

---

## **L'Union européenne vue de Chine : un partenaire majeur ?**

---

**Hervé Dejean de la Batie**

*Décembre 2003*



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs

©Ifri, 2003 - [www.ifri.org](http://www.ifri.org)

Institut français des relations internationales  
27 rue de la Procession - 75740 Paris Cedex 15 - France  
Tél. : 33 (0)1 40 61 60 00 - Fax: 33 (0)1 40 61 60 60

La Chine considère-t-elle aujourd'hui réellement l'Union européenne comme « une force majeure dans le monde » avec laquelle elle entend avoir « une coopération tous azimuts<sup>1</sup> » ? Ou continue-t-elle au contraire de tenir l'Europe pour un partenaire secondaire par rapport aux Etats-Unis<sup>2</sup> ?

## 1 – La diplomatie chinoise s'intéresse de longue date à l'Europe

Les experts chinois font remonter la prise de conscience de l'importance croissante de l'Europe et de la construction européenne à Mao Zedong, dès la fin des années 1950, puis à Zhou Enlai, au début des années 1970, et à Deng Xiaoping, en 1975. Des relations officielles ont été établies entre la Communauté économique européenne (CEE) et la Chine en 1975. Un accord de commerce et de coopération a été conclu en 1985. La Chine a adopté, dans les années 1980, une position favorable à la construction européenne, quitte à surestimer le degré de cohésion atteint par les Européens à l'époque<sup>3</sup>. « La coopération entre une Chine autonome et une Europe qui s'autodétermine est importante pour la paix et le développement dans le monde », déclarait Zhao Ziyang, le secrétaire général du Parti communiste chinois (PCC), en 1984<sup>4</sup>.

Cette position favorable à l'intégration européenne, justifiée à l'origine par la théorie des trois mondes et aujourd'hui par la quête d'un monde multipolaire<sup>5</sup>, est demeurée constante.

---

strictement personnel.

<sup>1</sup> Ministère chinois des Affaires étrangères, « Document-cadre de politique européenne », octobre 2003, avant-propos ; cf. texte, partie 4.2.

<sup>2</sup> Le terme « secondaire » est emprunté à Michael Yahuda, « China and Europe: The Significance of a Secondary Relationship », in Thomas Robinson et David Shambaugh (dir.), *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*, Oxford, Clarendon Press, 1998, p. 280.

<sup>3</sup> David Shambaugh, « China and Europe 1949-1995 », *Research Notes and Studies*, n° 11, Contemporary China Institute, School of Oriental and African Studies, University of London, 1996, p. 13-14.

<sup>4</sup> Discours cité par Zhou Hong, « Development and Reconciliation under Peace: An Explanation of China's Policy towards the European Union », in Miguel Santos Neves et Brian Bridges (dir.), *Europe, China and the Two SARs*, Londres, Macmillan, 2000, p. 212. Il est clair, toutefois, que le Premier ministre chinois de l'époque prônait le développement des relations avec les Etats membres de la CEE plutôt qu'avec celle-ci en tant que telle.

<sup>5</sup> L'expression « multipolarité mondiale » figure dans l'introduction du document-cadre chinois de politique européenne précité.

On la retrouve à de nombreuses reprises dans la bouche des dirigeants chinois : le Premier ministre Zhu Rongji proclamait ainsi en 1998, à l'occasion du premier sommet euro-chinois, que la Chine soutenait le rôle de l'Union européenne dans les affaires internationales et se félicitait de la communication de la Commission sur la Chine, rendue publique quelques jours plus tôt<sup>6</sup> ; le vice-président Hu Jintao affirmait pour sa part lors de sa visite à Paris, en novembre 2001, que « dans la réalisation de la paix et du développement au XXI<sup>e</sup> siècle, l'Europe peut et doit jouer un rôle important. [...] L'Union européenne [est] le regroupement régional le plus grand et ayant atteint un degré d'intégration plus élevé que tout autre [...], occupant ainsi une place croissante sur la scène internationale. N'ayant aucun conflit d'intérêts direct entre elles, la Chine et l'Europe partagent de larges intérêts communs<sup>7</sup> ». Pour l'ancien président Jiang Zemin, « la Chine a toujours soutenu l'intégration européenne et voit avec plaisir l'Europe jouer un rôle actif dans les relations internationales<sup>8</sup> ». Les ministres chinois des Affaires étrangères successifs se félicitent toujours de l'état des relations Chine-Union européenne lorsqu'ils rencontrent leurs homologues de la troïka européenne ou les ambassadeurs européens à Pékin, quitte à évoquer aussitôt après des griefs commerciaux<sup>9</sup> ou politiques.

On ne trouve l'expression de vues plus critiques que dans les périodes de tension : au début des années 1990, puis lors du dépôt par le Danemark d'un projet de résolution à la Commission des droits de l'homme de l'Organisation des Nations unies (ONU), en 1997 ; en 1999, les dirigeants chinois ont manifestement été déçus de voir les principaux pays européens participer aux frappes de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) contre la Yougoslavie : il leur a semblé que l'Europe abdiquait son indépendance et se rangeait trop aisément sous la bannière américaine. Ces périodes de crispation ont été brèves, la diplomatie chinoise revenant assez vite, en public du moins, à un langage positif sur les relations euro-chinoises.

---

<sup>6</sup> *Agence Chine nouvelle*, 2 avril 1998.

<sup>7</sup> Conférence à l'Institut français des relations internationales (Ifri), Paris, 5 novembre 2001.

<sup>8</sup> Interview donnée à l'occasion d'une visite en Allemagne, *Die Welt*, 5 avril 2002.

<sup>9</sup> Comme les mesures européennes antidumping et diverses restrictions quantitatives, notamment dans le domaine agricole et agroalimentaire.

## 2 – Un intérêt longtemps tactique : l'Europe comme contrepoids

Diplomates et experts chinois simplifient néanmoins un peu trop l'Histoire lorsqu'ils décrivent les relations avec l'Europe comme un progrès continu, émaillé de quelques crises imputables à l'action de « forces hostiles ». En réalité, **les raisons du soutien chinois à l'intégration européenne ont changé avec le temps** : dans les années 1970 et 1980, la Chine recherchait avant tout un contrepoids à la puissance soviétique. A la fin des années 1980, la réconciliation sino-soviétique étant en bonne voie, la Chine a commencé à rechercher en Europe un contrepoids aux Etats-Unis. Sur le plan doctrinal, cette politique est présentée comme concourant à la formation d'un monde multipolaire ou s'inscrivant dans le cadre d'une « diplomatie de grande puissance », pour reprendre la formulation chinoise de la fin des années 1990.

En pratique, **la Chine des années 1990 a fréquemment utilisé son partenaire européen par rapport à son partenaire principal, les Etats-Unis**. Les relations sino-américaines ont été marquées depuis 1989 par une succession de crises et d'embellies. Dans les périodes de tension avec l'Amérique, la Chine a eu tendance à privilégier relativement l'Union européenne ; dans les périodes fastes de sa relation avec les Etats-Unis, au contraire, elle leur a souvent donné la priorité, comme si elle ambitionnait en réalité une nouvelle bipolarité. Elle a joué à maintes reprises de la concurrence, politique et commerciale, entre l'Europe et les Etats-Unis, n'hésitant pas à l'attiser au besoin en faisant miroiter des avantages commerciaux ou politiques aux uns et aux autres. L'octroi alterné de grands contrats commerciaux aux Américains et aux Européens, mais aussi les gestes politiques soigneusement consentis à la veille des sommets<sup>10</sup>, sont autant de leviers utilisés par la diplomatie chinoise dans ce jeu de poids et de contrepoids. La Chine n'apprécie guère que d'autres puissances jouent la « carte chinoise » pour servir leurs calculs l'intérêts, mais elle-même a souvent eu recours à la « carte américaine » ou à la « carte européenne » au gré de ses intérêts.

---

<sup>10</sup> Avancées en matière de droits de l'homme ou de lutte contre la prolifération nucléaire ou balistique, par exemple. Alors qu'Américains et Européens adressent à la Chine des demandes identiques ou similaires, c'est le plus souvent à la veille d'une visite américaine que la Chine choisit de faire un geste. Celui-ci est aussitôt interprété par les médias comme un signal politique adressé aux Etats-Unis.

Entre l'Europe et les Etats-Unis, en effet, les choses ne sont pas égales pour la Chine. Si tous deux sont désormais des partenaires économiques de taille comparable, les Etats-Unis pèsent plus lourd, aux yeux de la Chine, en termes politiques et, plus encore, en termes militaires. Par leur déploiement militaire en Asie orientale et, depuis 2001, en Asie centrale, les forces américaines sont au cœur des calculs de sécurité de la Chine. Cette puissance militaire peut avoir des effets positifs pour elle, car la Chine a besoin de stabilité pour son développement économique (« la paix et le développement sont la tendance de l'époque », pour reprendre la formule consacrée de Deng Xiaoping). Mais la puissance américaine inquiète également la Chine, d'autant plus que les Etats-Unis ont pris officiellement, depuis 1979, l'engagement de veiller sur la sécurité de Taiwan. Ceux-ci sont donc l'alpha et l'oméga de la diplomatie et de la sécurité chinoises. Il n'est pas très surprenant, dans ces conditions, que les Européens aient pu avoir l'impression que la relation euro-chinoise était « secondaire » et instrumentalisée au gré des hauts et des bas de la relation principale entre Pékin et Washington. C'est, après tout, une tradition ancienne que d'« utiliser les barbares pour contrôler les barbares ».

### **3 – La prise en compte de la construction européenne est récente**

Pendant longtemps, dirigeants et diplomates chinois ont regardé l'Europe à travers les Etats – d'abord à travers les grands Etats : l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, l'Italie –, sans négliger pour autant les autres. C'était manifestement le cas jusqu'au milieu des années 1990. Même lorsque la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union européenne a vu le jour, et lorsque le dialogue politique euro-chinois a été officiellement lancé (en 1994), la Chine a continué à privilégier dans les faits ses relations bilatérales avec les Etats membres de l'Union, voire à les opposer entre eux pour obtenir des avantages diplomatiques ou commerciaux. Le dialogue politique euro-chinois est longtemps demeuré relativement formel, en tout cas moins substantiel que celui mené avec les principaux Etats membres : rencontres ministérielles ou sommets assez brefs, souvent conduits en marge de réunions internationales plus importantes ; discussions moins approfondies qu'avec les Etats membres, surtout sur les sujets sensibles.

Les autorités chinoises savent qu'il existe des différences de perception et d'intérêt entre les Etats membres. Même dans les matières commerciales, qui sont de la compétence de la Commission, le ministère chinois du Commerce (Ministry of Foreign Trade and Economic Cooperation [MOFTEC], puis Ministry of Commerce [MOFCOM]) et, à l'occasion, celui des Affaires étrangères n'hésitent pas à effectuer des démarches auprès des Etats membres pour protester contre les mesures antidumping et contre les restrictions commerciales communautaires ; des pressions particulières sont exercées contre les pays supposés, à tort et à raison, tirer l'ensemble de l'Union vers la voie du protectionnisme.

Il est vrai que les difficultés des Européens à définir une attitude commune conduisent parfois les autorités chinoises à s'adresser individuellement aux Etats membres. Un exemple en a été fourni en 2001-2002 par les négociations en cours pour reconnaître à l'Europe le statut de « destination touristique agréée » : la Chine s'est adressée à la Commission européenne ; faute d'obtenir de sa part une réponse satisfaisante, elle a également transmis des projets d'accords bilatéraux à plusieurs Etats de l'espace Schengen, dont certains paraissaient désireux de conclure rapidement pour s'assurer un avantage économique. Un travail considérable a été nécessaire à l'intérieur de l'Union pour que la compétence communautaire soit reconnue et qu'un accord unique soit finalement paraphé lors du dernier sommet Union européenne-Chine, le 30 octobre 2003.

Sur les questions politiques, la Chine, tout en rendant hommage aux communications de la Commission de 1995 et 1998, a longtemps continué de privilégier les relations avec les Etats, les opposant au besoin entre eux : le Danemark et les Pays-Bas en ont fait l'expérience en 1997 après avoir déposé un projet de résolution « anti-chinois » à la Commission des droits de l'homme de l'ONU. La Chine se félicite des avancées de la PESC lorsque celles-ci sont à son avantage, mais elle n'hésite pas à mettre les Etats membres en cause lorsqu'une attitude communautaire ne lui convient pas. Elle déplore fréquemment les positions critiques prises par le Parlement européen sur des sujets sensibles pour elle (droits de l'homme, Taiwan, Tibet).

#### **4 – Une prise de conscience, récente mais réelle, du poids de l'Europe et de la construction européenne**

Dès lors que l'on choisit de ne pas s'arrêter au langage officiel – depuis longtemps positif à de rares exceptions près – ou aux propos courtois ou diplomatiques que les officiels chinois prodiguent à leurs visiteurs européens, l'appréciation devient difficile : au-delà des discours et des communiqués, la Chine prend-elle réellement les Européens et la construction européenne plus au sérieux qu'en 1994-1995, lorsque le dialogue politique a été inauguré ?

Il semble bien que oui, pour autant que l'on puisse en juger à travers les échos des rencontres officielles et de nombreux entretiens avec des responsables et des experts chinois. Fonctionnaires et universitaires font état de leur « admiration » pour l'Europe. Ils estiment qu'avec son intégration, elle devient une force importante dans tous les domaines. Il est logique que l'Europe et la Chine, « deux forces montantes », se prêtent mutuellement une attention accrue. La construction européenne est « un modèle d'intégration régionale que la Chine étudie attentivement ».

##### *4.1 – Quelles sont les raisons de cette prise de conscience ?*

Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut en avancer quelques-unes :

- étudiant attentivement l'Europe, les experts chinois ont fini par surmonter leurs réflexes traditionnels, qui les portaient à privilégier les Etats, et ont pris la mesure de la construction européenne sous toutes ses formes : traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice, développement de la PESC et de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), élargissements successifs qui prouvent la force d'attraction de l'Union ; au lendemain de la crise du Kosovo, les diplomates chinois ont sans doute éprouvé une forte déception à l'égard d'une Europe incapable (pensaient-ils) de prendre ses distances par rapport à l'Amérique ; ils sont rapidement revenus à une perception différente et plus juste des choses, qui les a conduits à suivre avec attention la politique européenne ;
- la négociation d'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a fait prendre conscience aux dirigeants et aux fonctionnaires chinois

de la force et de la cohésion de l'Union européenne, qu'ils avaient au départ sous-estimées ; le MOFTEC a d'abord apporté beaucoup de soin à la négociation bilatérale avec les Etats-Unis, en pensant que les Européens devraient se satisfaire du résultat obtenu ; les choses ne se sont pas passées ainsi : la Commission européenne, appuyée par les Etats membres, a fait preuve d'une fermeté remarquable, ce qui a retardé de quelques mois la conclusion de la négociation, mais a fait prendre conscience à la partie chinoise que l'Europe était une force avec laquelle il fallait compter ;

- le lancement de l'euro a frappé les responsables chinois et en a sans doute surpris plus d'un, mais il leur a fait prendre conscience du caractère profond et irréversible de la construction européenne ; dans un premier temps, la prudence a toutefois présidé à l'introduction de l'euro dans les réserves de change chinoises : selon les estimations les plus prudentes, plus de 80 % d'entre elles étaient encore libellés en dollars en 2001, le solde se répartissant entre le yen et l'euro. Cette prudence s'explique largement par la dépréciation de l'euro par rapport au dollar en 1999 et 2000. La consolidation du cours de l'euro, depuis 2001, semble avoir affermi la confiance des autorités chinoises ;

- l'intérêt croissant de l'Union européenne pour la Chine a sans doute stimulé, en retour, une prise de conscience de l'importance de ce pays pour l'Europe. La première communication de la Commission sur la Chine<sup>11</sup> a produit un effet important en Chine même, persuadant dirigeants et experts que l'Union s'était désormais dotée d'une « vision stratégique » et d'une politique à long terme vis-à-vis de leur pays<sup>12</sup> ;

---

<sup>11</sup> « Communication pour une politique à long terme entre la Chine et l'Europe », 5 juillet 1995, *Bulletin UE 07-1995*. Cette communication faisait suite à une précédente, consacrée à l'ensemble de l'Asie (« Vers une nouvelle stratégie asiatique », COM [1994] 314). Une deuxième communication de la Commission, intitulée « Vers un partenariat global avec la Chine », a été publiée le 25 mars 1998 (COM [1998] 181). Elle a été actualisée le 15 mai 2001 puis le 10 septembre 2003 (« Intérêts communs et défis dans les relations Union européenne-Chine – Vers un partenariat mature », *Bulletin UE 9-2003*).

<sup>12</sup> A titre d'exemple, un bilan très positif a été dressé par Feng Zhongping, directeur adjoint de la division d'Europe occidentale du China Institute of Contemporary International Relations (CICIR), réputé proche du ministère de la Sécurité d'Etat : « EU's China Policy Analysed », *Contemporary International Relations*, avril 1998 ; l'auteur qualifiait notamment la communication de la Commission de 1998 de « mouvement stratégique [...] qui n'est en aucune manière un expédient, mais une décision stratégique à long terme adoptée après mûre délibération entre les Etats-membres ».

- on peut néanmoins penser que les responsables chinois continuent de percevoir l'Europe par rapport à leur relation prioritaire avec les Etats-Unis. Dès lors que la relation sino-américaine restera complexe pendant une longue période, faisant coexister coopération et rivalité, et voyant alterner périodes d'embellie et périodes de tension, il est logique de bâtir une relation stable avec un autre grand partenaire qui puisse jouer un rôle stabilisateur.

#### 4.2 – Cet intérêt de la Chine pour l'Union européenne est aujourd'hui formalisé

Un rapport officieux mais très complet avait déjà été publié par l'Institut chinois des relations internationales contemporaines (China Institute of Contemporary International Relations, CICIR) en 2001 : on y trouvait un bilan très positif de la construction européenne dans tous les domaines et des progrès des relations euro-chinoises. Les auteurs se prononçaient pour un engagement plus marqué de la Chine aux côtés de l'Europe ; ils recommandaient la rédaction d'un document officiel chinois sur les relations avec l'Union européenne, qui serait le pendant des communications successives de la Commission. Il est à noter que les réserves et les mises en garde que l'on pouvait lire dans les articles antérieurs sont à peu près absentes de ce document, à la rédaction duquel avaient collaboré des chercheurs et des fonctionnaires de plusieurs ministères<sup>13</sup>.

Un document officiel chinois, équivalent des communications successives de la Commission européenne, a finalement été publié par le ministère des Affaires étrangères en octobre 2003<sup>14</sup>. Ce texte constitue en soi une étape significative, car c'est la première fois que les autorités chinoises éprouvent le besoin de formaliser de cette manière leur politique vis-à-vis d'un grand partenaire. Il n'est donc pas surprenant que les Etats membres de l'Union européenne lui aient réservé un accueil favorable.

Ce document énonce avec une grande clarté les raisons pour lesquelles l'Europe est

---

<sup>13</sup> Feng Zhongping (dir.), « Report on China's EU Policy », *Contemporary International Relations*, vol. 11, n° 8, juillet 2001.

<sup>14</sup> Ministère chinois des Affaires étrangères, « China's EU Policy Paper », octobre 2003, disponible sur <[www.fmprc.gov.cn](http://www.fmprc.gov.cn)>.

un partenaire de premier plan pour la Chine : « L'UE est à présent une communauté forte et la plus intégrée qui soit dans le monde [...]. Malgré les difficultés et les défis à venir, le processus d'intégration européenne est irréversible et l'UE jouera un rôle des plus importants tant dans les affaires régionales que dans les affaires internationales. » Il se place clairement dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne. Il embrasse tout le champ de la relation euro-chinoise (le politique, l'économique, le culturel, la sécurité sous ses diverses formes, y compris militaire) et reconnaît que cette relation peut prospérer malgré la persistance de certaines divergences<sup>15</sup>.

Conformément aux souhaits des Européens, ce document-cadre inclut les questions de maîtrise des armements et de non-prolifération dans le champ de la coopération euro-chinoise. Il se prononce également en faveur d'une coopération renforcée aux Nations unies, au Forum Europe-Asie (Asia Europe Meeting [ASEM]). Il prône l'intensification de la lutte antiterroriste et de la coopération policière et judiciaire. Il affirme que la Chine est prête à poursuivre le dialogue sur les droits de l'homme. Ce document détaille les nombreux domaines dans lesquels elle souhaite intensifier sa coopération économique, scientifique et technique avec l'Union européenne. Tout ceci est très positif et a été relevé comme tel par les Européens.

Il est vrai, et les médias l'ont aussitôt souligné, que ce document, censé orienter la politique chinoise vis-à-vis de l'Europe, comporte aussi un certain nombre de messages dénués d'ambiguïté à l'adresse de l'Union sur les domaines habituels de préoccupation de la Chine : Taiwan, Tibet, restrictions commerciales, etc. Ceci ne surprend guère et ne doit pas masquer la nature fondamentalement positive de ce premier document-cadre.

Au-delà des déclarations d'intention que sont les communications et les documents-

---

<sup>15</sup> Le document affirme qu'« il n'y a pas de conflits fondamentaux entre la Chine et l'UE et [qu']aucune des parties ne représente une menace pour l'autre » (partie 2, al. 2). Au premier degré, cette affirmation est positive. Elle peut également se lire, cependant, comme un constat de l'éloignement géographique et de l'importance stratégique relative de l'Union. Cette formulation (« pas de conflit d'intérêt, pas de menace l'un pour l'autre ») est en effet couramment employée par les dirigeants chinois à l'occasion de visites officielles pour qualifier les relations avec les pays éloignés et d'importance secondaire, par exemple des pays d'Amérique du Sud ou d'Europe orientale. Elle n'est, en revanche, jamais employée pour les partenaires essentiels que sont les États-Unis ou le Japon. On peut se demander si, en voulant utiliser une formulation positive, les auteurs du document n'ont pas inconsciemment relativisé l'importance stratégique de l'Union pour la Chine.

cadres, la décision chinoise de participer au programme Galileo, entérinée par la signature d'un accord entre les deux parties le 30 octobre 2003, est particulièrement symbolique des progrès de leur relation. La Chine a en effet fait le choix de coopérer avec l'Europe sur ce programme majeur. Il s'agit d'une décision stratégique qui illustre le degré de confiance mutuelle existant aujourd'hui entre la Chine et l'Union européenne, et ouvre la voie à de nouvelles coopérations en matière spatiale.

## **Conclusion**

L'observation de la relation euro-chinoise sur une période suffisamment longue permet de mesurer le chemin parcouru : approfondissement progressif du dialogue politique après un démarrage un peu lent, progrès importants de la coopération économique avec et depuis l'adhésion de la Chine à l'OMC, extension de la coopération à de nouveaux domaines (trafic des êtres humains, etc.), meilleure compréhension mutuelle y compris sur les sujets traditionnels de friction, politiques ou commerciaux.

Ceci a été rendu possible par une compréhension de plus en plus profonde, de la part des dirigeants et des experts chinois, à la fois de l'Union, de la construction européenne et du rôle de l'Europe dans le monde. Le document-cadre chinois d'octobre 2003 marque une étape significative à cet égard et doit être salué comme tel.

Malgré ces progrès, cependant, tous les motifs de friction et d'incompréhension n'ont pas disparu et les Européens peuvent parfois conserver l'impression que la relation euro-chinoise est vue par la Chine comme secondaire par rapport à une relation sino-américaine primordiale, et instrumentalisée comme telle. Les documents solennels et autres déclarations d'intention ont leur utilité, mais c'est d'abord par des actes que les deux parties doivent démontrer l'importance stratégique de la relation euro-chinoise.