

Europe

L'ALLEMAGNE ET LA CHINE : UNE RÉORIENTATION STRATÉGIQUE ANNONCÉE

Ernst Stetter

21/06/2021

Sous les mandats d'Angela Merkel, la politique chinoise de l'Allemagne a connu une stabilité sans précédent. La multiplication des révélations sur les persécutions du Parti communiste chinois à l'encontre des Ouïghours et la crise du coronavirus, qui a fait prendre conscience au monde occidental de sa dangereuse dépendance aux approvisionnements chinois, pourraient changer la donne. L'Allemagne va-t-elle infléchir sa politique ? Ernst Stetter, conseiller spécial du président de la Fondation pour l'Europe, analyse les intentions de chacun des candidats à la succession d'Angela Merkel.

Sous les mandats d'Angela Merkel, la politique chinoise de l'Allemagne a connu une stabilité et une continuité sans précédent. Cette stabilité puise ses sources dans une politique étrangère allemande traditionnelle que ni Trump, ni Poutine ni Erdogan n'ont pu changer.

Les piliers de la politique étrangère allemande ont été fondés au lendemain de la Seconde Guerre mondiale : souveraineté de l'Europe et construction du couple franco-allemand, sécurité doublement garantie par l'OTAN et par le partenariat transatlantique établi par le chancelier Konrad Adenauer dans les années 1950, et engagement en faveur du multilatéralisme au travers de l'ONU. À ces trois axes sont ensuite venus s'ajouter à partir des années 1970 la main tendue par Willy Brandt à l'Europe de l'Est, l'ouverture économique vers l'Asie et la Chine sous Helmut Kohl, et les relations commerciales bilatérales encouragées dans les années 1990 par Gerhard Schröder qui ont installé l'Allemagne comme le plus gros exportateur du continent. Autant d'axes qui ont été poursuivis et accentués par Angela Merkel.

Quelle que soit l'identité du prochain chancelier, ces grandes orientations stratégiques ne devraient pas changer. Cependant, l'analyse du programme des candidats à la succession d'Angela Merkel fait ressortir des divergences quant à l'avenir de la politique chinoise de l'Allemagne.

On s'en doute, cette question est tout d'abord et essentiellement une question économique et

commerciale. Mais avec la pénurie de masques et de produits sanitaires importés depuis la Chine, l'Europe et l'Allemagne ont réalisé au début de la crise sanitaire que les relations économiques constituent également à bien des égards une dépendance stratégique. Si bien qu'il n'est plus possible pour le prochain gouvernement allemand de négliger l'impact des relations sino-germaniques non seulement sur la croissance économique du pays mais aussi sur sa stabilité et son bien-être.

Par ailleurs, l'avenir des relations avec la Chine et de la stratégie allemande de se positionner *via* ses exportations comme son principal fournisseur pourrait être remis en question par la dérive totalitaire de Xi Jinping. Alors que les révélations sur les crimes du Parti communiste chinois s'accumulent, la question des relations commerciales avec Beijing se politise et Berlin s'interroge : comment se positionner face à un régime qui n'accepte aucune critique, ne respecte les règles du commerce international que lorsqu'elles lui profitent, mais demeure l'un des partenaires les plus indispensables des entreprises allemandes ?

Ce débat autour de la recherche du compromis stratégique idéal entre bonnes relations économiques et exigence de respect des droits de l'homme a jusqu'ici débuté de façon prudente au cours de la campagne électorale actuellement en cours en Allemagne.

La Chine, un concurrent et un partenaire économique essentiel

Les trois prétendants à la succession de Merkel s'accordent à dire que l'autoritarisme du régime de Xi Jinping doit amener l'Allemagne et l'Europe à revoir leur politique étrangère à son égard. Et au-delà du durcissement du Parti Communiste chinois, la géopolitique mondiale sera profondément modifiée par l'avènement de Beijing en tant que superpuissance. L'Allemagne doit d'autant plus s'y préparer que le changement de ton de la Chine est déjà visible sur plusieurs dossiers : persécutions génocidaires contre la minorité ouïgoure dans la province du Xinjiang, répression massive contre le mouvement démocratique à Hong Kong, agressivité en mer de Chine méridionale, incursions dans l'espace aérien taïwanais... Les sujets de crispation sont déjà nombreux.

Ils placent l'Allemagne dans une position délicate : en dépit de la crise de la Covid, ses relations commerciales avec la Chine sont florissantes. L'exemple du secteur automobile allemand est à cet égard éloquent : de janvier à avril 2021, l'Allemagne a pu vendre à la Chine **6,79 millions de voitures**, en hausse de 53% sur un an. Pour Volkswagen, BMW, Daimler, et l'ensemble de la filière, la Chine est un marché vital et florissant dans un monde en crise, et il est impensable d'y renoncer.

Si les grandes entreprises allemandes s'accrochent donc au marché chinois, il n'est pas pour autant

acquis que la réciprocité dure encore très longtemps. Beijing ne s'en cache pas : la Chine ambitionne de devenir la première puissance économique et technologique mondiale. Pour y parvenir, elle déploie son ambitieuse stratégie de politique industrielle « **Made in China 2025** ». Le message est limpide : si le partenaire allemand a été utile jusqu'ici, l'objectif à moyen terme est de faire sans lui. Et mieux que lui.

C'est une réalité que n'a pas voulu voir Angela Merkel. Soucieuse d'aider ses entreprises à conquérir le marché chinois, elle a encouragé la signature de nombreux partenariats économiques et scientifiques avec Beijing. Pour le moment, la Chine a encore besoin d'une coopération étendue en matière de technologies, d'industrie et d'innovation. Mais en cherchant à être des partenaires de l'industrie allemande, la Chine souhaite à terme pouvoir être en position de la concurrencer. Appâtée par les perspectives de profit, Angela Merkel n'a pas voulu voir qu'elle fragiliserait en réalité les fondements de l'économie allemande.

Angela Merkel a cru pouvoir raisonner avec la Chine, la faire évoluer. Il est désormais clair que c'est peine perdue. Lors **des dernières consultations du gouvernement allemand avec la Chine en avril 2021**, le Premier ministre chinois Li Keqiang a rudement fait savoir à la chancelière, qui s'inquiétait du sort fait aux Ouïghours, qu'aucune ingérence dans les affaires intérieures de la Chine ne serait tolérée. Pour l'Allemagne, ces discussions ont vocation à tenter d'intégrer la Chine à l'ordre international que l'Europe a contribué à bâtir depuis 1945, et elle a longtemps pensé que la puissance économique des démocraties libérales pousserait la Chine à changer. Elle réalise désormais que depuis l'arrivée de Xi Jinping au pouvoir, c'est désormais la Chine qui ambitionne d'inverser les rôles : au travers de son émergence économique, c'est à son tour d'ambitionner d'exporter son modèle politique.

Il est désormais vain d'espérer isoler la Chine, mais on s'achemine néanmoins vers une rivalité ouverte : économique, technologique, réglementaire, politique, et bien sûr militaire. Dans cette perspective inévitable, l'Allemagne, l'Union européenne (UE) et l'ensemble du camp occidental n'ont plus d'autre choix que de rester unis. C'est ce qu'on a pu observer avec l'accord global d'investissement (CAI) entre la Chine et l'UE. En raison de leurs critiques contre la persécution des Ouïghours, la Chine a annoncé des sanctions contre certains députés européens. En réaction, les grands groupes parlementaires du Parlement européen ont décidé de bloquer l'accord global d'investissement tant que ces mesures ne seront pas levées. Une situation qui a été clairement résumée par **Bernd Lange** (SPD), président de la commission commerciale du Parlement européen : « L'accord est dans le réfrigérateur et il y restera pendant un certain temps ».

C'est dans ce nouveau contexte de durcissement des positions que le prochain gouvernement

allemand s'installera à l'automne 2021. À quoi faut-il s'attendre ?

Annalena Baerbock et le renouveau des valeurs

Dans de récentes déclarations, la candidate des Verts Annalena Baerbock a rappelé la nécessité de maintenir le dialogue avec la Chine mais demandé plus de fermeté de la part de l'Allemagne. Réagissant aux appels à boycotter les entreprises qui utilisent le travail forcé des Ouïghours pour produire en Chine, les Verts soulignent qu'un État souverain tel que l'Allemagne doit pouvoir décider des produits qui peuvent entrer ou non sur son marché. Ainsi, une réglementation européenne sur les chaînes d'approvisionnement doit pouvoir interdire les produits issus du travail forcé. Pour Annalena Baerbock, les négociations autour de l'accord d'investissement entre l'Europe et la Chine doivent également être l'occasion d'obtenir une ferme application du principe de réciprocité.

La candidate prône ainsi un positionnement plus fort de l'Union européenne vis-à-vis de la Chine. Dans une interview accordée le 3 mai 2021 à l'Académie fédérale de politique de sécurité, Annalena Baerbock a repris les mots du Haut Représentant de la politique étrangère de l'Union européenne, Josep Borrell, et souligné que « nous ne devons pas être naïfs à propos de la Chine ». Pour la candidate verte, la Chine pose désormais un risque sécuritaire et stratégique : en investissant dans les infrastructures européennes, Beijing tente de créer des dépendances économiques qui ont vocation à devenir politiques. L'UE doit être vigilante et limiter autant que possible ces investissements directs chinois dans les infrastructures européennes.

Selon Annalena Baerbock, l'UE doit donc se protéger, et même aller plus loin : elle a une responsabilité envers les autres pays. L'UE doit utiliser sa propre puissance pour protéger les autres États de la situation de dépendance que souhaite leur imposer la Chine. Pour elle, il est donc clair qu'une politique qui se contente de défendre des intérêts commerciaux au détriment des valeurs démocratiques finira par se retourner contre l'Europe, et il faut donc y mettre un terme.

Cependant, elle a bien été obligée de faire le constat qu'il était malgré tout impossible de se couper totalement de la Chine : à la fois parce que son marché demeure trop important pour l'Allemagne et l'Europe, mais aussi parce que la situation des droits humains n'y a aucune chance de progresser si le dialogue est interrompu.

Le dilemme chinois d'Olaf Scholz

Du côté du SPD, son porte-parole sur la politique étrangère, Nils Schmid a déclaré **que le parti social-démocrate** défendrait la liberté d'expression et la démocratie contre toute forme d'oppression et continuerait à critiquer la situation en Chine quand cela serait approprié et nécessaire. Pour Nils Schmid, Angela Merkel aurait sous-estimé le défi systémique posé par la Chine en espérant pendant trop longtemps que la Chine se rapprocherait économiquement et donc politiquement de l'Occident. Ces critiques sont nettes, mais il faut noter qu'elles ne sont pas exprimées par le ministre des Affaires étrangères issu lui aussi du SPD, Heiko Maas. Un paradoxe qui illustre le dilemme auquel sont confrontés les sociaux-démocrates, à la fois membres du gouvernement et en campagne pour lui succéder.

Ainsi, on notera que Olaf Scholz, le candidat du SPD, ne s'est pas encore exprimé explicitement sur la situation interne de la Chine et se montre plus prudent que les autres au moment d'évoquer les relations sino-germaniques. Cela s'explique d'une part par ses fonctions de vice-chancelier du gouvernement actuel, mais aussi par son itinéraire politique, étroitement lié à Gerhard Schröder et à Hambourg, ville dont il était le maire et qui a la particularité d'être la plus exposée du pays aux relations commerciales avec la Chine *via* son important port international : **plus que la moitié du commerce international entre l'Allemagne et de la Chine y transite.**

Pour Olaf Scholz, l'Europe doit s'adapter et faire preuve de pragmatisme : puisqu'elle ne peut pas s'attendre à ce que tous les pays du monde partagent sa conception de la démocratie et de l'État de droit, elle doit faire s'atteler à mettre en place une nouvelle politique de sécurité commune qui lui permettrait de d'abord défendre ses intérêts et ses valeurs sur son sol.

Le candidat social-démocrate **se positionne comme le garant d'un nouveau système multipolaire qui doit se façonner à l'horizon 2050** et qui se situe dans **la ligne définie en juin 2020 par le groupe parlementaire du SPD**. Cette approche prudente stipule que les relations avec la Chine doivent être façonnées en trois dimensions : le partenariat, la concurrence et la rivalité systémique.

Partenariat, car la volonté de la Chine de façonner plus activement l'ordre international constitue une opportunité de coopérer avec elle sur certains sujets où les intérêts des deux parties se rejoignent. Concurrence économique, car il est désormais clair que le temps de la coopération industrielle et commerciale est révolu. Rivalité systémique, car il y a désormais deux modèles en compétition sur la scène internationale : d'un côté, la formule occidentale où un État de droit organise une économie de marché libre et sociale et garantit les droits individuels et, de l'autre, l'option chinoise du capitalisme d'État autoritaire. Ces trois dimensions peuvent-elles être

pratiquées simultanément ? En réalité, chacune influence et empiète sur l'autre : la rivalité systémique sera un frein au partenariat, et la concurrence économique sera un des enjeux de la rivalité systémique.

La prudente continuité d'Arnim Laschet

Du côté de la CDU/CSU, son candidat **Arnim Laschet** fait profil bas sur la question, mais évoque la nécessité de proposer une stratégie alternative et concurrentielle au projet des nouvelles routes de la soie développé par la Chine. Il s'agirait de lui opposer un « homologue européen » accompagné d'une « initiative européenne des technologies propres ». Ce projet, qui constitue moins à ce stade une réflexion approfondie qu'un simple appel, est selon lui rendu nécessaire par l'influence croissante exercée par Beijing dans plusieurs pays européens au travers de prêts accordés et d'investissements développés dans des infrastructures critiques. La présence de capitaux chinois aux manettes des routes, des voies ferrées, des barrages, des ports et des infrastructures de télécommunication pose un risque pour la souveraineté de ces pays et donc, à terme, pour l'unité européenne. Il est donc nécessaire que l'UE développe ses propres outils d'investissement pour y faire face.

Sur les questions internationales, l'Union chrétienne est traditionnellement divisée en deux courants : les atlantistes d'un côté, qui prônent un ton plus dur face à la Chine et militent par exemple pour l'exclusion du groupe Huawei dans la gestion des infrastructures du réseau 5G en Allemagne, et les pragmatiques qui préfèrent mettre l'accent sur les bonnes relations économiques avec Beijing. À l'heure actuelle, les déclarations d'Arnim Laschet indiquent qu'il fait partie de ce deuxième camp et que, élu chancelier, il poursuivrait probablement la ligne d'Angela Merkel. Cependant, il faut noter qu'en tant que Premier ministre de Rhénanie du Nord-Westphalie, ce dernier a exprimé des critiques contre les nouvelles routes de la soie chinoises et la menace qu'elles faisaient planer sur le port de Duisburg, dénonçant le risque d'une forme de monopole chinois sur les infrastructures qui pourrait se constituer dans certains pays européens. En résumé, il faudrait selon lui « voir les deux côtés » de la question chinoise, le risque et le bénéfice.

L'Allemagne entre atlantisme et attentisme

S'ils plaident presque tous pour une meilleure prise en compte de la question des droits de l'homme dans les relations commerciales avec Beijing, les candidats à la succession d'Angela Merkel ont pour le moment tous en commun de maintenir une position attentiste sur la Chine dans une campagne qui tarde encore à démarrer et pour laquelle la politique étrangère n'est pas encore au

centre des débats.

En réalité, c'est au lendemain du scrutin, au moment de la négociation du prochain gouvernement entre les futurs partenaires de coalition, que le débat sera véritablement mis sur la table. C'est seulement à ce moment-là qu'il sera possible de savoir si, sur la question chinoise, le pragmatisme commercial allemand saura faire une place aux valeurs européennes.