

Schuman Paper
n°763
7 octobre 2024

Philippe ETIENNE

L'Union européenne entre les Etats-Unis et la Chine : faut-il choisir entre équidistance et suivisme ?

La compétition entre les deux principales puissances mondiales structure l'ensemble des relations internationales et pèse sur les choix de tous les autres pays. Ceux-ci craignent les conséquences des tensions entre les deux géants et veulent, la plupart du temps, éviter d'avoir à choisir. Mais la question ne se présente pas de la même manière partout. Pour simplifier, la Chine profite dans le « Sud global » d'une certaine hostilité à l'Occident, tandis que les Etats-Unis peuvent jouer de la peur suscitée par l'émergence de la puissance chinoise, qui n'hésite plus à recourir au rapport de force, notamment en Asie orientale[1].

L'Europe, dans ce contexte, connaît une situation délicate. Elle doit affronter son assimilation aux Etats-Unis au sein d'un « Occident » de plus en plus rejeté. Si elle partage beaucoup avec son allié américain, notamment les valeurs de la démocratie et une alliance pour sa sécurité, elle n'a pas toujours pour autant les mêmes intérêts que lui et doit préserver ses marges de manœuvre pour ne pas être entraînée dans des décisions auxquelles elle n'aurait eu aucune participation.

Avant d'examiner comment l'Union européenne affronte, et devrait à l'avenir affronter, ce défi, il convient de comprendre les ressorts et perspectives de la rivalité américano-chinoise.

A - ENJEUX ET PERSPECTIVES DE LA COMPÉTITION AMÉRICANO-CHINOISE

L'enjeu est la place de première puissance mondiale. Il dépasse la sphère de la politique étrangère.

Aux Etats-Unis, il suscite l'un des rares consensus au sein d'une classe politique - et d'une société - de plus en plus polarisées : la campagne pour les élections de novembre 2024 devrait plutôt voir une surenchère, d'ailleurs risquée, de positions antichinoises que des appels à la raison.

En Chine, on peut penser, derrière le rideau du parti imposant ses éléments de langage, qu'il y a un large accord autour du redressement international du pays, réparant les injustices du passé, mais qu'il y a également des discussions sur l'attitude plus ou moins ferme à adopter vis-à-vis des Américains en particulier, et de l'étranger en général, comme l'a montré le débat sur la diplomatie des « loups guerriers ».

Sur cette toile de fond peu propice à la modération, il faut aussi tenir compte des fragilités de chacun des deux pays : des écarts idéologiques croissants au sein de la société américaine ; les conséquences inévitables de l'absence de libertés ou les incertitudes du modèle économique dans un contexte de crise démographique du côté chinois. Ces fragilités

[1] Ce texte a originellement paru dans le « Rapport Schuman sur l'Europe, l'état de l'Union 2024 », Éditions Marie B., avril 2024, 296 p.

L'Union européenne entre les Etats-Unis et la Chine : faut-il choisir entre équidistance et suivisme ?

peuvent imposer de tempérer la rivalité ou, au contraire, favoriser des fuites en avant, de nature nationaliste. Ces derniers mois, les difficultés économiques de la Chine et la volonté américaine de contrôler les risques de dérapage ont plutôt conduit les deux pays à réamorcer leur dialogue.

Si la concurrence se déploie sur tous les fronts, ceux de la puissance militaire et de l'influence dans le monde comme ceux de la croissance économique et de la monnaie, sa principale dimension est celle de la technologie, identifiée clairement comme la priorité des deux côtés. La Chine s'est fixé comme objectif de devenir le numéro un mondial dans toutes les grandes technologies d'avenir, en utilisant un massif effort financier, le protectionnisme inhérent à son système et le recours à la diaspora selon des méthodes pas toujours transparentes. Prenant conscience de ce défi avec un certain retard et en particulier choqués par la domination chinoise sur la 5G, les Etats-Unis ont entrepris un vaste effort de réindustrialisation, à rebours de la politique de laissez-faire des décennies précédentes, et de reconquête des technologies : deux faces, ont-ils compris, de la même médaille.

La bataille se déploie sur les semi-conducteurs, l'intelligence artificielle, le quantique, les énergies renouvelables, les biotechnologies et les neurosciences, et peut s'étendre à tout domaine qui deviendrait stratégique. Washington la mène en restreignant de plus en plus les échanges dans ces secteurs et en renforçant tous ses contrôles. Pékin s'efforce d'accélérer son développement là où il y a une dépendance, notamment en matière de semi-conducteurs, et joue de sa réelle domination dans la production mondiale de matériaux critiques. Dans les faits, ceci relève davantage, côté américain d'une maîtrise des risques (« *derisking* ») que d'un réel découplage comme le montrent les statistiques des échanges entre les deux pays. Mais le « *decoupling* » reste l'objectif proclamé par certains, notamment côté républicain.

Elle n'empêche pas pour autant les contacts ; après la pause provoquée par le ballon espion chinois, les visites de ministres se sont multipliées, pour

préparer le premier sommet présentiel entre les deux présidents à San Francisco. C'est ainsi à un délicat exercice d'équilibre que se livrent les deux gouvernements, ces derniers mois, entre réaffirmation de leur fermeté et disponibilité affichée à travailler ensemble. Même les questions militaires sont maintenant abordées dans ces discussions, bien que, en la matière, la Chine résiste à l'engagement de dialogues qui pourraient restreindre sa marge de progression ou de manœuvre. En tout cas, le désir de gérer la relation entre les deux puissances, encore démontré ces dernières semaines par la visite à Pékin de Jake Sullivan, conseiller américain à la sécurité nationale, n'empêche pas chacune de chercher à affaiblir l'autre.

C'est dans le champ international que ce jeu se déploie en priorité. Les Etats-Unis veulent mobiliser et rapprocher leurs alliés, européens d'une part, asiatiques de l'autre, ce qui a des conséquences sur les discussions au sein de l'OTAN. La Chine apparaît de plus en plus comme un acteur politique, au-delà de sa forte participation aux échanges économiques et énergétiques, comme, par exemple, avec le parrainage accordé à un rapprochement spectaculaire, encore que bien incertain, entre Saoudiens et Iraniens ; avec la Russie, elle joue à fond la partition d'un prétendu « Sud Global » opposé à l'Occident et de l'élargissement du groupe des BRICS, qui se réunit en sommet à Kazan fin octobre. Elle cherche à diminuer ses dépendances vis-à-vis des Etats-Unis, notamment dans le domaine monétaire.

B - QUELLE POSITION ET QUELLE STRATÉGIE POUR L'UNION EUROPÉENNE ?

1 - Dès la mise en œuvre du Traité de Lisbonne, l'Union européenne a cherché à se doter de stratégies, au niveau du Conseil européen, pour ses relations avec les grandes puissances.

La préparation des sommets devait être l'occasion de revoir et de mettre en œuvre ces stratégies. Le retour des guerres, en Ukraine, la « brutalisation » du monde ont ensuite conduit à une prise de conscience

plus forte : l'Union européenne incarne un modèle de coopération entre Etats, allant jusqu'au partage de souverainetés, fondé sur l'économie, qui ne correspond plus à l'évolution globale ; elle doit à son tour devenir un acteur géopolitique et mettre au service de cet objectif son pouvoir réel en matière géoéconomique (commerce, concurrence, voire aide au développement). Plus récemment, notamment avec la formation de la nouvelle Commission von der Leyen, elle a mis en avant le concept de « sécurité économique » à l'instar de la pratique américaine.

Les Etats-Unis, allié prioritaire, n'entraient pas vraiment dans cette catégorie de puissances partenaires mais parfois concurrentes, voire hostiles, jusqu'à la présidence Trump (2017-2021) ; devant le rejet nouveau par certaines élites américaines du modèle européen d'intégration, orthogonal avec l'idéologie MAGA, et surtout la mise en cause apparente par Donald Trump de l'engagement américain à assister un allié attaqué au titre de l'article 5 du Traité de l'Atlantique nord, les pays européens ont été confrontés à un nouveau défi transatlantique.

Rassurés ensuite par l'élection de Joe Biden en 2020 et rappelés par la guerre en Ukraine à la dure réalité de leurs insuffisances en matière de défense, ils sont désormais de nouveau en alerte face aux nouvelles menaces du candidat Trump (droits de douane supplémentaires, reprise d'une approche transactionnelle agressive) et au possible arrêt de l'aide militaire américaine à l'Ukraine. En fait, et même si les différences de programmes et de tonalités entre Kamala Harris et Donald Trump sont importantes, les Européens devraient s'habituer, quel que soit le résultat du prochain scrutin, à vivre avec un grand allié incertain, dont les cycles électoraux de deux ans ne garantissent pas une stabilité de son soutien, et en tirer toutes les conséquences.

Plus linéaire a été l'évolution de la position européenne vis-à-vis de la Chine, définie en 2018 par le triptyque « rival/concurrent/coopérant », avec un *crescendo* d'éléments négatifs, dont la crise entre Pékin et Vilnius qui a forcé les Européens à affronter la politique chinoise de coercition.

2 - Il n'y a évidemment pour l'Europe pas d'équidistance possible entre les deux géants, pour des raisons tenant à sa sécurité, mais surtout à ses valeurs.

Elle doit pourtant éviter de tomber dans l'alignement systématique, dont il ne faut pas s'étonner qu'il soit favorisé par les Américains, puisqu'il leur permet de maximiser leurs leviers face au rival stratégique. L'alignement peut être économique et politique, mais aussi idéologique : le concept d'alliance des démocraties, d'ailleurs difficile à délimiter, peut donner l'impression d'un Occident voulant imposer ses valeurs au « Sud global », comme le susurrent les sirènes chinoises et russes. Manier avec prudence ce concept ne nous empêche pas de nouer des relations privilégiées avec d'autres démocraties, notamment en Asie, et même à apprendre de la manière dont elles font vivre leurs modèles.

La recherche d'une véritable souveraineté européenne, ou d'une autonomie stratégique après tout, n'est que le légitime souci de garder la possibilité de prendre les décisions correspondant le mieux aux intérêts des Européens, dans un monde de plus en plus dangereux. Et le fait d'avoir avec l'Union européenne un allié démocratique plus fort, capable de mieux assurer sa propre sécurité, serait manifestement de nature à renforcer l'Alliance atlantique, comme les marges de manœuvre des Américains, en leur permettant de consacrer plus de moyens à ce qu'ils considèrent être leur priorité stratégique dans l'Indopacifique.

Les tâtonnements dans cette recherche d'une plus grande autonomie, les désaccords entre Européens (y compris sur la terminologie à employer), les progrès encore trop lents en matière de défense européenne, les concertations engagées entre les deux rives de l'Atlantique face au défi chinois, l'alignement parfois extorqué sans ménagement aux acteurs européens par les Américains quand ils estiment que leur intérêt national de sécurité l'exige (cf. les mesures communes prises pour limiter l'exportation vers la Chine de technologies liées aux semi-conducteurs) : cet ensemble d'éléments est-il

4

constitutif d'une vassalisation croissante de l'Europe face aux Etats-Unis comme on l'entend parfois ?

3 - Comme souvent avec l'intégration européenne, le verre peut être vu à moitié plein autant qu'à moitié vide.

Les progrès sont réels mais la question est celle de la rapidité de cette évolution par rapport à des crises mondiales dont l'accumulation comme la gravité croissante menacent nos pays et leurs systèmes démocratiques et exigent une réponse commune des Européens beaucoup plus forte et rapide. En l'absence d'une telle réponse, notre continent risque d'être marginalisé et l'Union européenne risque de perdre sa pertinence, donc sa légitimité, aux yeux de ses propres citoyens.

Mais l'avenir n'est pas encore écrit. On peut affirmer que, s'il n'y a certainement pas équidistance de l'Europe entre Washington et Pékin, il n'y a pas pour autant suivisme systématique des Européens derrière les Américains. Au risque de paraître paradoxal, on pourrait même affirmer que Bruxelles a au fond inspiré avec son triptyque chinois une politique américaine qui, vis-à-vis de Pékin et après avoir oscillé entre des attitudes de compréhension et d'opposition a peu à peu, sous l'administration Biden, recherché un équilibre global assez proche combinant fermeté, rivalité et coopération.

Bien entendu, le vrai critère d'appréciation de l'autonomie européenne ne réside pas dans des discours, mais dans les politiques qui la définissent, les instruments dont elle dispose, et la volonté politique d'utiliser ces instruments vis-à-vis de partenaires extérieurs puissants.

Il est incontestable que l'Union européenne a musclé ces dernières années sa politique de concurrence et sa politique commerciale qui étaient déjà le cœur de son influence. Le renforcement de nos instruments de défense commerciale permet de mieux imposer la réciprocité à nos partenaires (subventions d'Etat, accès aux marchés publics). Ainsi, le retrait imposé de concurrents chinois dans plusieurs procédures de

marchés publics en Europe centrale. L'imposition de droits de douane supplémentaires sur l'importation de véhicules électriques chinois, proposée par la Commission et adoptée par le Conseil le 4 octobre, est un test important, compte tenu de la manière dont Pékin a essayé de jouer avec les divisions et les craintes de rétorsion au sein de l'Union européenne. Une nouvelle conception de nos accords commerciaux et nos mesures en faveur du climat, comme le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), visent à éviter que nos politiques internes soient contournées et, finalement, conduisent à en exporter les objectifs, non sans susciter de fortes oppositions de nos partenaires extérieurs, y compris Etats-Unis et Chine.

La prise en compte des nouvelles technologies dans nos règles de concurrence (DSA, DMA) impose nos objectifs d'ordre public aux grands acteurs de l'Internet, devenus souvent plus puissants que les Etats, et qui sont majoritairement américains et chinois.

Par ailleurs, une véritable politique de défense européenne a vu le jour, là où seul le mot existait dans nos traités, et sa montée en puissance a été accélérée par la guerre en Ukraine. Pour la première fois, le budget européen finance de la recherche-développement militaire et, même, désormais l'achat d'armements pour un pays tiers (Kiev), ainsi que la création de capacités de production de l'industrie de défense européenne (munitions).

Des lacunes évidentes existent encore dans l'arsenal de l'Union. Nos entreprises sont trop souvent livrées aux pratiques et règles à effet extraterritorial de nos partenaires, sans bénéficier du bouclier juridique et politique de la puissance publique européenne.

Surtout la volonté politique des Européens est mise à l'épreuve dès que l'on atteint une dimension stratégique. La réponse de l'Union à la conquête des nouveaux marchés par les produits *made in China* - voitures électriques déjà mentionnées, mais plus généralement toutes les technologies vertes où la Chine a pris une avance considérable et se présente comme un contributeur à la réalisation par

L'Europe de ses objectifs climatiques - est d'autant plus importante que les Etats-Unis, de leur côté, s'en protègent. Par ailleurs, Washington, avec les lois récentes que sont l'IRA et le Chips Act, s'est lancé dans une promotion agressive de ses propres capacités d'innovation et de production.

C'est donc dans ce triangle Etats-Unis/Chine/Union européenne que les Européens doivent se situer pour défendre leur place dans les chaînes de valeur stratégiques.

En théorie, puisque les pratiques et politiques chinoises créent des problèmes similaires aux Etats-Unis et à l'Europe, leur coordination entre Washington et Bruxelles devrait s'imposer comme une nécessité. Mais cette coordination est difficile dès lors que Washington s'écarte des règles et des cadres multilatéraux, auxquels l'Union européenne reste attachée, en particulier l'Organisation mondiale du commerce. De plus, les Etats-Unis ont choisi, pour lutter contre le changement climatique, une voie différente de la nôtre, en renonçant à une tarification nationale du carbone et en misant sur le soutien public aux nouvelles technologies. Il n'en reste pas moins que, au sein des instances internationales comme au plan bilatéral, dans les dossiers globaux comme dans les nouveaux domaines de compétition (cyber, maritime, espace), l'intérêt stratégique des Européens est de se concerter avec les Américains, y compris pour dissuader Pékin d'une aventure militaire dans le détroit de Taïwan. Des dialogues ont ainsi vu le jour ces dernières années entre les institutions européennes et Washington sur la Chine et l'Indopacifique.

4 - La capacité des Européens à affirmer leur souveraineté, et donc à défendre leur indépendance, sur le long terme, subira certainement l'influence de facteurs externes.

D'une part, la direction que prendront les Etats-Unis car l'élection de novembre 2024 est évidemment cruciale ; d'autre part, les évolutions de leur relation avec la Chine, ou celles des grandes crises globales et régionales, notamment au Proche-Orient.

Mais il ne dépend finalement que de nous de ne pas laisser à d'autres le pouvoir de dicter l'avenir de nos nations. Juste après l'agression russe contre l'Ukraine, le sommet de Versailles a déjà défini un clair agenda de souveraineté européenne, et les crises récentes ont montré une capacité réelle des Européens à réagir vite quand ils le devaient (covid, énergie). Aujourd'hui, le soutien aux Ukrainiens constitue certainement la priorité principale. Pour l'avenir, trois domaines paraissent décisifs. Ils viennent d'être clairement présentés par le rapport de Mario Draghi dont on peut penser qu'il inspirera la nouvelle Commission européenne. Reste à voir si la volonté politique suivra du côté des Etats membres malgré les divergences traditionnellement fortes, notamment sur la manière de satisfaire les besoins considérables de financement qui correspondent à ces priorités.

Le premier est la capacité de l'Union européenne d'atteindre la souveraineté technologique, alors que le déclassement la menace derrière les deux superpuissances : question de financement d'abord, mais aussi d'organisation. L'Union européenne ne peut se contenter d'être qu'une puissance normative, ce qui ne doit pas être négligé, mais elle doit aussi avoir la capacité à développer elle-même les technologies qui lui donneront la maîtrise de son destin, y compris celles au cœur de la transition climatique. L'exemple américain montre combien la dépense publique de recherche dans les domaines de l'énergie et de la défense est déterminant, quantitativement et qualitativement.

Elle devra aussi trancher le nœud gordien de la défense européenne, avec des capacités militaires communes, comme la Boussole stratégique en donne la direction, et la volonté d'utiliser ces capacités pour en faire une contribution crédible à l'Alliance atlantique. Le développement de sa base industrielle et technologique de défense, dont la guerre en Ukraine a montré les insuffisances, soulève naturellement des questions de financement et de restructuration ou, au moins, de coopération entre les entreprises européennes concernées, questions complexes mais auxquelles il faudra répondre.

L'Union européenne entre les Etats-Unis et la Chine : faut-il choisir entre équidistance et suivisme ?

Elle devra enfin trouver les bonnes réponses aux défis posés par son élargissement et par son voisinage, à l'Est comme au Sud. En particulier, un équilibre positif et dynamique dans les relations entre l'Europe et l'Afrique permettrait aux deux continents, avec d'autres grands partenaires comme l'Inde, les pays de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), la région du Golfe et

l'Amérique latine, et sans renoncer à un partenariat transatlantique privilégié, de faire prévaloir au sein d'un système rénové des Nations unies la priorité aux biens communs, et redonnerait sa pertinence mondiale au modèle de l'intégration européenne, fortement contesté par l'état actuel du monde.

Philippe Etienne

Ambassadeur de France

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN
ISSN 2402-614X

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la seule responsabilité de l'auteur.
© Tous droits réservés, Fondation Robert Schuman, 2024

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.