déboucher sur des résultats concrets.

Même si chacun de ses membres semble le prendre à une vitesse et selon des trajectoires différentes, la politique chinoise de l'Union européenne (UE) est à un tournant. Entretenu en Europe pendant des décennies, l'espoir que les relations économiques et commerciales nouées avec Pékin entraîneraient une ouverture et une libéralisation progressive de la Chine n'a plus cours depuis 2012 et l'arrivée au pouvoir de Xi Jinping. Dénué de toute forme de flexibilité idéologique ou de pragmatisme politique, ce nouvel homme fort a enterré tout espoir de changement en faisant du nationalisme agressif, de renouveau communiste et de la poursuite du « **rêve chinois** » les principaux marqueurs d'un règne dont il s'est d'ores et déjà assuré que rien ne pourrait l'interrompre.

Conséquence de cette ligne dure, les dossiers qui enveniment les relations sino-européennes sont actuellement nombreux. Sur le plan politique, il faut bien évidemment citer les persécutions des Ouïghours, mais aussi le statut de Taïwan et l'impitoyable reprise en main de Hong Kong. L'autoritarisme du leadership chinois se manifeste ainsi dans la fermeté de sa réponse face aux mois de protestations de la population hongkongaise : malgré la désapprobation internationale, Pékin n'a accordé aucune concession et a même accéléré l'introduction d'une loi sur la sécurité qui abolit largement l'autonomie du territoire par rapport au reste de la Chine. Signé en 1984 entre le

Royaume-Uni et la Chine et mis en application à partir de 1997 pour une durée théorique de cinquante ans, l'accord « **un pays, deux systèmes** » est pour ainsi dire obsolète.

Sur les questions économiques et commerciales, les tensions sont désormais tellement nombreuses qu'il devient difficile d'en faire la liste exhaustive, entre les accusations d'espionnage industriel portées contre les entreprises chinoises, les conséquences pour l'Europe de la guerre commerciale sino-américaine ou encore l'éternelle controverse sur la réciprocité des règles commerciales.

La naïveté européenne vis-à-vis de la Chine

Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Josep Borrell, a résumé le tournant européen en une phrase : « **Nous étions un peu naïfs, mais nous ne sommes plus naïfs** ». On a pu ainsi constater l'amorce d'un changement d'importance avec la publication en mars 2019 d'un document intitulé « Une perspective stratégique », dans lequel la Commission européenne désigne officiellement pour la première fois la Chine, jusque-là tenue pour un partenaire privilégié, comme un rival stratégique.

Cette prise de conscience européenne des défis posés par la montée en puissance de la Chine aura des conséquences non négligeables pour leurs relations. Mais si l'UE se déclare prête à changer de direction, un certain scepticisme demeure quant à la possibilité que les 27 États membres s'accordent sur une nouvelle politique commune cohérente. Car en sonnant la fin de la naïveté, Josep Borrell visait précisément à mettre un terme à l'incohérence de la politique étrangère européenne minée par un récurrent manque d'unité.

Paradoxalement, c'est la Chine elle-même qui est à l'origine de ce qui constitue un revirement majeur dans les relations extérieures de l'UE. Celui-ci a en effet été précipité par la stratégie très agressive déployée par la Chine pour faire avancer ses objectifs en dehors de ses frontières : on peut penser à sa gigantesque initiative des « nouvelles routes de la soie » (*One Belt One Road Initiative*), à ses multiples acquisitions d'infrastructures stratégiques aux quatre coins de l'UE, à sa forte implication dans la coopération avec l'Europe centrale et de l'Est (17+1), mais aussi à ses récents succès dans la course technologique, à son combat pour la standardisation des normes industrielles, ou encore aux déséquilibres persistants et grandissants des investissements et des échanges bilatéraux. La brutale offensive de charme orchestrée par Pékin à l'occasion de l'envoi très médiatisé de masques et de ventilateurs pendant la crise du coronavirus n'a rien fait pour calmer les inquiétudes européennes.

Même en Allemagne – le premier partenaire commercial de la Chine sur le Vieux Continent et dont les leaders des grandes entreprises, soucieuses de ne pas mettre en danger leurs affaires, ont longtemps demandé au gouvernement fédéral de modérer leurs critiques sur les violations des droits de l'Homme –, le ton est également devenu plus offensif. L'organisation patronale allemande, le BDI (*Bundesverband der Deutschen Industrie*) appelle ainsi l'Union européenne à être désormais **plus ferme à propos de Hong Kong et de l'accord d'investissement en cours de négociation avec la Chine**. Le patronat allemand déplore en effet que Pékin ne fasse pas assez de concessions, et estime en conséquence qu'il vaut mieux ne pas conclure d'accord que de laisser la Chine s'en octroyer tous les bénéfices. Le président du BDI a même insisté dans une récente déclaration sur le fait que l'industrie allemande considérait les droits de l'Homme comme un bien mondial et non négociable. Il s'agit donc de faire comprendre à Pékin que la façon dont elle choisira de résoudre les conflits politiques et sociaux aura un impact sur ses relations économiques avec le reste du monde.

Les liens économiques structurels entre l'Europe et la Chine

L'économie européenne est depuis longtemps étroitement liée à la Chine, devenue au fil du temps le deuxième partenaire commercial de l'UE derrière les États-Unis. La crise du coronavirus a ainsi fait apparaître une forme de dépendance européenne à l'égard des capacités industrielles de la Chine, dont la rupture des chaînes d'approvisionnement a mis en difficulté tout le continent. Et, inversement, le marché chinois est désormais indispensable à la bonne santé économique de nombreuses grandes entreprises allemandes et européennes. Il n'y a pas un pays au monde où Volkswagen ne vende plus de voitures qu'en Chine.

À l'image de l'Allemagne, les économies basées sur l'exportation courent donc le risque de toucher leurs limites chaque fois que les marchés mondiaux vacillent. Il est donc évident que l'Europe doit désormais repenser son modèle de croissance, et l'Allemagne ne pourra pas contourner ce défi dans les années à venir.

Depuis la fin de la guerre froide et l'accélération du développement économique de la Chine, les relations entre l'UE et Pékin s'apparentaient à un pacte gagnant-gagnant. Malgré la répression brutale des manifestations de la place Tiananmen orchestrées par le Parti communiste chinois (PCC) en 1989, et à l'exception d'un embargo sur les ventes d'armes encore en vigueur aujourd'hui, l'Europe et en particulier l'Allemagne n'ont jamais rompu les activités commerciales avec la Chine.

Les termes de l'échange étaient simples : là où la Chine voulait les investissements et le savoir-faire occidental, l'Europe et les États-Unis recherchaient un approvisionnement en produits

manufacturés à bas prix. Ces derniers ont longtemps considéré la Chine comme un partenaire dont le système politique finirait par converger avec le leur à mesure qu'il deviendrait plus prospère, jusqu'à en faire une « partie prenante responsable » de l'ordre international.

Pour l'UE, la désillusion est double. Car non seulement cet espoir d'une Chine libéralisée a finalement débouché sur une retotalitarisation du pays et un renouveau nationaliste, mais alors qu'exception faite de l'Irak et du changement climatique elle avait toujours pu compter sur la coopération des États-Unis sur les grands dossiers internationaux, l'Europe se retrouve désormais également confrontée à une Amérique de plus en plus repliée sur elle-même et de moins en moins attachée à un ordre global fondé sur le droit.

Dans ce nouveau contexte géopolitique, l'Europe doit s'efforcer d'inventer une nouvelle relation avec la Chine qui protégerait à la fois l'ordre international, ses valeurs de respect des droits humains et ses intérêts économiques. En cas d'échec, c'est l'ensemble de l'ordre international fondé sur des règles communes qui risquerait de s'effondrer et de laisser les mains libres aux gouvernements antidémocratiques pour faire avancer leurs intérêts et prospérer au milieu du chaos.

L'Europe doit donc agir, mais il faut toutefois être conscient qu'une réorientation des relations avec Pékin aura très vraisemblablement pour ses citoyens des conséquences politiques, économiques et sociales. Pour autant, des revers économiques semblent un prix à payer acceptable pour maintenir une Europe indépendante de la puissance coercitive totalitaire de la Chine.

La Chine de Xi Jinping est consciente des leviers économiques dont il dispose pour faire pression sur la politique étrangère européenne. Il a déjà montré à de nombreuses reprises qu'il n'hésiterait pas à les utiliser. Wu Ken, son ambassadeur en Allemagne, a par exemple menacé Berlin en décembre 2019 qu'il y aurait des « conséquences » si le géant chinois de la technologie, Huawei, devait être exclu du marché allemand de la 5G. Faisant allusion à l'importance du marché chinois pour l'industrie automobile allemande, Wu Ken a ainsi averti que « **le gouvernement chinois n'ignorerait pas cela** ».

L'Allemagne et la Chine : une relation amicale mais difficile

La République fédérale d'Allemagne et la République populaire de Chine ont établi des relations diplomatiques en 1972. Depuis lors, les relations sino-allemandes n'ont fait que se développer sur un nombre grandissant de sujets. La coopération entre les deux pays conduite dans le cadre du

« **partenariat stratégique global** » a permis d'obtenir des résultats économiques bénéfiques aux deux parties, avec un volume commercial qui dépassait en 2019 les 200 milliards d'euros, faisant de la Chine le premier partenaire commercial de l'Allemagne pour la quatrième année consécutive. À titre de comparaison, l'Allemagne et la France n'ont échangé cette année-là que pour 147,4 milliards d'euros de marchandises.

Pour **la plupart des grandes entreprises allemandes**, le marché chinois est ainsi le plus important. C'est le cas de Volkswagen, avec son bénéfice annuel de 4.5 milliards d'euros et ses 110 000 employés basés en Chine. C'est également vrai pour Siemens, qui y emploie 35 000 personnes et y réalise un chiffre d'affaires de 8 milliards d'euros, ou encore pour BASF, dont les 9300 employés chinois réalisent un chiffre d'affaires de 7,3 milliards d'euros. Et il en va bien sûr de même pour Daimler, BMW, Deutsche Bank ou Adidas.

À l'image de la dernière visite sur place d'Angela Merkel en 2019, **l'Allemagne a essayé à maintes reprises** de profiter de sa position pour tenter de convaincre les autorités chinoises de l'importance du respect de l'État de droit, des droits de l'homme et de la démocratie. Mais malgré ces efforts, le mantra « **beaucoup de business et peu de droits de l'Homme** » continue à prévaloir.

Pour la Chine, l'Allemagne ne se classe en effet pas comme un pays qui compte sur le plan politique. Vu de Pékin, Berlin est un acteur important au niveau européen, mais pas au-delà. L'Allemagne n'est considérée comme un partenaire privilégié que sur les plans économiques et commerciaux. Du point de vue chinois, seul leur importe un ordre économique et financier mondial qui garantisse sa croissance et sa prospérité.

La Chine peut d'autant plus facilement ignorer les protestations de Berlin qu'elle sait ce que son marché représente pour un modèle économique allemand basé sur le commerce extérieur et dont le secteur automobile a été fragilisé énormément par la crise du coronavirus. Soucieuse de profiter du marché chinois pour se relancer, c'est ainsi au salon de l'automobile de Pékin que Mercedes-Benz a décidé de lancer sa nouvelle classe « S » en septembre dernier. Alors que le marché européen s'annonce moribond pour encore de longs mois, la reprise de l'économie chinoise offre au contraire des perspectives de profits rapides, et les constructeurs allemands se préparent en Chine à une année 2020 encore meilleure que la précédente.

Si cette tendance se poursuit, la Chine deviendra bientôt le principal importateur de marchandises en provenance d'Allemagne. Le marché chinois est d'autant plus important pour l'Allemagne que les tensions commerciales avec les États-Unis font peser le spectre d'une taxation accrue des voitures allemandes par l'administration Trump. Mais cette dépendance ne va pas sans poser problème pour

l'avenir. Avec sa stratégie «[Made in China 2025](#)», le risque que la Chine ne parvienne à s'emparer du leadership technologique mondial et finisse par atteindre, voire dépasser la qualité des productions allemandes est réel.

Vers une nouvelle phase des relations économiques et politiques avec la Chine

La crise du coronavirus a montré en conditions réelles les risques pour l'UE d'un système basé sur un partenariat quasi exclusif et les vulnérabilités qui en découlaient. Par certains égards, ce que nous vivons à l'heure actuelle rappelle la situation de l'Europe en ruine à la fin de la Seconde Guerre mondiale. La crise du coronavirus nous a fait basculer comme à l'époque, dans une nouvelle ère historique. Chaque jour, nous sommes confrontés à une preuve supplémentaire de la nécessité vitale de redéfinir les règles du vivre-ensemble et de s'assurer de notre indépendance à propos de notre approvisionnement en produits de première nécessité. Mais au-delà des relations sino-européennes, c'est la mondialisation dans son ensemble qui est appelée à se transformer. L'Europe doit parvenir à imposer des normes multilatérales équilibrées et justes. Mais les règles du système international ne peuvent pas être réécrites par la seule Europe.

Dans cette optique, il est primordial pour l'UE de poursuivre avec Pékin ses négociations sur [un accord global sur les investissements](#) afin de renforcer la base juridique des interactions économiques avec la Chine et, enfin, parvenir à fournir à toutes les entreprises européennes un meilleur accès au marché chinois. Pour créer ces conditions d'une concurrence équitable, il faudra obtenir des concessions de la part de la Chine. Mais compte tenu des perturbations entraînées par la pandémie, la perspective d'un accord rapide sur ces questions semble s'éloigner.

Pour l'UE, l'enjeu des prochaines années sera donc de rééquilibrer sa relation économique avec la Chine pour la mettre d'abord au service de ses intérêts. Sur ce sujet comme sur les autres, il ne faut pas s'attendre à une quelconque bonne volonté chinoise. Pour améliorer ses marges de manœuvre et sa position de négociation, l'UE doit au préalable renforcer sa résilience et la capacité de ses États membres à coopérer. Ce n'est qu'ainsi, en assurant en interne la sécurité des chaînes d'approvisionnement en produits essentiels, que l'UE pourra faire de l'accès à son marché intérieur une puissante arme de négociation et se soustraire à la coercition économique chinoise.

Mais au-delà de cette ligne économique commune, l'UE devra déterminer une ligne géostratégique et politique plus claire envers Pékin. Si l'Europe veut peser face à cette puissance qu'elle doit considérer la Chine à la fois comme un partenaire au sein des institutions de la gouvernance

mondiale, comme un concurrent économique dans la mondialisation et comme un rival systémique géopolitique. Elle devra parler d'une seule voix, si elle veut en finir avec la naïveté des dernières décennies. C'est la seule voie à suivre.