

L'Union européenne, entre États-Unis et Chine

Par **Hans Dietmar Schweisgut**

Hans Dietmar Schweisgut, secrétaire général du Centre franco-autrichien pour le rapprochement en Europe (CFA), a été entre 2014 et 2018 ambassadeur de l'Union européenne à Pékin.

Traduit de l'anglais par Cadenza Academic Translations.

États-Unis et Union européenne (UE) convergent désormais pour considérer la Chine, longtemps vue avec une certaine bienveillance, comme un rival systémique dans l'ordre international. En dépit de cette convergence, leurs intérêts vis-à-vis de Pékin diffèrent, l'Union européenne entendant garder une certaine dimension partenariale dans ses relations avec la Chine. Mais l'UE ne pèsera dans l'Indo-Pacifique que si elle y développe des stratégies de long terme, appuyées sur des moyens concrets.

politique étrangère

L'Union européenne (UE) souhaite depuis longtemps renforcer mais aussi rendre plus cohérente sa politique étrangère et de sécurité. Le traité de Lisbonne a institué un haut représentant pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité ainsi qu'un nouvel organe diplomatique, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE). En dépit des progrès réalisés, en particulier dans la coopération de défense, l'UE est encore loin d'avoir une politique extérieure cohérente et efficace, alors même que le départ du Royaume-Uni a réduit son poids économique, politique et militaire.

Dans un climat international radicalement changé, l'Europe a pourtant pris conscience ces dernières années du besoin d'agir de manière plus autonome, et décisive. L'instabilité de son voisinage s'est aggravée de la politique agressive de la Russie et les défis posés par l'essor de la Chine sont devenus plus apparents, au moment où l'unilatéralisme américain de la présidence de Trump ébranlait la confiance dans l'Alliance transatlantique.

Dans ce contexte, le haut représentant Josep Borrell a parlé d'une Europe qui devait apprendre le langage de la puissance : terrain inconnu pour une Union dont les principes fondamentaux visent à dépasser la

politique de puissance par le regroupement des souverainetés nationales et un système fondé sur les règles, définissant son action extérieure par ces principes mêmes. La politique étrangère et de sécurité reste pour l'essentiel une prérogative nationale, les outils de la politique géoéconomique comme le commerce, l'investissement, la politique de concurrence et la monnaie unique étant activés au niveau européen. Le problème est donc largement de combiner efficacement tous les instruments d'action dans un cadre cohérent.

Le président Biden a ouvert son mandat en annonçant le retour des États-Unis au multilatéralisme et à une coopération étroite avec leurs alliés. Ce qui implique aussi leur retour à un leadership mondial, sur la base de valeurs démocratiques partagées. Les Européens ont, dans l'ensemble, salué l'élection de Biden et son programme de renouvellement de l'engagement américain. Mais ils se demandent aussi si les quatre ans d'*America first* de Trump – qui traitait ses alliés en adversaires plus qu'en amis – étaient une aberration ou si la profonde polarisation du système politique américain ne menace pas toujours d'un retrait des États-Unis de la scène mondiale, et du système d'alliances construit après-guerre.

Hors même de ce risque systémique, trop de choses ont changé, dès les mandats d'Obama, pour qu'on puisse raisonnablement espérer en revenir au *statu quo* antérieur : la politique intransigeante et agressive de Donald Trump vis-à-vis de la Chine est largement considérée à Washington comme un changement de cap nécessaire. L'essor de la Chine, le défi qu'il pose à la prééminence américaine, le rôle de Pékin dans l'Indo-Pacifique, forment l'enjeu premier pour la politique étrangère et de défense américaine, et la compétition systémique avec la Chine aura des répercussions directes sur les relations entre les États-Unis et leurs partenaires. Si les Européens se réjouissent du renforcement de l'Alliance transatlantique et de la coordination politique proposée par le président Biden, ils savent qu'ils doivent regarder au-delà de cette alliance pour défendre des intérêts qui ne coïncideront pas toujours avec ceux des États-Unis – en dépit de l'impressionnante démonstration d'unité des sommets du G7, de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) et UE-États-Unis de juin 2021.

La fin des illusions : les positions américaine et européenne sur la Chine avant Trump

Pékin s'inquiète manifestement de la volonté du président Biden de renforcer les alliances américaines contre la Chine, et avertit les États membres de l'UE qu'ils feraient mieux de demeurer hors des rivalités de

puissance pour se concentrer sur des relations économiques et commerciales UE-Chine, qui pourraient être mises à mal si les Européens suivaient les États-Unis. La Chine a certes intérêt à neutraliser l'Europe dans son bras de fer avec Washington, mais l'Europe ne peut rester à équidistance des deux puissances sans abandonner ses valeurs, ainsi que sa prétention à un rôle mondial qui ne peut se limiter à refuser de prendre position face à une rivalité systémique. L'intérêt de l'Europe réside donc dans le développement d'une alliance plus forte, mais aussi plus égalitaire, avec les États-Unis, pour accroître ses moyens de pression face à la Chine et diversifier ses moyens d'action, en renforçant ses relations avec les partenaires partageant ses valeurs et en élargissant sa présence dans l'Indo-Pacifique.

L'approche n'est pas fondamentalement nouvelle pour l'UE, mais la Chine, jusqu'à récemment perçue comme relativement inoffensive, ne constituait pas une priorité pour les États-Unis, qui ne se sentaient pas menacés par son essor. La déclaration conjointe de 2013 de la secrétaire d'État Hillary Clinton et de la haute représentante Catherine Ashton, appelant à une coopération plus étroite sur les questions politiques, économiques et sécuritaires, ainsi que sur la situation des droits de l'homme dans la région Asie-Pacifique, n'avait ainsi connu que peu de suites.

Les États-Unis avaient pourtant déjà commencé à réagir avec le changement de cap de l'administration Obama en direction de l'Asie, censé éloigner l'Amérique de ses guerres d'Irak et d'Afghanistan, perçu par la Chine comme l'amorce d'une tentative d'endiguement. Les États-Unis intensifiaient alors leur engagement économique dans la région Asie-Pacifique à travers la négociation avec onze pays d'un accord de partenariat Trans-Pacifique (TPP). Cet accord, qui n'incluait pas la Chine, était conçu pour définir les règles d'un espace commun de commerce et d'investissement, avant que la Chine n'affirme son influence dans la région. Simultanément, l'UE poursuivait sa propre politique commerciale en Asie avec des négociations de partenariat et de libre-échange avec la Corée du Sud, le Japon, certains États membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Il est vrai que l'Europe a mis beaucoup plus de temps que les États-Unis à percevoir comme une menace la politique offensive et les actions agressives de la Chine dans les mers de Chine orientale et méridionale. Les avis étaient partagés sur l'initiative chinoise de création de la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures (AIIB), en 2015. L'administration Obama s'y opposait, la plupart des pays européens décidant d'y adhérer. Concernant l'initiative Ceinture et Route en général,

l'UE, divisée, a pris un certain temps pour formuler une position commune, sa propre stratégie de connectivité.

En matière de commerce et d'investissement, néanmoins, les États-Unis et l'UE suivaient des approches similaires, négociant conditions d'accès aux marchés et accords d'investissement, en s'appuyant sur le dialogue politique pour établir des règles du jeu équitables. Avec l'adhésion de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2001, ils espéraient qu'à travers la libéralisation et l'ouverture de son économie, elle deviendrait un acteur responsable, plus convergent avec le système de gouvernance politique et économique des démocraties occidentales. Les illusions s'étaient dissipées avant l'arrivée au pouvoir de Xi Jinping mais il a fallu un certain temps pour saisir que Pékin, en dépit d'annonces persistantes d'adhésion au système de règles multilatéral et d'ouverture à venir, était en fait en train de renforcer le contrôle du Parti communiste chinois (PCC) sur l'économie et tous les aspects de la vie publique. Il n'avait nulle intention de mettre fin à ses pratiques discriminatoires et mercantiles, tout en prétendant être un pays en développement dont on ne pouvait attendre la réciprocité.

La frustration a donc grandi des deux côtés de l'Atlantique, mais les États membres de l'UE étaient loin de s'accorder sur la façon de faire face à la Chine. L'approche européenne pâtissait en outre d'un faible pouvoir de négociation. Certains progrès avaient été réalisés avec Pékin dans une série de dialogues sectoriels – sur le changement climatique, la politique de concurrence, la protection de la propriété intellectuelle...–, mais sur les questions centrales du commerce et de l'investissement la Chine restait intransigeante. Elle savait que l'UE n'était pas prête à adopter des mesures défensives contre les pratiques commerciales déloyales, ou plutôt qu'elle ne disposait pas de la majorité des États membres nécessaire à de telles décisions. L'UE s'en est donc tenue à réitérer inlassablement son refus de fermer son marché au commerce et à l'investissement chinois, en même temps qu'elle demandait à ce que le marché chinois s'ouvre autant que le sien, les négociations sur l'accord global sur les investissements (AGI), entamées en 2013, constituant un outil privilégié pour y parvenir.

Les mécanismes de défense commerciale établis par l'UE étaient liés au fait que la Chine n'était pas reconnue comme une économie de marché – un critère important pour les mesures *antidumping*. Selon l'interprétation par la Chine de son propre protocole d'adhésion à l'OMC, elle devait automatiquement être reconnue comme une économie de marché après quinze ans, c'est-à-dire fin 2016, date à laquelle l'UE mettrait fin à ce que Pékin considérait comme des pratiques discriminatoires injustifiées dans

l'évaluation de ses droits *antidumping*. En 2015 et 2016, la Chine a donc fait pression pour que la Commission européenne accepte son point de vue, tout en refusant de discuter du problème des surcapacités chinoises dans les secteurs de l'acier et de l'aluminium, qui causaient une distorsion sur les marchés et étaient devenues un point sensible pour l'Europe et les États-Unis. La stratégie de la Chine, consistant à forcer la Commission à lui concéder le statut d'économie de marché en faisant pression sur les États membres, s'est faite de plus en plus agressive. Avec, finalement, l'effet inverse, puisqu'elle a contribué à unifier l'UE plutôt qu'à la diviser. Entre-temps, les positions européennes sur les investissements chinois, visant de manière croissante les entreprises de haute technologie en Europe, évoluaient radicalement. L'affaire Kuka en 2016 – fabricant allemand d'équipements robotiques racheté par l'entreprise chinoise Midas – appelait particulièrement l'attention et redéfinissait le champ du débat.

La Chine est-elle une économie de marché ?

Ces développements, conjugués au refus de Pékin d'accepter le jugement de la Cour d'arbitrage de La Haye d'août 2016, qui rejetait les revendications territoriales chinoises sur la quasi-totalité de la mer de Chine méridionale, ainsi qu'à la détérioration de la situation des droits de l'homme en Chine, ont entraîné une réévaluation critique des relations UE-Chine, déjà reflétée en juin 2016 par la première Stratégie de l'UE à l'égard de la Chine. Celle-ci fut suivie de mesures concrètes visant à défendre les intérêts de l'UE et à faire pression sur Pékin pour une plus grande réciprocité dans l'accès aux marchés, avec une nouvelle législation *antidumping* et de nouveaux instruments de défense commerciale – dont la proposition de la Commission pour un mécanisme de contrôle des investissements, entré en vigueur en 2020.

L'unilatéralisme américain : la compétition avec la Chine

L'UE était prête à coordonner son approche avec celle des États-Unis, bilatéralement ou dans le cadre de l'OMC. Cela afin de garantir un meilleur accès aux marchés pour les entreprises étrangères et combler les failles de la législation, notamment pour les plaintes déjà anciennes contre les pratiques chinoises de distorsion du marché : aides aux entreprises publiques ou transferts forcés de technologies. L'administration Trump n'avait toutefois nulle disposition à coordonner sa politique avec des alliés qu'elle voyait comme des concurrents économiques. Les États-Unis choisirent d'imposer unilatéralement des droits de douane sur les exportations chinoises début 2018, qui ont rapidement couvert l'acier et l'aluminium pour des raisons dites de sécurité nationale, et s'imposaient non

seulement à la Chine mais aussi aux États de l'UE. Les années 2018 et 2019 étaient marquées par de nouveaux droits de douane américains et, en retour, des droits de douane chinois sur les exportations américaines ainsi que par des restrictions américaines en matière de technologies, ponctuées de négociations intermittentes jusqu'à ce que l'accord dit « de Phase un » soit signé fin 2019.

Cet accord engageait la Chine à accroître de 200 milliards de dollars ses achats de marchandises et de services américains, et répondait à un certain nombre de préoccupations américaines quant aux obstacles à l'investissement, à la protection de la propriété intellectuelle et aux transferts de technologies, tout en laissant en place la plupart des barrières douanières. Les relations entre Washington et Pékin ne se sont pourtant pas apaisées après cet accord. La pandémie de Covid-19 a aggravé les tensions, et l'administration Trump a accru sa pression sur la Chine dans une rhétorique agressive, avec l'objectif affiché de découpler l'économie américaine de l'économie chinoise et de ralentir l'avancée de cette dernière en matière d'informatique et de télécommunication. Parallèlement, si l'administration Trump ne quittait pas l'OMC, elle réussissait à paralyser son principal mécanisme de règlement des différends en bloquant la nomination de nouveaux membres de son organe d'appel.

Tout ceci plaçait l'UE dans une position délicate. Elle devait réagir aux sanctions américaines et se protéger des effets secondaires des sanctions imposées par Washington à l'Iran. Elle poursuivait en solitaire sa politique vers la Chine, qui invitait désormais l'UE et ses États membres à s'allier pour protéger le système multilatéral face à l'unilatéralisme américain. Les Européens refusaient fermement d'être visés par les décisions américaines, incompatibles avec les règles de l'OMC, tout en ne souhaitant pas se découpler de leur deuxième plus important partenaire commercial. Mais de plus en plus de voix s'élevaient, suggérant que sans l'approche conflictuelle et perturbatrice de Trump, la Chine aurait tout simplement continué à profiter des lacunes des règlements internationaux, ne faisant des concessions que là où elle avait intérêt à en faire. Les positions européennes se sont donc elles aussi durcies, à mesure que la frustration face à l'absence de progrès progressait dans les milieux politique et des affaires. Le document « Sur les relations UE-Chine – une vision stratégique¹ », présenté au Conseil européen en mars 2019, qualifiait pour la première fois la Chine non plus seulement de partenaire

1. « Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil sur les relations UE-Chine – Une vision stratégique¹ », 12 mars 2019, disponible sur : ec.europa.eu.

et de concurrent, mais de « rival systémique ». Une rupture fondamentale avec la terminologie précédente qui mettait l'accent sur le partenariat stratégique global prôné par la Chine et sur l'Agenda stratégique de coopération UE-Chine 2020, adopté en 2013. La Vision stratégique de 2019 allait bien au-delà du commerce, de l'investissement et des technologies, pour aborder la résistance aux pressions économiques, la cybersécurité, la lutte contre la désinformation, la protection des valeurs universelles et les problématiques de défense et de sécurité.

Cette approche plus ferme a porté ses fruits au sommet UE/Chine d'avril 2019, où la Chine a accepté les positions de l'UE sur l'ouverture et la transparence, la non-discrimination, l'accès réciproque aux marchés, la réforme de l'OMC, mais aussi sur l'universalité des droits de l'homme et les engagements de libéralisation, permettant une avancée décisive vers l'accord global sur les investissements, dont les négociations se trouvaient au point mort. L'élan reposait sur un sentiment renforcé d'unité européenne, sur un leadership plus clairement assumé par l'Allemagne et la France – le président Macron avait invité la chancelière Merkel et le président de la Commission Juncker à Paris lors de la visite officielle de Xi Jinping en France –, et sur des concessions chinoises visant à empêcher les positions européennes de se durcir encore dans un contexte de guerre commerciale intensifiée entre Pékin et Washington.

La Chine, pour la première fois qualifiée de « rival systémique »

La pandémie de Covid-19 devait cependant freiner l'agenda UE-Chine, la « diplomatie du masque » de Pékin, la répression de l'opposition à Hong Kong, et les violations massives des droits de l'homme au Xinjiang contribuant à durcir les perceptions déjà négatives de la gouvernance chinoise. Le sommet entre Xi Jinping et les 27 chefs d'État de l'UE, qui devait se tenir à Leipzig sous présidence allemande du Conseil de l'Union, au second semestre 2020, fut reporté pour cause de pandémie, ce qui rendit impossible toute avancée des négociations sur l'accord global sur les investissements. On ne s'attendait ainsi pas à ce que Pékin accepte des concessions assez importantes pour clore sept ans de négociations, et pourtant l'annonce surprise d'une conclusion de l'accord intervint juste à la fin 2020, la veille de l'inauguration de Joe Biden. Les critiques l'ont interprétée comme une victoire diplomatique de Xi Jinping, qui semblait compromettre le souhait de la nouvelle administration américaine de ramener l'Europe dans son alliance contre Pékin, et indiquer que mieux valait négocier avec la Chine que l'affronter pour obtenir des résultats mutuellement bénéfiques. Mais la « victoire » fut de courte durée.

La Chine reste au cœur de la politique étrangère des États-Unis

Tout au long du mandat de Trump, les relations entre les États-Unis et l'Union européenne sont restées précaires, l'administration américaine préférant l'unilatéralisme à la coopération. Malgré les différends, l'UE restait consciente de la nécessité de se coordonner avec les États-Unis pour relever les défis chinois, et éviter que le système multilatéral – et en particulier l'OMC – ne soit affecté durablement. La suggestion du haut représentant Borrell d'établir un dialogue sur la Chine entre le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et le département d'État fut retenue par le secrétaire d'État Pompeo, mais seulement à la toute fin de ses fonctions, et n'a donc pu se concrétiser que sous l'administration actuelle. Les États-Unis préféraient alors se concentrer sur des relations bilatérales avec certains États membres, notamment en Europe centrale et orientale, où ils réussissaient à promouvoir l'initiative Réseau propre, conçue pour juguler l'avancée de la Chine en matière de technologies informatiques et de télécommunication, et plus particulièrement pour exclure Huawei du lancement du réseau 5G en Europe. Cette politique a contribué à ébranler le forum de coopération 17+1 entre la Chine et 17 pays d'Europe centrale et orientale, nombre de ces derniers se méfiant de l'asymétrie du dispositif et s'inquiétant de la relation étroite entre Pékin et Moscou.

Le récent sommet UE-États-Unis, après le G7 et le sommet de l'OTAN, a montré qu'un nouveau partenariat transatlantique durable pouvait s'instaurer avec l'administration Biden, fondé sur une vision commune des questions mondiales – changement climatique, santé mondiale, démocratie et droits de l'homme... –, ainsi que sur le besoin de renforcer la gouvernance multilatérale et l'engagement à coopérer plus étroitement avec alliés et partenaires.

Tout cela marque une rupture assez spectaculaire avec les quatre années précédentes. Mais un domaine semble présenter une forte continuité avec l'approche de l'administration Trump : les relations avec la Chine, même si le président Biden cherche à obtenir le soutien de Pékin en matière de climat, et n'exclut pas la négociation lorsqu'elle s'avère nécessaire et dans l'intérêt des États-Unis. Qu'il s'agisse du commerce, de la technologie ou des questions de sécurité dans l'Indo-Pacifique, la perception américaine de la Chine comme menace pour les intérêts américains – et notamment pour la prééminence militaire américaine – n'a pas changé. Un nouvel intérêt pour la démocratie et les droits de l'homme a même renforcé la dimension idéologique de la rivalité des deux puissances. Ce fut évident lors de la première rencontre de haut niveau entre représentants des Affaires étrangères, à Anchorage en mars 2021. Le premier sommet virtuel

du Dialogue quadrilatéral pour la sécurité (Quad) avec l'Australie, le Japon et l'Inde, ainsi que les visites à Washington du Premier ministre japonais Suga et du président sud-coréen Moon Jae-in, premiers invités du président Biden, ont souligné la priorité de l'administration actuelle : protéger la position prééminente des États-Unis dans l'Indo-Pacifique et contenir l'influence croissante de la Chine, avec le soutien des alliés et partenaires.

Quel rôle pour l'Europe dans cette lutte de puissance ?

Le passage de l'UE à une politique plus ferme vis-à-vis de la Chine ces dernières années suggère qu'elle partage de nombreux intérêts avec les États-Unis, et qu'elle évalue de façon similaire la nature et les objectifs de la classe dirigeante à Pékin. L'UE souscrit largement au jugement de l'administration américaine selon lequel le régime autoritaire de Pékin, qui s'oppose aux valeurs démocratiques et aux droits de l'homme, qui s'appuie sur la concurrence déloyale et les subventions d'État pour prendre l'avantage et devenir leader en matière de technologies, qui propage un multilatéralisme sélectif au service de ses propres intérêts, qui répond aux critiques par la pression et affirme agressivement ses revendications territoriales, constitue un défi pour les démocraties libérales et un obstacle aux intérêts de l'Europe dans l'Indo-Pacifique.

En mars 2021 fut utilisé le nouvel instrument de l'UE sur les droits de l'homme pour imposer des sanctions sur des individus et des institutions chinois, face aux violations massives des droits de la population musulmane ouïghoure du Xinjiang. L'UE a montré qu'elle ne reculait pas devant la confrontation avec la Chine, et qu'elle formait une communauté de valeurs avec les États-Unis et ses partenaires et alliés transatlantiques.

Les approches des États-Unis et de l'UE vis-à-vis de la Chine restent néanmoins différentes. Les États-Unis considèrent Pékin avant tout comme un adversaire et un rival, comme un redoutable concurrent, et seulement dans une moindre mesure comme un partenaire avec qui coopérer. Pour l'heure, les contacts de haut niveau entre l'administration Biden et les dirigeants de Pékin ont montré que Washington était peu enclin à accepter une reconfiguration des relations et à en revenir au cadre de négociation qui avait cours sous l'administration Obama.

Alors que les positions européennes sur la Chine se sont durcies, et que le langage utilisé pour décrire les défis que pose la Chine est très similaire à Bruxelles et à Washington, le rapport d'équilibre entre rivalité et partenariat est différent dans les deux capitales. Si la rivalité systémique est

désormais partie intégrante de son analyse, l'UE voit toujours la Chine avant tout comme un partenaire. Le poids économique de la Chine, son rôle dans la division internationale du travail et son importance comme partenaire économique rendent l'idée d'une séparation peu séduisante et irréaliste aux yeux des Européens. En outre, la coopération avec la Chine semble essentielle pour répondre aux enjeux mondiaux – changement climatique, pandémies, développement, non-prolifération des armes de destruction massive – comme pour régler les problèmes de sécurité au niveau régional.

La clôture des négociations sur l'AGI à la veille de l'inauguration du président Biden était donc moins un affront à l'administration américaine, qui aurait souhaité être plus consultée, que la mise en œuvre de l'approche politique différenciée de l'UE, qui cherche des ententes négociées là où elles sont possibles et dans son intérêt. En outre, il est clair

Une politique d'équidistance entre Washington et Pékin n'est pas possible

que lorsque les intérêts économiques s'opposent aux valeurs européennes, ces dernières ont désormais sensiblement plus de poids qu'auparavant. La ratification de l'accord est ainsi sérieusement remise en question après la réaction excessive de la Chine aux sanctions européennes mentionnées ci-dessus, concernant la situation au Xinjiang. En ciblant des membres importants du Parlement européen, la Chine lui a interdit d'approuver l'accord, comme l'a clairement montré une résolution votée à une écrasante majorité. On soulignera cependant que l'accord conclu avait déjà été critiqué non seulement par des membres du Parlement et des organisations non gouvernementales (ONG) pour ses défauts, mais aussi par certains États membres, en raison de la précipitation de la présidence allemande à le faire passer, avec le soutien de la France.

L'UE va sans doute poursuivre un dialogue critique avec la Chine, et s'opposera à une politique (américaine) qui ne se définit que par la confrontation (avec la Chine), mais elle sera soucieuse de se coordonner plus étroitement à ce propos avec l'administration Biden et les alliés et partenaires partageant les mêmes valeurs. Une politique d'équidistance entre Washington et Pékin se solderait par une neutralisation de l'Europe, qui abandonnerait toute prétention à devenir un acteur géopolitique. Elle perdrait alors sa capacité à influencer les décisions à Washington, et serait privée de tout levier vis-à-vis de Pékin. Dans plusieurs domaines, une coopération plus étroite avec Washington serait non seulement sensée, mais aussi dans l'intérêt de l'Europe : droits de l'homme, développement

durable, cybersécurité, technologies, changement climatique, santé mondiale, réforme de l'OMC, sécurité régionale, liberté de navigation dans l'Indo-Pacifique, mais aussi développement d'alternatives à l'initiative Ceinture et Route.

La politique commerciale est un domaine plus complexe : le sentiment protectionniste reste fort aux États-Unis, qui continueront à recourir à des mesures unilatérales et à des sanctions extraterritoriales pouvant affecter l'UE. Washington n'entend pas s'engager à nouveau dans des négociations commerciales globales en Asie-Pacifique ou avec ses partenaires européens. La difficulté sera de dissiper les frictions commerciales bilatérales tout en collaborant à une reprise mondiale et durable après la pandémie, et d'œuvrer ensemble à des chaînes d'approvisionnement plus résilientes et responsables. L'accord conclu dans la vieille affaire Boeing-Airbus est à cet égard encourageant. Le progrès se profile aussi en matière de fiscalité mondiale, et dans la volonté des deux côtés de renforcer leur partenariat à travers le nouveau Conseil du commerce et des technologies. Mais une coopération transatlantique renforcée ne peut désormais suffire à servir et protéger les intérêts de l'Europe, à atténuer ses vulnérabilités et à renforcer sa compétitivité internationale.

À la découverte de l'Indo-Pacifique

Les États-Unis et l'Europe voient désormais de plus en plus leurs relations avec la Chine à travers le prisme de l'Indo-Pacifique, nouvelle expression ayant remplacé l'ancienne, plus neutre, d'Asie-Pacifique. Énoncée pour la première fois par le Premier ministre japonais Shinzo Abe, la formule « Indo-Pacifique libre et ouvert » revêt une connotation négative à l'encontre de la Chine. Pour l'administration Biden, le format Quad (États-Unis, Japon, Inde et Australie), constitue la pièce maîtresse d'une stratégie d'endiguement et une alliance large contre la Chine. L'Europe s'est intéressée plus récemment à l'importance de l'Indo-Pacifique pour la stabilité géopolitique, et ses propres intérêts, considérables, dans la région. La France, qui se considère elle-même comme une puissance de l'Indo-Pacifique, du fait de ses territoires et de ses intérêts maritimes, est le premier État de l'UE à avoir développé une stratégie pour la région, suivie par l'Allemagne, puis par les lignes directrices des Pays-Bas.

L'UE dans son ensemble développe sa propre stratégie indopacifique : une première discussion des ministres des Affaires étrangères, en avril, a demandé au haut représentant de présenter une communication à ce sujet au Conseil de septembre. Le point de départ est ici l'importance stratégique et économique de la région pour le maintien d'un ordre international ouvert et fondé sur des règles, de plus en plus mis à l'épreuve. Les

ministres ont noté « avec préoccupation que les forces à l'œuvre dans la région indopacifique ont engendré une concurrence géopolitique intense, qui accentue les tensions grandissantes s'exerçant sur le commerce et les chaînes d'approvisionnement ainsi que dans les domaines technologique, politique et de la sécurité. L'universalité des droits de l'homme est également remise en cause. Ces évolutions menacent de plus en plus la stabilité et la sécurité de la région et au-delà, ce qui a des répercussions directes sur les intérêts de l'UE² ». Alors que ces termes semblent viser la Chine, le texte prend garde de ne pas la mentionner explicitement, à l'exception d'une brève référence à l'AGI. Il souligne plutôt la nature inclusive de l'approche de l'UE, qui n'exclut ni la Chine, ni aucun autre partenaire de la région.

L'UE compte donc renforcer sa présence stratégique dans la région pour contribuer à sa stabilité, sa sécurité et sa prospérité. Ses références expresses sont un environnement ouvert et équitable pour le commerce et les investissements, la réciprocité, la résilience, le changement climatique et le soutien à la connectivité, et elle souligne la nécessité de préserver l'ouverture des routes maritimes dans le respect absolu du droit international, et en particulier de la Convention sur le droit de la mer.

Ces objectifs sont généraux, mais certains domaines d'action sont déjà détaillés, et il est fait référence aux documents préexistants, qui incluent certainement la stratégie de l'UE à l'égard de la Chine. La question est de savoir comment relier de manière cohérente les choix stratégiques déjà exprimés et la stratégie indopacifique émergente. Pour que cette dernière soit crédible, elle doit être énoncée avec plus de clarté. Concernant par exemple la gouvernance numérique, le cyberspace et les chaînes d'approvisionnement critiques des réseaux 5G, le texte ne parle plus de l'ensemble des partenaires dans la région mais seulement de ceux qui partagent les mêmes valeurs, ce qui exclut peut-être la Chine.... Il y a certes de bons arguments pour garder un certain degré d'ambiguïté, et s'en tenir aux principes plutôt que d'exprimer une confrontation directe avec Pékin, qui poserait problème à certains États membres comme à nombre de partenaires de l'UE dans la région.

Le principal problème de la stratégie indopacifique pourrait être sa portée générale, et l'ambition de l'UE de jouer un rôle dans un environnement de sécurité en mutation et dans une région où la course entre la

2. « Conclusions du Conseil sur une stratégie de l'UE pour la coopération dans la région indopacifique », 16 avril 2021, disponible sur : data.consilium.europa.eu.

Chine et les États-Unis et leurs alliés se militarise de plus en plus. Alors que l'UE a tout intérêt à assurer la sécurité des voies maritimes par lesquelles passe une partie conséquente de son commerce, elle n'aura qu'une influence limitée sur les développements en mer de Chine méridionale et orientale, en particulier dans le cas d'un conflit dans le détroit de Taïwan. Cela ne signifie pas que la présence militaire de la France ou de l'Allemagne soit inutile, ou que l'Europe ne puisse pas contribuer à la stabilité de l'Indo-Pacifique, mais que sa plus grande force réside dans sa puissance économique, financière et technologique, ainsi que dans une influence diplomatique et morale toujours importante.

Plutôt que les attentes exagérées sur son rôle politique et sécuritaire dans l'Indo-Pacifique, le test décisif pour la crédibilité de l'UE sera donc un engagement conséquent sur le long terme dans la région. Il devra être étayé de mesures concrètes et de financements, en particulier pour renforcer une connectivité identifiée comme objectif central par l'UE dans son précédent document stratégique sur la connectivité eurasienne, et désormais liée à l'initiative *Build Back Better World*, adoptée au sommet du G7. Le dernier sommet (virtuel) UE-Japon de mai 2021 a montré un haut degré de convergence et a souligné l'importance croissante d'un partenariat jusqu'ici souvent limité à sa dimension économique. On pourrait également parler de la Corée du Sud, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, mais aussi de l'Inde, avec laquelle des négociations longtemps au point mort sur un accord de libre-échange ont repris lors de la dernière réunion au sommet en mai 2021, ainsi que d'une coopération croissante et plus large avec l'ASEAN.

La situation est complexe pour l'Europe, et ne peut se résumer à un choix binaire entre Washington et Pékin. Beaucoup dépendra de la capacité des États-Unis à accepter que l'Europe, largement alignée sur la vision américaine de l'ordre mondial, aura toujours des intérêts spécifiques, qu'elle ne subordonnera pas à ceux de son allié américain. Concernant la Chine et l'Indo-Pacifique, une vision plus réaliste du partenariat transatlantique pourrait renforcer la voix des démocraties libérales si l'Europe parvenait à montrer son unité et sa volonté politique avec un engagement de long terme dans la région.



Mots clés

Union européenne
Chine
États-Unis
Indo-Pacifique