



Étude - N°2021-1
28 Février 2021

« No agreement is perfect »

Interrogations sur le fond comme sur la forme à propos du CAI

Par Maëlle Lefèvre et Camille Schischmanoff
Chargées de recherche, Asia Centre



A propos d'Asia Centre

Fondé en 2005, Asia Centre est un institut de recherche indépendant qui conduit des débats et publications sur les relations internationales, stratégiques et économiques, ainsi que sur les transformations politiques et sociales en cours dans toutes les régions d'Asie-Pacifique. Au carrefour de la recherche universitaire et des prises de décision publiques et privées, les chercheurs d'Asia Centre identifient les enjeux régionaux significatifs et les analysent dans leurs dimensions locale et globale.

Ses programmes sont ainsi élaborés en liaison avec un vaste réseau de partenaires, entreprises et grands centres spécialisés européens, américains et asiatiques. Il mène avec ceux-ci des opérations conjointes, pour une meilleure confrontation des idées et des enjeux. Les conclusions de ces rencontres, comme les résultats des travaux menés à partir des sources originales par nos chercheurs, sont largement diffusés via les publications du Centre comme par des revues, ouvrages et médias internationaux.



ASIA CENTRE

contact@centreasia.eu

+33 1 7543 6320

<https://centreasia.eu/>

Résumé

Après sept années de négociations, la signature d'un accord de principe sur les investissements entre l'Union Européenne et la Chine le 30 décembre 2020, le Comprehensive Agreement on Investments (CAI ou 中欧投资协定), constitue une étape non négligeable en faveur de relations économiques plus équitables que l'UE appelle de ses vœux, et notamment pour mettre un terme à une relation déséquilibrée qui a jusque-là bénéficié à la Chine. Le CAI a connu un accueil plus que mitigé, tant sur la scène internationale qu'au sein de l'UE, bien qu'annonçant des conditions d'échanges qui avantagent les acteurs européens dans la majorité des cas, contrastant alors avec un manque à gagner économique apparent du côté chinois.

Cette étude cherche à prendre en compte la nécessité économique d'un accord sur les investissements en revenant, dans une lecture critique des différentes sections et articles de l'accord, sur les éléments favorables à l'UE à l'issue des négociations, mais aussi le contexte géopolitique complexe dans lequel la signature du CAI s'inscrit.

Selon une approche économique, cette étude analyse dans une première partie (I) les avancées et les limites des conditions d'échanges favorables à l'UE obtenues à l'issue des négociations et une synthèse des changements à venir pour les opérateurs économiques européens. Répondant à une nécessité réelle de réduction des asymétries et d'encadrement des flux d'investissements, de nouvelles ouvertures sectorielles ponctuelles du marché chinois (pp. 9 à 11) mais surtout des conditions d'accès au marché moins discriminatoires en faveur de plus de transparence et de sécurité (pp.11 à 14) vont dans le sens d'une amélioration sensible, bien qu'imparfaite, de l'équilibre des relations. La présence d'une section dédiée au développement durable, étonnante dans un accord de ce type, semble avoir en revanche une portée plus symbolique que pratiquement effective (pp. 14 à 16), mais fournit cependant quelques instruments à l'UE pour demander des comptes à Pékin sur ces sujets sensibles. D'autre part, des failles (processus de règlement des différends) ou des absences (mécanisme de protection des investissements) dans le texte du CAI peuvent fragiliser sa portée et son application (pp. 16 à 19) et semblent être le résultat d'une précipitation dans la clôture des négociations.

Puis, dans un second temps (II), est proposée une analyse du contexte géopolitique dans lequel la signature du CAI s'inscrit ainsi qu'une étude comparative des gains géopolitiques respectifs côté européen comme côté chinois. Le manque à gagner pour Pékin est remis en perspective afin de caractériser les avantages économiques (pp. 19 à 21) mais aussi géopolitiques que tirerait la Chine du CAI, dans un moment qui lui est particulièrement favorable à la veille de l'entrée en fonction du nouveau président américain (pp. 21 à 24) après une année 2020 particulièrement tendue entre la Chine et l'Occident sur un certain nombre de dossiers. Le CAI ne représente pas nécessairement une défaite pour l'UE puisque cet accord s'inscrit dans une stratégie affirmation plus globale d'autonomie vis-à-vis de Washington et qui assume pragmatiquement une approche économique réaliste par rapport à la Chine, mais les conséquences géopolitiques afférentes à la signature de l'accord de principe révèlent toutefois les fragilités, sinon les faiblesses, de la nouvelle politique de l'UE, qui tâtonne encore pour définir une vision géopolitique forte et cohérente sur le long terme (pp. 24 à 32). Cependant, il est rappelé qu'un accord sur les investissements n'est pas un accord commercial et, comme tout accord international, il



traduit un point d'équilibre entre les négociateurs - et donc imparfait par nature – qui n'a pas vocation à résumer la totalité et la complexité des relations sino-européennes dans leur ensemble.

Citer cette publication :

Maëlle Lefèvre, Camille Schischmanoff, « *'No agreement is perfect'. Interrogations sur le fond comme sur la forme à propos du CAI* », *Étude 2021-1, Asia Centre, Février 2021.*

A propos des auteurs

Maëlle Lefèvre et **Camille Schischmanoff** sont toutes deux chargées de recherche à Asia Centre.

Actuellement en dernière année de master de sécurité internationale à l'école des relations internationales à SciencesPo et poursuivant un diplôme de langue chinoise à l'INALCO, **Maëlle Lefèvre** s'est spécialisée dans l'étude des enjeux géopolitiques de l'Asie du Nord-Est et plus particulièrement concernant la Chine et Taiwan.

Contact : maelle.lefevre@sciencespo.fr

Camille Schischmanoff est en dernière année de master à Sciences Po en politiques publiques ainsi qu'à IRIS Sup' en relations internationales et ses domaines de recherche portent sur les relations entre la Chine et l'Union Européenne et sur la stratégie de puissance de la Chine.

Contact : camille.schischmanoff@sciencespo.fr



Sommaire

Introduction	6
I. Des avancées aux limites : une lecture de l'accord qui n'est pas univoque	
● Une ouverture respective du marché réduisant les asymétries entre l'UE et la Chine et répondant à un réel besoin de libéralisation et d'encadrement des flux d'investissements.....	9
● Des conditions d'accès au marché moins discriminatoires : vers plus d'équité, de transparence et de sécurité ?	11
● Protection de l'environnement et du travail : deux fondamentaux mentionnés symboliquement par deux parties qui ne sont pourtant pas dupes	14
● Un accord aux lacunes non négligeables	16
II. Une période de conclusion des négociations plus questionnable que l'accord en lui-même ?	
● Des concessions chinoises qui peuvent surprendre	19
● Une victoire géostratégique chinoise	21
● Qui ne représente pas nécessairement une défaite pour l'UE mais révèle ses faiblesses sinon ses fragilités	24
Conclusion.....	32
Dernières publications d'Asia Centre.....	33



Introduction

*I planned each charted course,
Each careful step along the byway,
And more, much more than this,
I did it my way.*

Franck Sinatra, "My way", 1969

L'année 2020 aura été riche en rebondissements. Elle s'est ainsi achevée avec l'annonce faite le 30 décembre selon laquelle la Chine et l'UE étaient parvenues à un accord de principe concernant l'accord sur les investissements ou CAI (*Comprehensive Agreement on Investments*) en négociation depuis sept longues années. De nombreuses critiques, tempérées par certains commentaires plus positifs, ont commencé à agiter la presse et les réseaux sociaux avant même que cet accord de principe ne soit rendu officiel, un véritable vacarme symptomatique de cette année durant laquelle la puissance chinoise s'est illustrée par son manque de transparence concernant la pandémie, sa diplomatie agressive qui a résulté des critiques faites à son encontre, sa coercition militaire dans l'Indo-Pacifique, sa reprise en main de Hong Kong ainsi que ses crimes contre l'humanité présumés dans le Xinjiang. Ces éléments n'avaient cependant pas empêché quatorze autres pays de signer avec la Chine le RCEP¹, un accord créant une immense zone de libre-échange à l'échelle régionale. Pour apaiser l'opinion publique aux réactions parfois allergiques dès qu'il est fait mention de la Chine, la Commission européenne a finalement jugé bon de rendre public le texte le 22 janvier 2021, soit deux jours après l'investiture du nouveau président des Etats-Unis Joe Biden.

Souvenons-nous : le 28 mai 2020, la Chambre Européenne du Commerce en Chine fêtait ses vingt ans et différentes conférences étaient organisées le même mois et début juin sur la thématique du triumvirat Etats-Unis-UE-Chine. A cette époque, les intervenants étaient nombreux à parler de la désillusion vingt ans après l'accès de la Chine à l'OMC en décembre 2001, à décrire la Chine comme plus agressive sur le plan économique, politique et social, construisant une hégémonie commerciale et technologique lui permettant d'interférer *in fine* dans la politique européenne et de menacer ainsi les valeurs démocratiques de l'UE². Il était également question des Etats-Unis de Donald Trump,

¹ *Regional Comprehensive Economic Partnership*

² A titre d'exemple, lors de la conférence organisée par le German Marshall Fund, intitulée « les Etats-Unis et la Chine : l'Union Européenne doit-elle choisir son camp ? », Mathias Döpfner, PDG d'Axel Springer illustre son



affaiblis sur la scène internationale, se détournant du multilatéralisme, et confrontés à trois crises simultanées qu'étaient la pandémie, la récession économique et les inégalités sociales et raciales mises en avant par le meurtre de George Floyd par la police de Minneapolis. Et dans le cadre de cette modification d'équilibre entre puissances, il était question de la place que l'Union européenne se devait d'adopter. Sa position trop « naïve » ou pas assez « sévère » vis-à-vis de la Chine était dénoncée par le parlementaire européen Reinhard Bütikofer et d'autres. On évoquait aussi le réveil de l'UE qui remonterait à la période de perte d'emplois de 2015-2016, du fait de pratiques déloyales du régime chinois (comme le *dumping* et les subventions dont bénéficient les entreprises d'Etat chinoises), un basculement également illustré par la publication d'un rapport³ inédit de la BDI (Fédération des industries allemandes) en janvier 2019 concernant différentes propositions de politiques à adopter vis-à-vis de la Chine, suivie par la description de la Chine par la Commission Européenne et le Service européen pour l'action extérieur en mars 2019 comme un « partenaire de coopération », un « partenaire de négociation avec lequel l'UE doit trouver un juste équilibre sur le plan des intérêts », un « concurrent économique » et un « rival systémique »⁴. Les différents intervenants parlaient ainsi d'un choix à faire, un choix qui pour certains devait être les Etats-Unis⁵, et pour d'autres, ne devait être imposé ni par Pékin ni par Washington, les Etats-Unis s'étant éloignés de l'UE sur certains sujets comme les questions commerciales, les GAFAM ou les contributions à l'OTAN. On défendait le fait que l'Europe devait jouer sa propre carte pour défendre ses intérêts propres et faire porter sa voix sur le plan normatif des valeurs. Il était question d'une Europe plus pragmatique se devant de protéger ses secteurs devenus stratégiques comme la santé, l'intelligence artificielle ou encore les technologies. Le constat ressortant des différentes conférences⁶ organisées sur cette période était en effet souvent le

propos par l'exemple du PDG de Daimler contraint de s'excuser publiquement suite à la mention du Dalai Lama dans une publicité.

³ "Partner and Systemic Competitor – How Do We Deal with China's State-Controlled Economy?", *BDI Policy Paper*, Janvier 2019. <https://english.bdi.eu/media/publications/#/publication/news/china-partner-and-systemic-competitor>

⁴ "EU-China - A strategic outlook", European Commission and HR/VP contribution to the European Council", 12 mars 2019. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_19_6498 Cette citation a également été reprise dans un discours sur l'état de l'Union de septembre 2020 par Ursula von der Leyen. https://eeas.europa.eu/delegations/colombia/86583/discours-sur-l-etat-de-l-union-construire-le-monde-dans-lequel-nous-voulons-vivre-une-union_fr

⁵ Mathias Döpfner évoquait ainsi à cette même conférence sa préférence pour les Etats-Unis, allié stratégique et historique de l'Europe et citait Kissinger en décrétant que l'Europe devait prendre garde à ne pas devenir une simple « annexe de l'Eurasie ». Pour lui, il n'était pas « trop tard » même si les milieux d'affaires allemands comme européens avaient déjà fait le choix net de la Chine. Il montrait ainsi, chiffres à l'appui, que Volkswagen avait vendu 650 000 véhicules aux Etats-Unis contre 4,2 millions sur la même période en Chine.

⁶ A titre d'exemple, le 28 mai 2020 était organisé le webinar "la mondialisation à son apogée? Le futur des relations UE-Chine-États-Unis" tenu par la Chambre Européenne du Commerce en Chine, où étaient invités Charlene Barshefsky, ancienne représentante commerciale des Etats-Unis qui a notamment supervisé le côté américain des négociations avec le Premier ministre Zhu Rongji pour l'adhésion de la Chine à l'OMC en 2001, Jyrki Katainen, ancien Vice-président de la Commission européenne et ancien Premier Ministre finlandais, et Mikuláš Dzurinda, ancien Premier ministre de Slovaquie qui a dirigé son pays à travers ses adhésions à l'UE et l'OTAN. Le même jour, s'est tenue la conférence audiovisuelle organisée par le think tank German Marshall Fund (GMF) intitulée « les États-Unis et la Chine : l'Union Européenne doit-elle choisir son camp ? », au cours de laquelle le docteur Mathias Döpfner, Président-directeur général d'Axel Springer et auteur de l'article « la pandémie du coronavirus rend les choses claires : l'Europe doit décider entre les États-Unis et la Chine », ainsi que Sylvie Goulard, Second vice-

même : il fallait que l'Europe, malgré la difficulté de cet ensemble de 27 pays membres à adopter une approche commune concernant leurs relations avec les deux superpuissances qui varient de l'Ouest à l'Est mais aussi du Nord au Sud, cherche sa place et ne choisisse pas nécessairement un camp. « *My way* » martelait le 29 mai 2020 Josep Borrell, interrogé par des médias européens, en citant Frank Sinatra comme l'avait fait Guennadi Guérassimov, le porte-parole de Mikhaïl Gorbatchev, trente années auparavant. Une « doctrine Sinatra » qui était illustrée par la présentation le 17 juin 2020 par Margrethe Vestager, commissaire à la concurrence, et Thierry Breton, commissaire au marché intérieur, de leur projet pour protéger les entreprises européennes de la concurrence déloyale des entreprises étrangères bénéficiant de subventions publiques et de différentes initiatives pour protéger davantage les intérêts européens. Puis, l'air de Franck Sinatra s'est de nouveau fait entendre lorsque les négociations entre l'UE et la Chine sur le CAI ont abouti à l'accord de principe, au bout du 35ème round de négociations.

Le texte de l'accord publié en janvier présente des articles en cours de négociation. Certaines parties – importantes, telles que certaines annexes – en sont formellement absentes et rendent difficile la lecture globale des implications de l'accord⁷ mais de grandes lignes directrices s'en dégagent, avantageant les investisseurs européens dans la plupart des cas, étant donné que le marché européen est déjà ouvert aux investissements chinois. Certains points vont dans le sens d'un meilleur équilibre des conditions d'échange tandis que d'autres éléments semblent être des succès en demi-teintes, voire simplement anecdotiques. Cet article présente dans quelle mesure cet accord, bien qu'imparfait et limité – et ce, notamment par nature –, ouvre le marché chinois à davantage de concurrence, dans des conditions plus équitables pour les investisseurs européens tout en énonçant les limites les plus évidentes du texte, qui justifient critiques et interrogations (1). D'une certaine manière, le CAI constitue une victoire plus économique que stratégique pour l'UE, et une réussite plus politique qu'économique pour la Chine (2), l'UE étant sûrement la gagnante sur le court terme de ce texte tandis que les implications du CAI bénéficient bien plus à la Chine sur le long terme, les dirigeants chinois ayant toujours été maîtres dans l'art de se projeter sur des décennies dans la mise en place de leurs politiques.

gouverneur de la BdF, ont échangé leurs positions sur les questions actuelles concernant le triumvirat États-Unis-UE-Chine. Le 9 juin, lors du forum de Bruxelles organisé par GMF, la réunion « l'ordre post-pandémique : naviguer dans les approches de la Chine » a rassemblé la sénatrice républicaine de l'État du Tennessee Marsha Blackburn, le sénateur démocrate de l'État du Delaware Christopher Coons, le parlementaire européen Reinhard Bütikofer du groupe des Verts/Alliance libre européenne, mais aussi le Ministre des Affaires étrangères taïwanais Joseph Wu (吳釗燮).

⁷ L'ensemble des conditions spécifiques concernant des secteurs en particulier est difficile à appréhender au vu de l'absence de certaines annexes indispensables à leur décryptage (cf Section II. Art 2).

I.

Des avancées aux limites : une lecture de l'accord qui n'est pas univoque

Une ouverture respective du marché réduisant les asymétries entre l'UE et la Chine et répondant à un réel besoin de libéralisation et d'encadrement des flux d'investissements

Tout d'abord, d'un point de vue économique, le projet d'accord du CAI répond à un réel besoin d'encadrement des flux financiers sino-européens. Ainsi, les investissements directs à l'étranger (IDE) européens en Chine ont représenté pas moins de 140 milliards d'euros sur les vingt dernières années, contre 120 milliards d'euros chinois investis en Europe sur la même période⁸. De plus, les deux pays réunis représentent près d'un tiers du PIB mondial en 2020⁹ et la Chine est devenue la même année le premier partenaire de l'UE en matière de commerce et d'investissement¹⁰. Si au début du siècle la balance des investissements était largement excédentaire en faveur de l'Europe, cela tend à s'inverser aujourd'hui, les IDE chinois sur le vieux continent ciblant en priorité les pays de l'ouest les plus dynamiques (Pays-Bas, Allemagne, Italie) et délaissant de plus en plus l'Europe orientale. Or, aucun accord-cadre commun n'a encore été signé entre la Chine et la Communauté européenne, induisant *de facto* des conditions d'investissements défavorables pour les acteurs européens¹¹. Les 26 traités bilatéraux (BITs) que la Chine a contractés, à diverses étapes de son développement, avec la quasi-totalité des Etats-membres de l'UE - à l'exception de l'Irlande - présentent des conditions d'échange très différentes¹². Certains traités, datant de l'ouverture de la Chine à l'économie de marché, ne prévoyaient pas d'encadrement des IDE chinois, alors minimales, et désavantagent aujourd'hui considérablement les pays concernés. D'autre part, alors que le monde se prépare à affronter une crise économique spectaculaire provoquée par la crise sanitaire, la perspective de faciliter les investissements transnationaux a sans doute pesé dans l'accélération des négociations de l'accord. En effet, le souvenir de la crise dévastatrice de 2008 plane encore sur les institutions européennes. La signature d'un accord avantageux aurait aussi des répercussions bénéfiques sur de nombreux partenaires économiques dépendant des puissances européennes et asiatiques. Le CAI négocié à

⁸ Communiqué de presse de la Commission Européenne, 30 Décembre 2020, disponible à https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2542

⁹ Banque Mondiale, 2020.

¹⁰ En pleine crise sanitaire, les échanges économiques bilatéraux entre les deux puissances ont connu une augmentation de près de 3%.

¹¹ Ainsi une étude conduite en septembre 2020 montre que la plupart des pays européens interrogés perçoivent négativement les investissements chinois faits en Europe, la Suède, la France et l'Allemagne étant les pays les plus méfiants dans ce domaine (figure 5). (Source : Richard Q. Turcsanyi, Matej Simalcik, Kristina Kironska, Renata Sedlakova et al, "European public opinion on China in the age of COVID-19. Differences and common ground across the continent", CEIAS, <https://ceias.eu/survey-europeans-views-of-china-in-the-age-of-covid-19/>)

¹² A titre d'exemple, le BIT français couvre les problèmes liés à la culture alors que le BIT finlandais se concentre sur la prohibition des mesures déraisonnables ou discriminatoires en matière de contenu local pour l'investissement.

l'échelle communautaire a tenté de pallier les déséquilibres dans une recherche bilatérale d'harmonisation et d'amélioration des conditions d'échange avec la Chine, permise par la taille critique de l'alliance des 27, en cherchant à obtenir auprès de Pékin une meilleure réciprocité dans l'accès aux marchés, une tentative d'alignement des normes dans un souci de compétitivité équitable, une meilleure transparence ou encore des engagements sur le développement durable. En revanche, si un accord est en soi nécessaire, cela ne garantit pas que la réduction de l'asymétrie des relations trouve une forme pleinement satisfaisante dans l'accord de principe de décembre 2020.

Côté chinois, le CAI s'inscrit par ailleurs dans une logique de continuité avec la politique de libéralisation des investissements menée par Pékin depuis quelques années. La loi de 2019 sur les investissements étrangers¹³ en Chine a considérablement réduit les secteurs encore inscrits sur la *liste négative* indiquant les branches d'activité encore protégées par l'Etat chinois - au nombre de 33 en 2020¹⁴ - en offrant un accès aux investissements étrangers en voie de normalisation par rapport aux régulations en vigueur dans les autres pays. Si cela tend en général à limiter la portée des ouvertures obtenues par le camp européen dans le projet d'accord, l'UE a réussi à tirer son épingle du jeu concernant certains secteurs-clés¹⁵, dont certains sont exclus de la loi de 2019, comme l'automobile ou les services cloud. Cependant, cet avantage comparatif de l'UE dans l'accès au marché de l'automobile chinois se réduit aux véhicules à énergie alternative sous la forme d'une ouverture prudente qui demeure favorable aux acteurs chinois face aux leaders du secteur comme l'Allemagne. Ce pays a en effet joué un rôle-clé dans la signature de l'accord de principe, motivé par des intérêts économiques substantiels étant donné que la Chine est son premier partenaire commercial depuis 2017. D'autre part, certaines concessions inattendues attestent de négociations européennes couvertes de succès sur certains points précis, comme c'est le cas de l'ouverture des investissements aux services privatisés de santé, jusque-là fermés aux IDE étrangers. Cette ouverture devrait s'effectuer dans huit villes seulement, mais une extension de ce périmètre dans les années à venir n'est pas à exclure si l'on suit la procédure d'ouverture graduelle opérée par le gouvernement chinois. Toujours dans le secteur des services, l'amélioration des conditions d'échanges dans le domaine financier (**Section III. Sous-section III "Services financiers"**) conduira à un allègement bienvenu des procédures et facilitera les flux financiers. La Recherche et développement, à l'exception de certaines branches jugées "sensibles" ou relevant de la sécurité nationale, et certains types de services œuvrant pour la protection de l'environnement font aussi l'objet d'une ouverture aux acteurs économiques de l'UE. Pour ce qui a trait à la protection de l'environnement, les secteurs les plus stratégiques pour la Chine en sont toutefois exclus, comme l'éolien ou les panneaux solaires, au profit d'activités plus marginales (traitement des eaux usées, épuration des gaz à combustion). L'absence de consensus en faveur d'une coopération accrue en matière de protection contre le changement climatique souligne que la rivalité économique et technologique l'a emporté sur la logique de coopération commune bien

¹³ Loi sur les investissements étrangers de 2019, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

¹⁴ Liste négative actualisée en décembre 2020 par la Commission du Développement national et des Réformes et le ministère du Commerce chinois.

https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/ghxwj/202012/t20201216_1252897_ext.html

¹⁵ Communiqué de presse de la Commission Européenne, 30 Décembre 2020.

que l'UE et la Chine soient aujourd'hui des acteurs incontournables de la "diplomatie climatique" - soulignant au passage le caractère quelque peu artificiel de cette dernière.

En dehors des services, le secteur secondaire, comme le domaine des infrastructures, l'industrie manufacturière ou bien les transports, bénéficieraient également de nouvelles conditions d'accès sous le CAI, avec une élimination des quotas de projets pour les services de construction et une autorisation des IDE dans les structures portuaires ou la gestion d'entrepôts de stockage, introduisant un principe de réciprocité après des événements qui ont suscité de vives tensions en Europe, comme les investissements chinois offensifs dans le port grec du Pirée en 2016¹⁶. Cependant, la plupart des accès aux marchés concédés et cités plus hauts sont toujours soumis à des restrictions d'ouverture permettant à la Chine de conserver un contrôle important sur les IDE étrangers¹⁷ et expliquant les critiques des détracteurs de l'accord qui ne voient pas dans ce nouvel accès au marché chinois une avancée fondamentale, ce contrôle par l'Etat chinois dans des secteurs étant en contradiction avec l'esprit du CAI. Plus encore, la démarche d'ouverture accélérée de l'économie chinoise laisse présager que les secteurs concernés par le CAI - aujourd'hui avantageant l'Europe - pourraient bénéficier d'une ouverture à l'ensemble des pays tiers au cours des années qui s'annoncent, tempérant les gains européens. Ainsi, les ouvertures partielles d'accès au marché n'incarnent pas les avancées les plus importantes que propose cet accord.

Des conditions d'accès au marché moins discriminatoires : vers plus d'équité, de transparence et de sécurité ?

En effet, certaines dispositions qui figurent dans le texte constituent les conditions d'un cadre d'échange favorable à une relation plus équilibrée profitant à l'UE. Certaines mesures réciproques concernant le statut des travailleurs étrangers (**Section II. Art. 6bis**) représentent un gain mutuellement bénéfique. Par exemple, la suppression des quotas de travailleurs étrangers par nationalité en Chine, à quelques exceptions près, ou encore la plus grande liberté de circulation concédée aux investisseurs potentiels sur les lieux de l'investissement, occasionneront indéniablement une bouffée d'air pour les acteurs économiques européens. Du côté chinois, le pendant de cette ouverture est la possibilité d'obtenir des visas de travail allant jusqu'à trois ans pour les employés chinois travaillant en Europe pour la société partenaire de l'investissement. Allant encore plus loin, le projet d'accord enjoint les deux parties à respecter la clause de la nation la plus favorisée. Si l'accord est signé, la Chine devrait dès lors accorder les mêmes conditions d'échanges à l'ensemble des investisseurs de pays tiers dans le secteur des services, si toutefois la Chine accepte de se soumettre aux règles de l'OMC (**Section II. Art. 5**).

¹⁶ Dès 2009, une filiale de COSCO, la China Ocean Shipping Company (COSCO) a investi dans le port grec, avant d'en devenir l'actionnaire majoritaire en 2016, aux commandes de la gestion et de l'exploitation du site.

¹⁷ Les ouvertures nouvelles à certains marchés chinois, jusque-là protégés, sont dans l'ensemble soumises à des limitations géographiques (automobile), des indications de quotas de travailleurs (santé) ou encore des restrictions des branches d'activités au sein de ces marchés (transports et infrastructures), encore éloignée de l'ouverture du marché unique européen.

Autre point intéressant, l'UE a réussi à obtenir des concessions chinoises sur une question très délicate car au fondement de « l'économie hybride » de la Chine, à savoir le statut préférentiel des entreprises publiques (**Section II Article 3bis**). Ces dernières, qui produisent un peu moins du tiers du PIB national, seront soumises à de nouvelles régulations visant à ne pas désavantager les entreprises étrangères dans l'achat ou la vente de biens et de services, selon les règles d'un marché plus concurrentiel (**Section II, art. 2 à 5**). Des règles visant notamment à mettre un terme aux quotas de production, de travailleurs, de droits exclusifs, (**Section II, art 2. para 1(a)**), à l'exigence de l'établissement d'une *joint-venture* (**Section II, art 2 para 1(b)**), mais aussi aux exigences de performance en ce qui concerne l'établissement ou l'exploitation des entreprises (**Section II, art 3 para 1**) et au conditionnement de l'obtention d'un avantage au respect d'un certain nombre de critères (**Section II, art 3 para 2**). C'est donc une belle avancée qui encouragera la compétitivité des grandes entreprises européennes en annulant de nombreuses mesures discriminatoires à leur encontre sur le marché chinois. Un article mentionne également l'obligation pour la Chine (s'il s'agit de la partie concernée) de fournir, en cas de demande explicite, des preuves de la conformité de ces entreprises d'Etat à l'accès non discriminatoire et concurrentiel au marché¹⁸ (**Section II. art 3bis. para 4.**).

Cette clause inédite, qui est l'un des éléments de satisfaction pour les "défenseurs"¹⁹ du CAI, est complétée par un impératif de transparence plus général sur les subventions publiques dans le secteur des services (**Section III. Sous-section II. Art. 8**), susceptibles de générer de la concurrence déloyale. Cette invitation à une transparence plus systématique vise en premier lieu les entreprises publiques chinoises, qui bénéficient parfois de subventions illimitées. Cependant, encore une fois, ce gain relatif pour l'UE est composé de limites puisque ce mécanisme de transparence ne concerne qu'un aspect du système préférentiel dont bénéficient ces entreprises et ne s'applique pas aux avantages fiscaux, exonérations et outils autres que les subventions. Une autre limite réside dans le fait qu'en cas de requête de la part d'une partie, qui considère après consultations qu'une subvention accordée par l'autre partie a un effet négatif sur ses intérêts en matière d'investissements, il n'existe aucun mécanisme contraignant (**Section III. Art 8. para 7; para 10**)²⁰ pour régler ce différend qui n'est pas sujet à la section V consacrée au règlement des conflits et des différends entre Etats.

¹⁸ Section II, art. 3bis. 4. (concernant la transparence): "Une partie qui a des raisons de croire que ses intérêts au titre du présent article sont lésés par des activités commerciales d'une entité visée de l'autre partie peut demander par écrit à cette partie de fournir des informations sur les opérations de cette entité liées à l'application des dispositions du présent article."

¹⁹ Ainsi, dans un de ses communiqués, la Commission Européenne félicitait un "accord qui améliorera également de manière significative l'égalité des conditions de concurrence pour les investisseurs européens en fixant des obligations claires aux entreprises d'Etat chinoises, en interdisant les transferts de technologie forcés et autres pratiques génératrices de distorsions, et en renforçant la transparence des subventions" (source: "EU-China Leaders's meeting: Delivering results by standing firm on EU interests and values", 30 décembre 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_2546).

²⁰ Il est ainsi écrit que "si la partie requérante, après la tenue des consultations, considère que la subvention concernée a ou pourrait avoir un effet négatif important sur les intérêts d'investissement de la partie requérante en vertu du présent accord, la partie requise met tout en oeuvre pour trouver une solution avec la partie requérante". Cette formule de devoir "mettre tout en oeuvre" est très vague et ne présente ainsi aucune réelle contrainte pour la partie concernée.

L'engagement en faveur de plus de transparence et de communication englobe aussi un meilleur accès des firmes européennes aux organismes de normalisation (**Section III. 2. Art 7**) qui édictent les règles de conformité en Chine. Cette disposition permettra de réduire l'opacité du fonctionnement de ces organismes et, par-là, de participer à renforcer la confiance des investisseurs étrangers en Chine. Un autre élément central réside dans l'apparition d'une clause de transparence sur l'utilisation des données des investisseurs étrangers, mais aussi des consommateurs dans le cas des services financiers (**Section III. Sous-section 2. Art 1; Art 5 para 3; Art 5 para 4** ainsi que **Section III. Sous-section 3 Art 2. para 3**)²¹, prévoyant un contrôle de l'usage qui est fait de ces données. En cas de conclusion de l'accord, une telle clause se révélerait utile afin de parer un minimum les conséquences désavantageuses pour les firmes étrangères induites par les textes récemment votés à Pékin portant sur le renforcement de la sécurité nationale, comme la loi sur la cybersécurité nationale, et le durcissement de la surveillance des entreprises privées – chinoises ou étrangères – dans le cadre du système de crédit social des entreprises²². On peut en revanche imaginer qu'à l'inverse les engagements à la transparence pris dans le CAI soient contournés par la Chine, du moins partiellement, si le gouvernement invoque justement ces lois sur la sécurité nationale ou d'autres leviers légaux.

Enfin, l'une des victoires notables de la Commission réside dans la clarification de la régulation des transferts de technologies forcés (**Section II. Art 3 para 1(f); para 2(f), para 3**) avec une série de conditions visant à limiter les contrats conditionnés par de tels transferts, y compris entre les sociétés d'une joint-venture. L'impératif de protection des données collectées, évoqué plus haut, prend ici tout son sens afin d'éviter les fuites d'informations pouvant conduire à la réplique de brevets ou de licences technologiques par des entreprises chinoises sur le sol chinois. Ce point crucial pour les entreprises européennes, cibles privilégiées avec les firmes américaines de la stratégie chinoise de mise à niveau technologique, permettrait de réduire la perte de compétitivité associée à cette transmission de savoir-faire à haute valeur ajoutée – du moins lorsque ce transfert de technologies n'est pas le produit de pratiques illégales tel que l'espionnage industriel.

Protection de l'environnement et du travail : deux fondamentaux mentionnés symboliquement par deux parties qui ne sont pourtant pas dupes

²¹ Section III. Sous-section 2 Art 1 (sur la divulgation des informations): "Aucune disposition du présent accord n'oblige une partie à fournir des informations confidentielles dont la divulgation ferait obstacle à l'application de la loi ou serait autrement contraire à l'intérêt public, ou qui porterait atteinte aux intérêts commerciaux légitimes de certaines entreprises, publiques ou privées."

²² Le remplacement du classement selon la conformité aux normes et les dossiers financiers par ce nouveau système de notation concerne l'ensemble des entreprises enregistrées en Chine et plusieurs millions d'entreprises ont été recensées. Ce système n'est pas encore entièrement fonctionnel en 2020, contrairement à ce qui avait été annoncé, mais prévoit des mécanismes de sanctions en cas de mauvaise notation. L'aspect problématique de ce "crédit social corporate" est qu'il ne s'appliquerait pas uniquement aux entreprises chinoises mais aussi aux entreprises étrangères, pourrait se baser sur des sources externes comme la presse chinoise, et engendrer des effets domino avec des entreprises sanctionnées du fait de l'agissement de leurs fournisseurs par exemple.

La présence d'une partie dédiée au développement durable constitue peut-être symboliquement l'élément le plus novateur de cet accord sur les investissements, bien que l'applicabilité de cette section soit sujette à réserve (**Section IV.**). En effet, elle présente des éléments que le géant asiatique n'a encore jamais accepté de voir figurer dans un accord commercial ou d'investissement - comme la question du travail forcé - qui apparaissent dès le Préambule de l'accord²³ et sont ainsi décrits comme essentiels. En effet, la Présidente de la Commission a salué l'accord de principe comme "un tournant dans [notre] relations avec la Chine et pour notre agenda commercial fondé sur des valeurs"²⁴. L'accord réaffirme le fait que le développement économique, social et la protection de l'environnement sont interdépendants et se renforcent mutuellement (**Section IV. Art 1. para 2**). L'accord reconnaît de plus que le développement des investissements doit permettre de contribuer aux objectifs de développement durable (**Section IV. I. art. 1 et 2**). Sur un ton diplomatique conventionnel, une coopération à différents niveaux est énoncée, les deux parties s'accordant pour se soutenir mutuellement lors des discussions bilatérales et multilatérales sur le climat et à promouvoir par les politiques publiques une plus grande coopération en matière de recherche et développement en matière de technologies bas-carbone.

Le projet d'accord énonce par exemple des mesures contraignantes visant à supprimer des pratiques qui ne sont pas seulement condamnables d'un point de vue éthique mais ont également des répercussions économiques puisqu'elles occasionnent une concurrence inégale, ou un « dumping social » pour les entreprises européennes, soumises à une régulation sociale et environnementale parmi les plus lourdes au monde. Ainsi, en plus de s'engager à agir vers plus de protection socio-environnementale, les parties s'engagent à ne pas abaisser le niveau de protection des travailleurs (**Section IV. Sous-Section III. Art 2**) et de protection de l'environnement (**Section IV. Sous-Section II. Art 2**) afin d'attirer les investissements ou comme prétexte pour discriminer les investissements en provenance d'une des deux parties. Ces engagements semblent inclure la Chine dans une démarche de responsabilisation de ses pratiques alors que son économie présente de plus en plus de caractéristiques des économies développées, mais la Chine sera-t-elle désireuse de les mettre en œuvre ? En effet, jusqu'ici la Chine ne s'est pas illustrée par son respect scrupuleux des traités internationaux qu'elle a ratifiés, comme le démontre sa réticence à appliquer l'Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC. Toutefois, cela pourrait évoluer à l'avenir car Pékin semble prendre conscience de l'importance - dans le domaine environnemental du moins²⁵ - de poser les fondements d'un développement durable sur le long-terme comme une garantie de stabilité sociale mais aussi de durabilité économique. Sont aussi mentionnées des recommandations de consultation « d'acteurs non-étatiques » sur les procédés de mise en place des mesures de développement durable. Ainsi, les parties prenantes s'accordent pour offrir "des opportunités raisonnables au public, incluant des

²³ Les deux parties s'accordent à "renforcer leurs liens économiques, commerciaux et en termes d'investissement en conformité avec les objectifs du développement durable et de promouvoir les investissements d'une manière à promouvoir les plus hauts degrés de protection de l'environnement et du droit du travail, dont la lutte contre le réchauffement climatique et le travail forcé, en prenant en compte les standards et les accords internationaux correspondants", Préambule.

²⁴ "Today's agreement is an important landmark in our relationship with China and for our values-based trade agenda." Communiqué de presse, 30 décembre 2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2541

²⁵ L'engagement international de la Chine en faveur de la lutte contre le réchauffement climatique depuis la COP21 en 2015, puis l'annonce du président chinois en septembre 2020 à l'ONU que la Chine atteindrait la neutralité carbone d'ici 2060 découle en partie d'un impératif national de stabilité sociale et environnementale.

acteurs non-gouvernementaux, à exprimer leur point de vue” sur les mesures et réglementations envisagées afin d’implémenter les conditions de l’accord sur le développement durable (**Section IV. art. 3**).

Ces dispositions sont par ailleurs contrebalancées par la possibilité pour les parties de légiférer, d’énoncer de nouvelles réglementations, d’établir ses priorités de politiques publiques et ses propres niveaux de protection environnementale (**Section IV. Sous-section II Art 1**) ou de protection des travailleurs (**Section IV. Sous-section III art 1**). Ces affirmations de souveraineté limitent potentiellement la capacité du CAI à servir de support à de réelles évolutions de la position chinoise sur le travail forcé – où se dessine en creux la question ouïghoure avec des preuves fournies notamment par le spécialiste allemand Adrian Zenz concernant la mobilisation forcée des Ouïghours dans les champs de coton au Xinjiang²⁶, une mesure prise parmi tant d’autres par le gouvernement chinois également accusé de forcer les femmes ouïghoures à être stérilisées²⁷, certaines rescapées témoignant également avoir été victimes de viol et de tortures, soit tous les signes d’un génocide ethnique. Si l’accord commun énonce une définition du « travail digne » plaçant l’humain au centre des préoccupations, le processus léger d’évaluation des résultats, l’absence surprenante de délais de ratification des textes cités, comme les conventions 29 et 105 de l’Organisation Internationale du Travail (OIT), rendent incertain l’application de ces articles. Cela explique aussi un certain nombre de critiques avec l’idée que l’UE n’a pas assez défendu ses valeurs à travers cet accord, d’autant plus que la formulation sur ce point - sûrement l’une des moins contraignantes et des plus alambiquées de l’accord - est assez hypocrite en elle-même (**Section IV. Art 4. para 2**)²⁸.

Ainsi, la plupart des conditions évoquées le sont à titre de déclaration commune car se pose la question épineuse de l’applicabilité de ces articles. Cela laisse à penser que la présence de cette section IV, poussée par la Commission européenne représentant des Etats-membres soucieux de la question environnementale et du respect des droits de l’homme lorsqu’il s’agit de la Chine²⁹, conserve une

²⁶ Pour plus de détails, lire les rapports d’Adrian Zenz rendus publics par la Jamestown Foundation: Adrian Zenz, “New Evidence for China’s Political Re-Education Campaign in Xinjiang”, *The Jamestown Foundation*, 15 mai 2018. <https://jamestown.org/program/evidence-for-chinas-political-re-education-campaign-in-xinjiang/>

²⁷ Adrian Zenz, “Sterilizations, IUDs, and Coercive Birth Prevention: The CCP’s Campaign to Suppress Uyghur Birth Rates in Xinjiang”, *The Jamestown Foundation*, 15 juillet 2020. <https://jamestown.org/program/sterilizations-iuds-and-mandatory-birth-control-the-ccps-campaign-to-suppress-uyghur-birth-rates-in-xinjiang/>

²⁸ Il est ainsi écrit que “Chaque partie s’engage, conformément aux engagements des membres de l’OIT et à la Déclaration du centenaire de l’OIT pour l’avenir du travail de 2019, à mettre effectivement en oeuvre les conventions de l’OIT qu’elle a ratifiées et à oeuvrer à la ratification des conventions fondamentales de l’OIT. En particulier, à cet égard, chaque partie déploie de sa propre initiative **des efforts continus et soutenus pour poursuivre la ratification** des conventions fondamentales de l’OIT n°29 et 105, si elle ne les a pas encore ratifiées”. Cette formulation n’a rien de contraignant et montre dans quelle mesure la mention du respect des normes internationales du droit du travail dans cet accord est plus symbolique qu’autre chose.

²⁹ L’étude menée entre autres par le CEIAS montre ainsi que les perceptions de différents pays européens concernant l’impact qu’a la Chine sur l’environnement sont toutes négatives (figure 8), et ce, de même pour la situation des droits de l’homme (figure 16). Par ailleurs, concernant la politique extérieure à adopter vis-à-vis de la Chine, celle qui intéresse le plus les Etats-membres concerne la coopération dans des domaines tels que le changement climatique qui vient en première position (figure 17), la protection des droits de l’homme étant également une préférence politique populaire particulièrement soutenue en Suède, en Pologne, en Italie et en Allemagne (figure 21). (source : Richard Q. Turcsanyi, Matej Simalcik, Kristina Kironska, Renata Sedlakova et al,

dimension uniquement symbolique à l'issue des négociations. Si l'on peut regretter l'absence de motion contraignante, cet apport n'est cependant pas à négliger dans une période où la Chine est de plus en plus sensible à toute forme de critique de sa gouvernance, notamment sur la question des droits de l'homme au Xinjiang. Aucun pays n'a encore réussi à faire consentir de telles mesures à la superpuissance asiatique, qu'elles soient contraignantes ou non. En revanche, cette concession n'efface en rien le manque d'effectivité pratique de ces propos et le risque est élevé de voir se reproduire une situation semblable à celle de la République de Corée, d'une lenteur notoire dans les ratifications des conventions de l'OIT prévues dans l'accord commercial avec l'UE en 2011. Cependant, c'est aussi pour cette raison que cet accord n'est pas plus décevant que les autres textes signés par l'UE avec différents partenaires tels le Vietnam, Singapour ou la Corée du Sud, quand on sait le peu de cas que le Vietnam fait des normes environnementales et sociales par exemple.

Un accord aux lacunes non négligeables

L'un des éléments qui fâchent concerne le contexte même des négociations puis de la publication de cet accord de principe par la Commission. On peut en effet regretter un manque de transparence de la part des institutions européennes quant au contenu de l'accord. Même après la publication tardive du projet de texte, certaines annexes indispensables à la compréhension de la portée du CAI n'ont pas été publiées. Il est possible d'envisager que ces annexes soient encore en proie à d'âpres tractations mais il est maladroit de la part de la Commission de vouloir révéler au public un texte dans le cadre de "sa politique de transparence" et "compte tenu de l'intérêt croissant du public pour les négociations" (voir l'encadré à chaque début de section) sans pour autant fournir la totalité de ce dernier. Un raté en termes de communication politique, donc, surtout lorsque l'on sait que la plupart des exceptions sont présentes dans les annexes indisponibles à la consultation: ainsi, le citoyen européen ne dispose pas de l'Annexe I (réserves concernant les mesures existantes) au niveau de laquelle est pourtant écrite la liste des entrées 1.21 à 1.26 de la liste chinoise concernant les "activités dans les secteurs ou sous-secteurs en vertu des mesures non conformes maintenues par la Chine", et au niveau desquelles les articles veillant à la libéralisation et l'encadrement des investissements, mais aussi la transparence des subventions ne s'appliquent pas. De même l'Annexe II (réserves concernant les mesures futures) qui concerne des réserves par rapport au traitement national et au traitement de la nation la plus favorisée, mais aussi aux exigences de performance, n'est pas disponible. L'Annexe XX qui contient la liste des engagements spécifiques en matière d'accès aux marchés pour les services n'a pas non plus été publiée. Pourtant il est écrit que "les annexes du présent accord font partie intégrante de celui-ci" (**Section VI. Art 17**). Il est donc regrettable de ne pas disposer de ces dernières pour apprécier la réelle portée du texte qui n'a été publié que dans un souci de transparence partielle de la part de l'UE.

Par ailleurs, l'une des plus grandes faiblesses du texte de l'accord réside peut-être dans le fait que le mécanisme de protection des investissements reste encore à écrire. Cette partie, aussi délicate à négocier, voire plus que celle de l'accès aux marchés respectifs, témoigne d'une signature peut-être précipitée de l'accord de principe. En effet, ne s'occuper que des conditions d'accès au marché (avant l'entrée des investissements sur le territoire tiers) en considérant comme secondaire la protection de

"European public opinion on China in the age of COVID-19. Differences and common ground across the continent", CEIAS, <https://ceias.eu/survey-europeans-views-of-china-in-the-age-of-covid-19/>

ces flux après leur réception (post-entrée) induit un déséquilibre qui ne joue pas forcément en faveur de la Communauté européenne. En effet, le CAI corrige les imperfections des Traités Bilatéraux déjà existants qui ne couvrent souvent, à l'inverse, que la protection des investissements et ne s'occupent pas de la libéralisation des investissements, l'accès au marché, les questions de durabilité, les règles concernant les entreprises subventionnées et la transparence. Mais l'avancement des négociations sur la protection des investissements n'apparaît pas dans le texte et devrait faire l'objet d'un accord séparé que les parties s'engagent à conclure deux ans après la signature du CAI "sur les bases des progrès déjà faits", (**Section VI. Sous-Section 2. art. 3**). Cette séparation des deux parties vitales d'un traité sur les investissements trouve des facteurs explicatifs dans le fait que le CAI seul pourrait être adopté sans avoir besoin d'être ratifié par les parlements nationaux³⁰, sans supprimer le fait que cette remise au lendemain de la protection des investissements met l'Union Européenne en position de faiblesse. La loi sur les investissements étrangers en Chine de 2019 apporte déjà certaines conditions de protection concernant la propriété intellectuelle et les transferts de technologies. En revanche, en l'absence de mécanisme efficace de protection des investissements, les disparités entre la législation de l'UE et la régulation chinoise des investissements conduiraient à une situation désavantageant les Etats européens. Le droit européen est par exemple soumis au principe de non-discrimination³¹, rendant plus difficile le contrôle des IDE chinois dans le marché commun à une époque où cela se révèle être une nécessité stratégique. Le tout récent cadre européen pour le filtrage des investissements directs étrangers de l'UE, opérationnel depuis octobre 2020, témoigne d'un début de coordination visant à protéger le marché commun³². Cependant, le filtrage des IDE demeure la prérogative des Etats membres et seule une petite quinzaine de pays possède aujourd'hui un mécanisme de filtrage notifié auprès de la Commission et considéré comme satisfaisant³³. Par ailleurs, certains détracteurs du CAI jugent qu'à mesure que les investissements en provenance de Chine augmentent, les membres de l'UE devront au nom de leur sécurité nationale examiner toujours plus d'investissements³⁴, notamment dans le cadre de fusions et d'acquisitions, un phénomène qui fragiliserait l'efficacité du processus et compliquerait le filtrage.

De même, le processus de règlement des différends comporte des failles qui interrogent (**Section V**). En effet, la partie de l'accord dédiée à la résolution des conflits envisage les différends

³⁰ La protection des investissements ne relève pas de la politique commerciale, compétence exclusive de l'UE, mais d'une compétence partagée entre l'Union et les Etats-membres.

³¹ Voir à ce sujet l'analyse faite par Alicia García-Herrero "When and how should the European Union conclude an investment agreement with China?", 17 décembre 2020. <https://www.bruegel.org/2020/12/when-and-how-should-the-european-union-conclude-an-investment-agreement-with-china/>

³² Mise en place d'un mécanisme de recensement des systèmes de filtrage nationaux et apparition de la possibilité pour la Commission "d'émettre des avis lorsqu'un investissement constitue une menace pour la sécurité ou l'ordre public de plus d'un Etat membre", ou "présentant un intérêt pour l'ensemble de l'Union", dans une perspective de sécurité européenne. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_1867

³³ Liste des mécanismes de filtrage notifiés par les Etats membres: trade.ec.europa.eu. Cité par Sabrina Robert-Cuendet, "Filtrage des investissements directs étrangers dans l'UE et COVID-19: vers une politique commune d'investissement fondée sur la sécurité de l'Union", Carnets européens, 13 juin 2020.

³⁴ "The EU-China Comprehensive Agreement on Investment", *The Heritage Foundation*, 13 janvier 2021. https://www.heritage.org/sites/default/files/2021-01/FS_193.pdf

mettant en cause les deux parties en tant qu'entité politique uniquement, laissant de côté les autres cas de figures, tels que les litiges impliquant deux investisseurs privés, ou un investisseur et un acteur politique. Ce silence du texte, associé à l'absence de section substantielle sur la protection des investissements, pourrait réduire considérablement la capacité des acteurs économiques européens à obtenir gain de cause en cas de conflit. D'un autre côté, la création d'un Comité sur les Investissements prévu dans le CAI, auquel se rattache deux groupes de travail (l'un sur les investissements et l'autre sur le développement durable), doit doter l'accord d'un organe chargé de son application et de son implémentation et capable d'énoncer des décisions contraignantes pour les parties. Intimement lié au HED (*EU–China High-level Economic and Trade Dialogue*) établi entre la Commission européenne et le Conseil d'Etat de Chine associé au Vice-premier ministre chinois³⁵, ce comité, piloté au plus haut niveau politique, serait l'occasion de rencontres régulières entre les parties, renforçant cependant le poids du politique dans la gestion de l'accord comme des différends, tout en marginalisant les acteurs privés agissant de manière indépendante. Les conditions de communication négociées sont en revanche relativement exigeantes: il est prévu par exemple que chaque partie "offre une opportunité raisonnable à l'autre partie de commenter les propositions de loi et de régulation implémentant cet accord" (**Section VI. 1. 5**). Notons cependant que le poids et l'attention donnée aux deux groupes de travail ne sont pas du même ordre. Si le groupe de travail sur les investissements devrait être réuni tous les six mois pour préparer les sessions annuelles du Comité d'Investissement, le groupe de travail chargé du développement durable a seulement l'obligation de se réunir une fois par an et n'a pas encore de composition ni de feuille de route bien établies (**Section VI. 1. art. 3, 4**) - laissant entendre que le développement durable n'occupe qu'une place secondaire dans cet accord.

Un autre point négatif dénoncé par certains comme les économistes Christophe Destais³⁶ ou encore Alicia Garcia-Herrero³⁷ mais aussi par la Pologne et les Pays-Bas est également l'idée selon laquelle accepter un accord imparfait sur plusieurs plans rendrait beaucoup plus difficile sa modification ultérieure et donc son amélioration ainsi que la mise en place de futures restrictions que les Européens pouvaient vouloir adopter vis-à-vis des investissements chinois. Encore faudrait-il être certain que l'UE pourrait obtenir dans les années à venir des conditions plus satisfaisantes, rien de moins sûr.

Un texte qui présente des opportunités et progrès non négligeables pour les investissements européens et des imperfections notoires, donc. Toutefois, il est important de rappeler que cet accord est d'une certaine manière limité dans ses limites mêmes : les négociations d'un accord de cette ampleur entre la deuxième puissance économique mondiale et un pôle économique majeur à la structure singulière telle que l'UE sont des négociations délicates et complexes à mener. Par ailleurs, cet accord est comme tous les autres accords, un point d'équilibre entre négociateurs et ainsi imparfait par nature. D'autant plus que les deux parties ne pesaient pas le même poids dans la balance des négociations, puisque l'asymétrie de départ existant entre l'ouverture du marché chinois et celui des 27 faisait que l'UE avait beaucoup plus de réclamations à faire que n'en avait la Chine, se trouvant de

³⁵ Voir section VI. 1. art. 1

³⁶ Intervention de Christophe Destais sur France culture dans l'émission "Davos à l'heure de la Chine", 30 janvier 2021.

³⁷ Alicia García-Herrero, 2020, *ibid.*

facto dans une position de faiblesse. Plus encore, cet accord n'est pas un accord de commerce global. Il n'a pas vocation à être totalisant et à résumer à lui seul l'ensemble de l'architecture de la relation commerciale sino-européenne. Au contraire, il s'inscrit dans une stratégie européenne menée depuis deux ans en faveur d'une relation économique plus équitable, dans la lignée de l'annonce en mars 2019 de 10 mesures favorisant des relations plus équilibrées en vue d'un partenariat stratégique global avec la Chine³⁸, comme l'initiative européenne sur les marchés publics ou l'Accord sur les indications géographiques de septembre 2020.

II.

Une période de conclusion des négociations plus questionnable que l'accord en lui-même ?

Des concessions chinoises qui peuvent surprendre

La Chine, de son côté, semble tirer peu d'avancées nouvelles en termes d'accès au marché unique européen qui lui était déjà globalement ouvert. On peut remarquer une percée dans le domaine dans le secteur de l'industrie et de la distribution énergétique (dont l'énergie renouvelable mais pas l'énergie nucléaire) - un secteur de plus en plus investi par des acteurs chinois dans l'UE des dernières années. Les négociateurs européens ont cependant refusé toute concession dans certains secteurs clé, comme l'audiovisuel, les services publics, l'agriculture, la pêche, et la production d'énergie. Sur le court terme, en ouvrant ainsi certains secteurs inédits du marché chinois, le gouvernement de Xi Jinping prend d'ailleurs le risque d'exposer certaines de ses entreprises à une concurrence potentiellement défavorable.

Cependant, et le gouvernement l'a bien saisi, les retombées économiques seraient probablement bénéfiques sur le long terme. Cette concurrence dans un premier temps défavorable est néanmoins le moteur de l'innovation et constitue un stimulant nécessaire à la compétitivité chinoise et à son développement technologique. En effet, alors que la croissance économique chinoise a repris à la fin de l'année 2020, l'économie de la Chine tirerait profit d'une augmentation des investissements, afin de continuer sur cette lancée. Selon le Président de la Chambre de commerce de l'Union Européenne en Chine³⁹, cette demande en investissements se fait sentir plus particulièrement dans des branches d'activité comme les assurances, les transports ou la construction. La plupart de ces secteurs sont concernés par le projet de texte du CAI. Par ailleurs, cet accord sur les investissements contribuerait à améliorer l'ouverture de l'économie chinoise, avec une Chine qui, contrairement à ce

³⁸ Voir la communication de la Commission européenne à ce sujet : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_19_1605

³⁹ 中国焦点面对面：中欧投资协定要来了，中国与世界保持“挂钩”为何如此重要？China Focus Face to Face : l'accord sur les investissements entre la Chine et l'UE arrive, pourquoi est-il si important pour la Chine de rester « connectée » au monde ? *China News*, 25 janvier 2021. <https://m.chinanews.com/wap/detail/chs/zwsp/9395735.shtml>

que craignent certains observateurs à la lecture trop rapide de la “double circulation” (双循环) (voir à ce sujet la note d'Asia Centre “République populaire de Chine. La nouvelle stratégie de “double circulation” économique : un slogan pour en remplacer un autre”), n'a aucun intérêt à se fermer d'autant plus que sa consommation domestique n'est pas satisfaisante, avec un taux d'épargne de la population chinoise très significatif. Le CAI est donc un élément important pour Pékin puisqu'il encourage la participation nécessaire des Européens à la croissance chinoise. Par ailleurs, les investissements chinois en Europe deviennent d'autant plus importants que leur taux a chuté aux Etats-Unis en raison de la pandémie et des tensions commerciales avec des entreprises comme Huawei et TikTok qui ont vécu des situations difficiles sur le marché américain. Une situation qui ne risque pas de s'améliorer sous l'administration Biden, qui qualifie la Chine de principal concurrent technologique des Etats-Unis et encourage une multiplication du nombre d'entreprises chinoises sur la liste noire de Washington pour freiner la capacité chinoise à importer des technologies-clés. De plus, il est à noter que le déficit courant de la Chine se creuse et que le pays a reçu deux fois moins d'investissements directs étrangers en 2019 qu'en 2017.

Il ne faut pas non plus oublier qu'en promouvant les investissements chinois en Europe, le CAI permet également d'encourager indirectement la poursuite de l'initiative des Routes de la Soie sur le vieux continent, une bonne occasion de redonner une impulsion à ce projet mis à mal par la crise du coronavirus, de nombreux pays partenaires ne pouvant pas payer leurs dettes vis-à-vis de Pékin et conduisant au ralentissement de certains projets comme au Pakistan par exemple : ainsi, lors de la vidéoconférence tenue le 30 décembre 2020 entre Xi Jinping, Ursula von der Leyen, Charles Michel, Angela Merkel et Emmanuel Macron, le Président chinois a tenu à rappeler l'importance de “renforcer l'arrimage de l'initiative “Belt and Road” avec la stratégie de connectivité euro-asiatique de l'UE, et explorer la coopération dans le secteur numérique” (加强共建“一带一路”倡议同欧盟欧亚互联互通战略对接·探讨数字领域合作)⁴⁰.

Enfin, si la presse européenne reste assez silencieuse sur ce point, pour la presse chinoise, la finalisation du CAI est un premier pas vers la signature d'un ALE entre l'UE et la Chine. Cet enthousiasme montre le désir qu'a la Chine de renforcer ses liens économiques avec son premier partenaire commercial, que ce soit pour des raisons économiques ou même stratégiques, ce type de traités contribuant à l'isolement des Etats-Unis sur la scène internationale.

Ce sont à première vue des avantages relativement limités en comparaison aux concessions inédites obtenues par l'UE. Ce déséquilibre conduit certains observateurs - les plus sceptiques - à énoncer deux raisons. La première serait que la Chine ne compte pas respecter la plupart des mesures de l'accord qui ne contient pas de motion contraignante dans la plupart des articles, avec notamment des réglementations chinoises qui peuvent par ailleurs apparaître et remplacer celles qui ont été supprimées au nom de cet accord. Cela semble d'autant plus logique que la Chine, malgré son adhésion à l'OMC depuis deux décennies, a continué d'utiliser massivement les aides d'Etat, de ne pas respecter

⁴⁰ 习近平同德国、法国、欧盟领导人举行视频会晤, 中欧领导人共同宣布如期完成中欧投资协定谈判 (Xi Jinping tient une réunion vidéo avec les dirigeants allemands, français, et européens. Les dirigeants chinois et européens annoncent conjointement l'achèvement des négociations sur l'accord d'investissement entre la Chine et l'UE dans les délais prévus). <http://www.chinamission.be/chn/zgwj/t1843503.htm>

la propriété intellectuelle, et d'imposer des transferts forcés de technologie. Autant de pratiques digne d'un Etat centralisé qui veille à protéger ses secteurs stratégiques et dont la tendance actuelle est la rigidité interne de son système économique, en contradiction totale avec les dispositions d'ouverture présentées à l'international qui apparaissent alors comme un simple effort de communication politique⁴¹. L'autre raison, et qui n'exclut pas la première, est que les bénéfices que la Chine obtient résident ailleurs...

Une victoire géostratégique chinoise...

Ainsi, si pour la Chine la signature de l'accord ne représente pas une avancée aussi importante que pour l'UE d'un point de vue économique, il n'en est pas de même pour la victoire politique que cela induit, à l'échelle domestique mais également internationale.

En effet, par la signature de cet accord de principe, la Chine a été capable de montrer à ses citoyens ainsi qu'au monde entier qu'un pays, même s'il était accusé de génocide contre une minorité turcophone également victime de travail forcé, ne respectait pas le traité de rétrocession de Hong Kong en mettant un terme prématuré à l'autonomie de la ville avec l'établissement d'une loi de sécurité nationale, se moquait des conclusions de la Cour pénale internationale concernant la mer de Chine en continuant ses incursions à différents endroits de la mer de Chine méridionale, multipliait les actes d'intimidation et de coercition militaires avec ses voisins dont Taiwan, l'Inde ou encore le Japon, et était responsable, par son manque de transparence, de la pandémie mondiale qui paralyse actuellement le monde entier depuis maintenant plus d'un an, pouvait signer un accord sur les investissements avec un ensemble aussi vaste que celui des 27 économies développées de l'Union Européenne. Cet accord de principe signé l'avant-dernier jour de l'année 2020 qui a pourtant été l'année du renforcement des antagonismes entre le monde occidental et la puissance chinoise sur de nombreux dossiers déjà sensibles, permet d'une certaine manière à la Chine de légitimer ses politiques nationalistes et agressives à la fois dans l'opinion publique chinoise mais également sur la scène internationale puisque ces dernières ne l'ont pas conduite à être sanctionnée par l'Union Européenne dans les faits.

Ainsi, sans surprise, le journal *Global Times* ne manquait pas d'éloges pour cet accord qui « montre au monde que même si la Chine et l'UE ont des divergences sur certaines questions, les deux parties ont la volonté politique de renforcer le dialogue, d'approfondir la coopération et de partager les bénéfices sur la base du respect mutuel »⁴². Le ministre des affaires étrangères Wang Yi qui n'a cessé d'agacer les différents chefs d'Etat européens à plusieurs reprises⁴³, résumait l'année 2020

⁴¹ Pour plus de détails, lire à ce sujet: Alice Ekman, *Rouge vif, l'idéal communiste chinois*, "Constat n°3 : le rôle du Parti dans l'économie s'est renforcé", l'Observatoire, février 2020.

⁴² "China, EU complete long talks over bilateral investment treaty", *Global Times*, 30 décembre 2020. <https://www.globaltimes.cn/page/202012/1211465.shtml>

⁴³ La visite du ministre des Affaires étrangères Wang Yi dans différentes capitales était censée arrondir les angles sur plusieurs dossiers et préparer la rencontre entre Xi Jinping et les dirigeants européens du 14 septembre. Le président français n'a notamment fait aucune déclaration publique suite à la visite de Wang Yi, comme il est pourtant d'usage. En Italie, le président du Conseil des ministres Giuseppe Conte a refusé de s'entretenir avec

marquant les 45 ans de relations diplomatiques entre l'UE et la Chine en ces termes : « La conclusion la plus importante est que notre coopération et nos conceptions communes l'emportent largement sur la concurrence et les différences. La Chine et l'UE sont des partenaires stratégiques globaux, et non des rivaux systémiques »⁴⁴, remettant ainsi en question les propos du Service d'action extérieur européen de mars 2019. Un accord qui est présenté comme l'un des traités à insérer dans une longue série de victoires chinoises. Ainsi, la presse chinoise rappelle à plusieurs reprises la signature le 14 septembre 2020 de l'accord sur les indications géographiques entre l'Europe et la Chine, le premier accord de nature commerciale jamais conclu entre les deux pays après dix longues années de négociation. A cela s'ajoute la signature du RCEP (voir à ce sujet la note d'Asia Centre « les habiles timoniers chinois dans la dépression commerciale : la signature du « RCEP ») qui montre tout comme le CAI que, malgré les nombreux discours sur l'impossible découplage et la restructuration des chaînes d'approvisionnement, les débouchés économiques de la Chine continuent d'attirer et ce, malgré les tensions politiques et parfois normatives entre les différents acteurs du traité⁴⁵. Un accord souvent mentionné dans les articles de la presse chinoise, comme dans celui du Global Times, où il était écrit que « cette annonce vient couronner sept années d'efforts pour resserrer les liens entre deux des plus grandes économies du monde, ce qui constitue une nouvelle victoire majeure pour le multilatéralisme après la conclusion d'un accord commercial gigantesque entre la Chine et 14 autres économies de la région Asie-Pacifique »⁴⁶. Le 1er janvier la Chine, qui compte 19 ALEs avec 26 pays, a par ailleurs signé un ALE avec l'île Maurice et s'est montrée désireuse d'accélérer les négociations pour signer un accord

Wang Yi au téléphone. Aux Pays-Bas, le chef du gouvernement néerlandais Mark Rutte n'a pas hésité à aborder la question de Hong Kong et du Xinjiang. En Norvège, un froid a été jeté lorsque Wang Yi n'a pas pu s'empêcher de menacer Oslo à propos du prix Nobel de la paix, décrétant que celui-ci ne devait pas être utilisé pour interférer dans les affaires internes chinoises. Le ministre des affaires étrangères allemand Heiko Maas a quant à lui évoqué les questions des droits de l'homme et rappelé Wang Yi à l'ordre lorsque ce dernier a menacé le président du Sénat tchèque Milos Vystrcil qui a emmené une délégation à Taiwan. Ces différentes visites ont été par ailleurs accompagnées de conférences et de manifestations durant lesquelles Wang Yi était pris à parti pour répondre des actes de la Chine commis au Xinjiang et à Hong Kong.

⁴⁴ "State Councilor and Foreign Minister Wang Yi Gives Interview To Xinhua News Agency and China Media Group On International Situation and China's Diplomacy in 2020", *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*, 2 janvier 2021. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1844079.shtml

⁴⁵ Ainsi, tout comme les Européens n'ont pas hésité à conclure un accord de principe avec la Chine malgré les contentieux entre les deux ensembles sur différents dossiers comme la question des droits de l'homme, la pandémie, la diplomatie des masques qui a fortement déplu, les routes de la soie qui ont parfois traduit l'influence économique chinoise en ingérence politique dans certains pays européens comme la Grèce, la Croatie et la Hongrie (qui s'étaient opposés en 2015 au fait qu'il soit fait mention de la Chine dans une déclaration européenne concernant une décision de justice invalidant les revendications chinoises en Mer de Chine méridionale) ainsi que le Portugal, et l'Espagne (deux pays à avoir exprimé avec la Grèce leurs réticences vis-à-vis de la mise en place d'un mécanisme de filtrage des investissements), l'Australie, le Japon et les pays d'ASEAN tels le Vietnam, l'Indonésie, la Malaisie et les Philippines ont signé le RCEP malgré les tensions politiques et parfois territoriales et militaires existant entre ces pays et la Chine. Concernant le RCEP, seule l'Inde, dont l'ouverture économique beaucoup plus faible rendait son absence plus logique cependant, est restée davantage fidèle à sa stratégie de l'Indo-Pacifique et son positionnement vis-à-vis de la Chine avec laquelle les relations se sont dégradées depuis l'incident en juin du Ladakh.

⁴⁶ "China, EU complete long talks over bilateral investment treaty", *Global Times*, 30 décembre 2020. <https://www.globaltimes.cn/page/202012/1211465.shtml>

avec la Corée du Sud, le Japon, et de tenir des discussions avec Israël, le Conseil de coopération du Golfe et la Norvège. Un multilatéralisme dont la Chine se fait de nouveau le chantre à l'occasion de cet accord de principe et que Pékin oppose systématiquement à « l'hégémonie unilatérale américaine »⁴⁷.

En effet, l'accord de principe du CAI est sans aucun doute une autre occasion pour la Chine d'isoler les États-Unis autant sur le plan économique que sur le plan politique et comme elle l'a fait avec le RCEP qui n'était ni plus ni moins une récupération partielle⁴⁸ du TPP (*Trans Pacific Partnership*) lancé par le Président Obama mais dont Donald Trump s'est détourné. Dans la presse chinoise à propos du CAI, on n'oublie pas de mentionner ainsi que « la Chine a dépassé les États-Unis pour la première fois cette année et est devenue le premier partenaire commercial de l'UE »⁴⁹ (另一方面，中国今年已首次超越美国，成为欧盟第一大贸易伙伴). Par cet accord de principe, la Chine évite également de se retrouver face à une coalition entre l'UE et les États-Unis qui se serait montrée sans aucun doute plus intransigeante sur de nombreux points et, de fait, aurait été plus embarrassante pour la Chine, un point dont elle ne se cache pas⁵⁰. Dans différents articles chinois, l'idée que la conclusion de cet accord avec l'UE contrarie les États-Unis est souvent reprise, montrant la satisfaction politique que la Chine peut en tirer. Par ailleurs, les critiques vis-à-vis du CAI adressées par différents experts européens sont présentées par la presse chinoise comme étant uniquement la traduction d'une « préoccupation intérieure »⁵¹ selon laquelle « un accord avec la Chine offenserait l'administration Biden »⁵². Le fait que Xi Jinping soit intervenu personnellement dans cette affaire constituerait par ailleurs la preuve qu'il

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Partielle car le TPP voulu par Obama devait couvrir en plus des négociations commerciales de nombreux aspects ayant trait à la propriété intellectuelle, ainsi que la circulation des personnes, tandis que le RCEP se concentre principalement sur l'abaissement des barrières tarifaires. Le RCEP étudie ainsi les points tels que le secret industriel, les droits de propriété intellectuelle, la circulation des travailleurs et des personnes, ou bien la protection de l'environnement.

⁴⁹ 观察·重大利好！中欧投资协定·即将达成！（Observation, bonnes nouvelles! Accord d'investissement Chine-Europe, bientôt disponible!), 澎湃新闻新闻, 21 décembre 2020. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_10486875

⁵⁰ 专家预计，美国下一任总统乔·拜登未来还将继续对中国的强硬路线，暂时不会取消特朗普对中国加征的额外关税，以避免限制了自己“闪转腾挪”的政策空间。拜登也愿意同欧盟这样的盟友，建立一个广泛的国际联盟，以应对中国的挑战。「Les experts s'attendent à ce que le prochain président des États-Unis, Joe Biden, continue à l'avenir de se montrer dur envers la Chine et ne lève pas pour l'instant les droits de douane supplémentaires imposés par Trump à la Chine, afin de ne pas limiter sa propre marge de manœuvre politique pour « esquiver ». M. Biden est également disposé à travailler avec des alliés comme l'UE pour mettre en place une large coalition internationale afin de relever le défi chinois » (source : *Ibid.*)

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

existait en effet pour la Chine une opportunité stratégique à ne pas rater avec la transition Trump-Biden et la fin de la présidence allemande du Conseil de l'UE et de l'ère Merkel⁵³.

... Qui ne représente pas nécessairement une défaite pour l'UE mais révèle ses faiblesses, sinon ses fragilités

En effet, le timing choisi par l'UE, c'est-à-dire en pleine transition houleuse entre Donald Trump et Joe Biden dont l'investiture ne devait avoir lieu que le 20 janvier, n'a pas été épargné par les critiques, de nombreux observateurs, qu'ils soient américains ou européens, décrivant ce choix comme une erreur stratégique et décrétant qu'un front commun transatlantique aurait été bien plus efficace vis-à-vis d'une Chine qui comme tout bon stratège cherche à diviser pour mieux régner. Cependant, erreur stratégique ou pas, il s'agissait pour l'UE d'appliquer de nouveau sa « doctrine Sinatra » et de faire preuve d'autonomie, montrant qu'elle n'attendait pas l'autorisation des Etats-Unis avec lesquels les désaccords⁵⁴ politiques et économiques ne sont pas inexistantes pour mettre en place sa politique d'investissements vis-à-vis de la Chine. Une autorisation qui a pu agacer certains Européens lorsque Jake Sullivan, conseiller à la sécurité nationale de Joe Biden, a publié un tweet inhabituel déclarant que « l'administration Biden-Harris souhaiterait des consultations rapides avec nos partenaires européens sur nos préoccupations communes concernant les pratiques économiques de la Chine ». Ce message a en effet été critiqué notamment par le chef du bureau européen du China Daily ainsi que son chroniqueur qui ont déclaré que l'UE « cherche à obtenir une autonomie stratégique plutôt que l'autorisation de Washington comme par le passé »⁵⁵ mais aussi dans les milieux commerciaux européens très sceptiques vis-à-vis des changements qu'apporterait l'administration Biden sachant que l'administration Trump n'a jamais jugé bon « de partager ses textes de négociation sur la Chine avec l'UE ou de comparer leurs notes sur leurs discussions bilatérales »⁵⁶ et que « l'administration Obama n'a pas non plus montré d'inclination à partager les textes du TPP, même au milieu d'échanges politiques sur le « pivotement ensemble vers l'Asie » »⁵⁷. D'une certaine manière, « si Washington

⁵³ Theresa Fallon, "The Strategic Implications of the China-EU Investment Deal", *The Diplomat*, 4 janvier 2021. <https://thediplomat.com/2021/01/the-strategic-implications-of-the-china-eu-investment-deal/>

⁵⁴ L'étude du CEAIS montre une nouvelle fois que la confiance accordée par les pays européens aux Etats-Unis, si elle est globalement supérieure à celle donnée à la Chine, n'est pas toujours très élevée et constamment inférieure à celle placée dans l'UE, l'Allemagne et la France étant notamment les deux pays les plus méfiants vis-à-vis de la puissance américaine (figure 11). Cela se traduit également par un désir global de politique européenne indépendante de la politique américaine avec des variations entre les pays méfiants vis-à-vis des Etats-Unis (France, Suède, Allemagne) et ceux plus confiants comme la Pologne (figure 12). (Source : <https://ceias.eu/survey-europeans-views-of-china-in-the-age-of-covid-19/>).

⁵⁵ Edward Browne, « Joe Biden team « concerned » about EU China investment deal amid push for harder crackdown », *Express*, 23 décembre 2020. <https://www.express.co.uk/news/world/1375833/Joe-Biden-news-China-Europe-trade-deal-Beijing-Jake-Sullivan-national-security-trump-ont>

⁵⁶ Andrew Small, « Europe's China deal : how not to work with the Biden administration », *ECFR*, 21 janvier 2021, <https://ecfr.eu/article/europes-china-deal-how-not-to-work-with-the-biden-administration/>

⁵⁷ *Ibid.*

avait été dans une position comparable, les Etats-Unis n'auraient pas réfléchi à deux fois si un bon accord pour les entreprises américaines était sur la table. »⁵⁸ Pour certains Européens, aboutir à cet accord de principe en 2021 était justement le bon timing car les Etats-membres refusaient d'attendre sagement que l'administration Biden définisse sa stratégie vis-à-vis de la Chine avant de passer à l'action et de se retrouver ainsi dans une position d'incertitude inconfortable pour cette nouvelle année, d'autant plus que 2021 est également l'année de l'élection fédérale en Allemagne et d'autres élections d'Etat, un moment durant lequel Berlin sera bien plus préoccupé par sa politique intérieure. De plus, si l'administration Biden ne va pas reproduire le malaise qu'a constitué pour l'Europe la guerre commerciale menée par Donald Trump, elle ne va pas pour autant renoncer à la politique protectionniste de leurs prédécesseurs, comme le montrent les règles "Buy American" du gouvernement fédéral. Et différents contentieux restent à régler comme la question des tarifs ou encore la dispute Airbus-Boeing, montrant ainsi que l'"allié historique" de l'Europe ne lui veut pas forcément que du bien et que les rivalités économiques sont parfois fortes. Maladroit ou pas, cet accord de principe constitue ainsi un message politique adressé aux Etats-Unis pour leur rappeler que l'UE a progressivement appris et ce, de manière accélérée sous la présidence Trump, à ne compter que sur elle-même et à défendre avant tout ses propres intérêts. En effet, il ne faut pas oublier que le CAI se traduit par un accès important au marché chinois, un accès au-delà du niveau de l'accord de première phase conclu entre les Etats-Unis et la Chine, et qui pourrait désavantager les investisseurs américains en Chine et leur faire perdre des parts de marché⁵⁹. L'un des arguments en faveur du CAI défendu par certains était justement de dire qu'attendre les Etats-Unis aurait empêché l'UE d'obtenir des concessions de dernière minute de la part de la Chine, diminué la portée de l'accord, et surtout, contrarié le projet européen d'obtenir un statut préférable à celui des Etats-Unis sur le plan des investissements. En effet, le CAI peut justement aider les investisseurs européens qui craignent de devoir concurrencer les investisseurs américains après l'accord de la première phase entre la Chine et les Etats-Unis qui donne aux investisseurs américains certaines protections ainsi qu'un accès au marché. D'une certaine manière, si l'on reprend les termes de Joerg Wuttke, "si vous n'êtes pas à la table, vous êtes au menu"⁶⁰ et l'UE préférerait la première option.

Par ailleurs, il est à noter que la conclusion de l'accord de principe, malgré l'effet de surprise qu'elle a constitué dans cette année bouleversée par la pandémie et une évolution des rapports de force entre puissances, était pourtant prévue pour la fin 2020 et ce, depuis le sommet UE-Chine d'avril 2019. L'accord de principe est également pour l'UE une occasion de rappeler à ses 27 Etats-membres l'avantage de faire partie d'un grand ensemble lorsqu'il s'agit de négocier avec un pays aussi important

⁵⁸ *Ibid*. Il est à noter qu'Andrew Small remet en question ce pessimisme qu'il qualifie d'excessif, décrétant qu'à Washington, il y a eu une réévaluation de l'approche exclusivement américaine suite aux résultats de l'unilatéralisme américain concernant la Chine dont les limites ont été testées sur ces quatre dernières années.

⁵⁹ Ce point négatif pour les Etats-Unis est notamment mis en avant par The Heritage Foundation (source : « The EU-China Comprehensive Agreement on Investment », *The Heritage Foundation*, 13 janvier 2021, https://www.heritage.org/sites/default/files/2021-01/FS_193.pdf)

⁶⁰ 中国焦点面对面：中欧投资协定要来了，中国与世界保持“挂钩”为何如此重要？China Focus Face to Face : l'accord sur les investissements entre la Chine et l'UE arrive, pourquoi est-il si important pour la Chine de rester « connectée » au monde ? China News, 25 janvier 2021. <https://m.chinanews.com/wap/detail/chs/zwsp/9395735.shtml>

que la Chine, l'accord multilatéral qui en a résulté étant d'une qualité supérieure à celle des différents traités bilatéraux signés entre chaque Etat et la Chine (excepté l'Irlande). Un rappel d'autant plus important que l'année 2020 a été pleine de défis pour la cohésion européenne, notamment avec la finalisation du Brexit et la pandémie du coronavirus. Cet accord de principe montre également une nouvelle fois que les pays sont parvenus à se mettre d'accord, comme ils l'ont fait dans le cadre des négociations sur le Brexit et la future relation avec le Royaume-Uni, symbolisant une union européenne transcendant justement les désunions qui n'ont pas non plus été inexistantes concernant le CAI. De manière intéressante, l'accord de principe du CAI a par ailleurs été conclu au même moment que l'accord de commerce et de coopération entre l'UE et le Royaume-Uni, un accord à la fois révélateur de la cohésion européenne mais aussi du poids du marché unique comme outil efficace de négociation pour se défendre des distorsions de concurrence de la part de Londres et obtenir des avantages dont le Royaume-Uni ne disposera plus⁶¹. De plus, le CAI permet d'encadrer et, de fait, de promouvoir un flux toujours plus important d'investissements entre l'Europe et la Chine, qui permettent à chaque Etat-membre d'obtenir des retombées économiques intéressantes et desquelles le Royaume-Uni est désormais exclu. Sans pour autant être un message directement adressé au Royaume-Uni, l'accord de principe contraste ainsi avec la solitude de Londres qui tente de rétablir la quarantaine d'accords de libre-échange dont le pays bénéficiait jusque-là en étant membre de l'UE, le pays devant prévoir des difficultés futures lorsqu'il s'agira de négocier de nouveaux accords qui n'avaient pas été conclus avec l'UE, le marché d'un seul pays ne représentant pas les mêmes opportunités que celui de vingt-sept.

Cependant, si l'on excepte les avantages économiques obtenus et le signal politique « *My way* » adressé aux Etats-Unis, à l'UE ainsi qu'à ses détracteurs tels que le Royaume-Uni de Boris Johnson, cette autonomie manque peut-être de l'aspect stratégique dont elle aimerait se revêtir. Comme dit précédemment, choisir le timing du changement d'administration américaine pour parvenir à un accord de principe était présenté par certains comme une « fenêtre d'opportunité » à saisir. Mais cette précipitation qui a permis aux Européens d'obtenir des concessions de dernière minute de la part de la Chine présente justement des faiblesses stratégiques : l'UE n'a pas donné le bénéfice du doute à l'administration Biden qui s'était pourtant montrée désireuse de réparer les relations transatlantiques et d'adopter une approche multilatérale pour régler la question chinoise ; par ailleurs, le fait-même que la Chine accepte de faire des concessions avant que l'administration Biden ne soit en place révèle justement la crainte qu'avait Pékin vis-à-vis d'un front uni entre l'UE et les Etats-Unis et l'efficacité que ce dernier aurait pu avoir dans des négociations ultérieures. D'autant plus que ces concessions, comme nous l'avons vu précédemment, ne sont pas les plus inattendues et les plus généreuses que l'UE aurait pu obtenir, renforçant l'idée pour certains observateurs que les partenaires historiques des Etats-Unis vendent leur soutien transatlantique à bas prix. En effet, d'une certaine manière, cette autonomie pourrait être considérée comme un manquement stratégique en elle-même avec une UE qui a choisi de faire cavalier seul à un moment où, au contraire, les démocraties du monde entier commençaient à montrer des signes de coordination - Joe Biden a annoncé son projet de rassembler un sommet des "démocraties" - et ce, notamment en Indo-Pacifique, face à la montée en puissance chinoise, lançant ainsi des signaux contraires à la tendance actuelle. L'Inde, qui a refusé de signer le RCEP et a interdit

⁶¹ Pour plus de détails, lire à ce sujet le papier suivant: Elvire Fabry, "Après le Brexit, appliquer la "méthode Barnier" avec la Chine", *Institut Jacques Delors*, 15 février 2021, https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2021/02/BP_210215_MethodeBarnierFacealaChine_Fabry_FR.pdf

des centaines d'applications chinoises sur son sol, n'a pas félicité cette décision européenne – que l'on pourrait cependant comparer à celle de la Nouvelle-Zélande, de l'Australie, du Japon ou encore de la Corée du Sud de se joindre au RCEP malgré leurs contentieux respectifs avec la Chine. Cependant, il faut toutefois relativiser l'impact de cette décision européenne sur les relations transatlantiques, comme a tenu d'ailleurs à le rappeler Ursula von der Leyen lors de son passage à Davos, évoquant la nécessité de resserrer les liens avec la nouvelle administration Biden mais aussi le jour de l'inauguration de ce dernier, dans un discours au Parlement européen, déclarant: "l'Europe est prête pour un nouveau départ avec notre partenaire le plus ancien et le plus fiable"⁶². Autant de propos qui contrastent avec le silence dont a fait preuve Ursula von der Leyen concernant le CAI, se montrant beaucoup moins enthousiaste que d'autres figures politiques.

En effet, cet accord n'a pas donné lieu à un soutien unanime de la part des Etats-membres, comme l'ont révélé les différents types de communication sur le CAI dans une relative cacophonie générale ainsi que le mémo interne du Comité des représentants permanents (Coreper)⁶³. La communication enthousiaste en faveur de l'accord menée par certains leaders politiques européens, au premier rang desquels se trouvait la Chancelière allemande, a en effet contrasté avec le silence de la présidence de la Commission pendant la dernière phase de négociations, mais surtout avec l'absence dans un premier temps de publication du texte, suscitant de vives réactions au sein de l'UE. Un manque de communication qui contraste d'autant plus avec la transparence de la "méthode Barnier" sur les négociations concernant l'accord du Brexit, avec un dialogue qui s'est joué à l'échelle des institutions européennes, mais aussi de chaque capitale européenne et au niveau de la société civile⁶⁴. En effet, contrairement à l'accord de commerce et de coopération signé avec le Royaume-Uni, l'épisode du CAI a mis de nouveau la lumière sur les fractures internes qui existent au sein de l'UE et avec lesquelles la Chine a tant aimé jouer notamment lors de l'établissement des routes de la soie en Europe et la formation du groupe de discussion 17+1. Ce dernier s'est d'ailleurs de nouveau réuni le 9 février 2021⁶⁵, seulement un mois après la conclusion de l'accord de principe et montrant ainsi que le CAI n'empêche pas la Chine de poursuivre des pratiques pourtant critiquées par l'UE. D'une certaine manière, cette controverse déclenchée au sein de l'UE autour du CAI peut être également analysée comme une première victoire chinoise⁶⁶, que l'accord soit ratifié ou non, tout comme le reste des

⁶² "Biden inauguration: EU's von der Leyen welcomes 'friend in White House'", *BBC News*, 20 janvier 2021. <https://www.bbc.com/news/av/world-europe-55731080>

⁶³ Ainsi, Le Monde qui a eu accès à ce mémo, en livre un extrait révélateur des voix dissonantes au sein de l'UE: "Certains Etats membres (les Pays-Bas, la France, l'Italie, l'Autriche, la Hongrie) ont rappelé que la priorité devait être donnée à la substance de l'accord plutôt qu'à l'urgence de signer. Les Pays-Bas ont été particulièrement critiques, craignant que cet accord grave dans le marbre l'asymétrie entre la Chine et l'UE en matière d'ouverture commerciale" (Source: Julien Bouissou, "La Chine tisse sa toile commerciale à travers le monde", *Le Monde*, 18 janvier 2021.)

⁶⁴ Elvire Fabry, 2021, *Ibid.*

⁶⁵ Cette réunion qui réunit dix-sept pays d'Europe centrale et orientale (douze appartenant à l'UE) a toutefois été ternie cette fois-ci par l'absence remarquée de six pays.

⁶⁶ Theresa Fallon, "The Strategic Implications of the China-EU Investment Deal", *The Diplomat*, 4 janvier 2021. <https://thediplomat.com/2021/01/the-strategic-implications-of-the-china-eu-investment-deal/>



réactions parfois épidermiques dans le monde entier renforcent la Chine dans son image de puissance centrale, pour ne pas dire « Empire du milieu » du XXI^{ème} siècle. Ainsi, la Pologne – connue pour son positionnement pro-atlantiste du fait de la menace russe et de la présence des troupes de l'OTAN sur son sol –, l'Italie – le premier pays du G7 à conclure un protocole d'accord avec la Chine concernant les routes de la soie mais déçu par le peu d'investissements chinois qui se sont concrétisés –, la Belgique, les Pays-Bas ou encore l'Espagne – méfiante par rapport à l'ouverture du marché de l'énergie aux investissements chinois – n'ont pas apprécié l'influence allemande dans l'accélération de négociations. D'autant plus que cette dernière coïncidait avec le changement de présidence du Conseil de l'UE, passant des mains allemandes à celles du Portugal et donnait l'impression qu'Angela Merkel, dans une logique court-termiste, cherchait à cocher des cases avant son départ définitif de la politique allemande. Cette forte impulsion de Berlin renforcée à Bruxelles par l'ambassadeur allemand Michael Clauss, qui n'était autre que l'ancien ambassadeur allemand à Pékin et le « moteur allemand »⁶⁷ de la Commission européenne avec Björn Seibert, le chef de cabinet du président de la Commission, la présidente de la Commission Ursula von der Leyen, Sabine Weyand, la directrice générale du commerce, ainsi que Michael Hager, chef de cabinet du vice-président exécutif Valdis Dombrovskis, a fait grincer des dents et montré une nouvelle fois aux observateurs extérieurs que l'UE, loin d'être un ensemble de pays unis comme elle aimerait le faire croire dans ce genre de négociations, était traversée par des intérêts divergents entre pays et souvent liés à leurs ambitions à l'échelle nationale, qu'elles soient politiques ou économiques. Ainsi, si Angela Merkel a pu conclure son dernier mandat avec cet accord de principe qui ne laisse pas indifférent le secteur allemand de l'automobile et des produits chimiques, Emmanuel Macron ne s'est pas non plus opposé à cet accord qui, s'il est ratifié, sera finalisé sous la présidence française du conseil de l'UE au premier semestre de 2022, la même année que l'élection présidentielle. Par ailleurs, des bénéfiques pour Airbus, le secteur des assurances et des hôpitaux privés ont séduit tout particulièrement la France. Des intérêts politiques et mercantilistes⁶⁸ nationaux qui risquent d'accroître la frustration des plus petits pays qui ne sont pas les poids lourds que sont l'Allemagne et la France au sein de l'UE. Une amertume qui est d'autant plus présente que les Britanniques viennent de sortir de l'Europe, renforçant ainsi le poids de l'Allemagne et la France dans les négociations et laissant encore moins d'équilibre et d'espace pour les Etats-membres plus modestes.

⁶⁷ Propos d'un diplomate européen cité dans un article de Politico. Source : Hans Von Der Burchard, « Merkel pushes EU-China investment deal over the finish line despite criticism », *Politico*, 29 décembre 2020. <https://www.politico.eu/article/eu-china-investment-deal-angela-merkel-pushes-finish-line-despite-criticism/>

⁶⁸ Le positionnement allemand vis-à-vis de la Chine ne s'arrête pas uniquement à des conditions commerciales, cependant, comme l'explique Noah Barkin, et doit aussi être compris comme une réelle méfiance vis-à-vis des Etats-Unis et des décisions américaines concernant l'Europe, ainsi qu'un refus d'isoler la Chine dans un monde où les enjeux géopolitiques la concernant se multiplient. (source : Noah Barkin, "What Merkel Really Thinks About China – and the World", *Foreign Policy*, 31 décembre 2020. <https://foreignpolicy.com/2020/12/31/what-merkel-really-thinks-about-china-and-the-world/>) Par ailleurs l'étude du CEIAS montre également que la priorité en termes de politique étrangère vis-à-vis de la Chine pour les citoyens allemands ne concerne pas la promotion du commerce et des investissements qui ne se trouve qu'en cinquième position derrière la protection des droits de l'homme et de la démocratie (1), la coopération sur des problèmes planétaires tels le changement climatique, les épidémies, le terrorisme (2), la cybersécurité (3) et la protection de la propriété intellectuelle (4) (figure 23 ; source <https://ceias.eu/survey-europeans-views-of-china-in-the-age-of-covid-19/>). Même s'il s'agit de l'opinion publique allemande qui ne se retranscrit pas nécessairement dans les prises de décision politiques de Berlin, le débat public ayant forcément une influence sur la politique future de la chancellerie, ces tendances permettent de nuancer le positionnement à première vue uniquement « mercantiliste » de l'Allemagne vis-à-vis de Pékin.

Enfin, d'une manière générale, la question que l'UE aurait peut-être dû se poser est la suivante : bien qu'il s'agît peut-être du seul moment durant lequel l'UE pouvait faire fléchir la Chine sur certaines positions et obtenir des gains économiques du fait du contexte géostratégique particulier, était-ce justement le bon "timing" ? Une « fenêtre d'opportunité » pour les deux parties et pour des raisons différentes – une satisfaction plus économique que stratégique pour l'UE et vice-versa pour la Chine – dont il fallait profiter dans une logique gagnant-gagnant, diraient certains. Mais était-ce réellement le cas ? En effet, la plus grande faiblesse stratégique de l'UE révélée par cet accord de principe est sans aucun doute la séparation distincte qui est faite entre les intérêts économiques de l'UE et ses intérêts stratégiques plus larges, une contradiction qui est également temporelle avec une considération des gains économiques que cet accord peut apporter sur le court-terme sans penser aux implications à la fois politiques, économiques, sociales et idéologiques sur le long-terme, une séparation d'ailleurs encouragée par Joerg Wuttke, le président de la Chambre européenne de commerce en Chine (CECC), aux propos⁶⁹ caractéristiques de la *realekonomik*⁷⁰. Ainsi, l'UE n'hésitait pas à conclure fin décembre un accord de principe tout en publiant début décembre un document sur l'agenda transatlantique évoquant le « défi stratégique que représente l'affirmation internationale croissante de la Chine ». Quant au CAI, il s'agit peut-être d'un accord qui concerne uniquement les investissements et dont la portée est limitée à certains secteurs bien spécifiques, mais les implications politiques se font en réalité déjà sentir et justifient certaines critiques qui peuvent parfois paraître démesurées et disproportionnées au premier coup d'œil. Après avoir conclu l'accord, l'UE a ainsi annoncé qu'elle repoussait à 2022 la révision de la stratégie européenne vis-à-vis de la Chine de mars 2019 qui qualifiait pour la première fois la Chine de « partenaire de négociation, un concurrent économique et un rival systémique »⁷¹.

Dans la même logique, on peut raisonnablement penser qu'en attendant la signature de l'accord, l'UE veillera davantage à ne pas contrarier la Chine sur différents dossiers, comme les droits de l'homme à Hong Kong et au Xinjiang ou la coercition militaire chinoise au niveau du détroit de

⁶⁹ Interrogé par la journaliste Han Haidan de l'agence de presse chinoise, les propos de Joerg Wuttke retranscrits en chinois dans le cadre de l'interview « China Focus Face to Face » (中国焦点面对面) étaient notamment les suivants: "Nous devons nous rendre compte qu'ils [l'Europe et la Chine] ont des systèmes politiques, des systèmes économiques très différents derrière eux. [...] Nous voyons de plus en plus d'interférences de toutes parts maintenant, comme par exemple essayer de corriger la pensée ou le comportement d'une personne, et nous appelons cette interférence la politisation des affaires. Mais nous ne voulons pas être politisés, nous voulons nous concentrer sur le consommateur, nous voulons construire la chaîne d'approvisionnement, et c'est le défi que nous devons relever." (我们(也应该)意识到, 他们背后有着非常不同的政治制度、经济制度. [...] 我们看到现在有越来越多来自各方面的干涉, 例如试图纠正一个人的思想或者行为, 我们把这种干涉叫做商业的政治化。但我们不希望被政治化, 我们希望关注的是消费者、我们希望建立供应链, 这就是我们需要面对的挑战。)

⁷⁰ Jean-Michel Bezat, "Le "doux commerce" avec la Chine", *Le Monde*, 1er septembre 2020.

⁷¹ Reprise par Ursula von der Leyen des éléments de langage de la Stratégie européenne lors du discours sur l'état de l'Union en septembre 2020.

https://eeas.europa.eu/delegations/colombia/86583/discours-sur-l%C3%A9tat-de-lunion-construire-le-monde-dans-lequel-nous-voulons-vivre-une-union_fr



Taiwan et la mer de Chine méridionale. De même, l'UE évitera sûrement d'utiliser ses nouveaux instruments que sont le mécanisme de filtrage des IDE, un autre mécanisme visant à contrer les distorsions dues aux subventions chinoises dans le marché unique de l'UE, un instrument à l'étude pour contrôler le respect des normes sociales et environnementales le long des chaînes de valeur ainsi que son outil de sanctions de type Magnitsky pour les contrevenants aux droits de l'homme. Certains font même l'hypothèse que le refus de la chancellerie d'intégrer dans la nouvelle législation allemande sur la sécurité informatique un texte qui aurait restreint le rôle de Huawei dans le réseau allemand de 5G serait dû aux inquiétudes Berlin de froisser Pékin et de mettre en danger le CAI. De même pour le blocage par Berlin de l'Instrument international pour les marchés publics (IPI)⁷² qui selon la Commission, aurait dû être mis en place fin 2020. En effet, comme expliqué précédemment, la Chine a beaucoup moins à perdre sur le plan économique que l'UE si cet accord venait à ne pas être ratifié : il est donc beaucoup plus probable que cet accord, pendant au moins un an, devienne un moyen de pression supplémentaire utilisé par la Chine pour interférer dans la politique extérieure de l'UE et des différents Etats-membres, qu'un instrument européen pour amener Pékin à ratifier différentes conventions internationales sur le droit du travail, comme l'espèrent naïvement certains fonctionnaires européens. La Chine l'a par ailleurs bien montré, n'hésitant pas à arrêter une cinquantaine de parlementaires, avocats, opposants, journalistes et professeurs pro-démocratie à Hong Kong à peine une semaine après l'annonce de l'accord de principe, le 6 janvier 2021. Et d'où la victoire plus stratégique qu'économique de la Chine en concluant cet accord de principe avec une Union Européenne qui ne lève pas le petit doigt à raison lorsque l'on sait qu'un accord d'investissement n'est pas voué à changer le système politique d'un pays, à tort lorsque l'on sait que ce dernier ne se contente pas d'être autoritaire à Hong Kong et dans la région environnante mais est vraisemblablement l'auteur de crimes contre l'humanité contre la minorité ouïghoure. En effet, cet accord de principe est révélateur du manque de vision européen sur le long terme et de l'incapacité qu'a l'UE à tirer des leçons des événements passés - notamment de l'habitude qu'a la Chine de promettre sans s'engager - mais surtout de réaliser que politique et intérêts économiques ne font qu'un. Si la Chine ne cesse de critiquer l'ingérence occidentale lorsqu'il s'agit de la question des droits de l'homme, et qui, pour les Etats-Unis, se traduit en sanctions économiques, elle utilise pourtant les mêmes instruments lorsqu'un pays s'oppose à ses intérêts. L'exemple édifiant de l'Australie qui a osé réclamer en mai 2020 une enquête sur l'origine du coronavirus, a apporté son soutien aux Hongkongais et a élevé la voix concernant les atrocités commises au Xinjiang et a ainsi vu ses exportations en bœuf, céréales, vin et charbon boycottées par la Chine devrait pourtant mettre la puce à l'oreille des Européens, d'autant plus que l'Australie est un partenaire de libre-échange de la Chine à travers le RCEP. Ainsi, le problème ne réside pas uniquement dans cette année 2021 de « perdue », si l'on reprend les termes de Noah Barkin⁷³, durant laquelle l'UE va se montrer timorée vis-à-vis d'une Chine toujours plus agressive et qui aurait pourtant bien besoin d'un coup d'arrêt, il va au-delà, il concerne l'interdépendance économique entre la Chine et l'UE et ses conséquences politiques qui ne sont jamais

⁷² Il s'agit d'un mécanisme de l'UE pour mettre les marchés publics sur un pied d'égalité avec des pays comme la Chine.

⁷³ Noah Barkin, "Watching China in Europe - January 2021", *German Marshall Fund*, 5 janvier 2021. Pour Noah Barkin, 2021 sera une "année de perdue pour la coopération UE-USA sur la Chine, alors que l'Europe finalise son accord d'investissement avec Pékin et que le gouvernement Biden est accaparé par des défis intérieurs redoutables."

suffisamment considérées et toujours plus difficiles à contrôler à mesure que les liens économiques se renforcent et ce, surtout à travers des accords non contraignants, imparfaits et même insatisfaisants sur certains points.

Il concerne également le message politique envoyé au monde entier, invitant les autres pays aux ambitions normatives encore plus modestes que l'UE à prendre la voie du *realpolitik* et à signer des traités avec des pays en faisant fi de leurs comportements sur la scène internationale. Un « spill-over effect » plus que néfaste dans un monde où les démocraties sont en net recul par rapport aux régimes autoritaires qui s'entendent toujours plus sur cette séparation distincte entre valeurs idéologiques et relations économiques, qualifiées d'ingérence lorsqu'elles sont mêlées l'une à l'autre, illustrant l'affrontement-même entre le consensus de Washington et le consensus de Pékin. Et c'est bien pour cela que le CAI interroge et déplaît autant : il est l'illustration d'une Europe qui n'accorde pas encore suffisamment de valeur stratégique et même économique à des principes, qu'il s'agisse de la défense des droits de l'homme, de la liberté, du respect des normes internationales, ou encore de la défense de l'environnement. Un phénomène toutefois assez logique lorsque l'on sait qu'à ses débuts l'Europe n'était pas destinée à jouer un rôle international, un rôle qui s'est finalement imposé à mesure que l'UE gagnait en importance économique et sous l'impulsion volontariste de quelques figures politiques. D'une certaine manière, le CAI n'est pas un échec européen ni une victoire, il est le produit des tâtonnements stratégiques d'une "Europe Puissance" qui se cherche et qui ne convainc pas nécessairement les citoyens européens⁷⁴, d'une puissance internationale nécessaire mise en avant depuis le mandat de Jean-Claude Juncker puis par Ursula von der Leyen qui a d'ailleurs qualifié sa commission de "géopolitique", d'"une puissance mondiale qui s'ignore"⁷⁵ et qui continue de multiplier les maladresses lorsque son ADN de grande puissance économique expérimentée prend le pas sur l'habileté géopolitique qu'elle cherche à atteindre.

⁷⁴ Ainsi, l'étude du CEAIS montre que dans tous les pays européens interrogés, les citoyens européens considèrent l'Union Européenne moins puissante économiquement par rapport à la Chine et les Etats-Unis et parfois l'écart est non négligeable dans l'opinion publique comme c'est le cas pour la France et l'Italie qui sont les plus pessimistes à ce sujet (figure 14). Pour la puissance militaire, la puissance européenne est considérée encore plus négativement (figure 15), même si les Européens sont favorables à 75% en moyenne à une politique de sécurité et de défense commune à l'intérieur de l'UE (« Public Opinion in the European Union », Eurobarometers 2019). De plus le résultat du CEAIS est assez logique lorsque l'on sait que la question d'une puissance européenne sur le plan militaire et autonome est encore en débat. Mais, l'élément le plus significatif concerne les préférences de politique étrangère vis-à-vis de la Chine, la plupart des Européens se montrant en majorité défavorables à l'idée de faire de la prévention de l'expansion géopolitique chinoise la priorité en termes de politique étrangère vis-à-vis de Pékin. Seules la Suède et la Pologne se montrent plutôt favorables (figure 19). Ainsi, il semble qu'une « Europe puissance » vis-à-vis de Pékin ne soit pas la voie souhaitée dans la plupart des Etats-membres. (source : <https://ceias.eu/survey-europeans-views-of-china-in-the-age-of-covid-19/>). C'est un élément important car il pourrait expliquer un certain scepticisme européen quant aux ambitions futures des Etats-Unis en matière de coopération transatlantique pour endiguer l'expansion chinoise, mais aussi quant au projet cher à Emmanuel Macron de pousser l'UE à mettre en place une stratégie européenne concernant l'Indo-Pacifique.

⁷⁵ Isabelle Marchais, "Entretien exclusif avec Jean-Claude Juncker: "l'Europe est une puissance mondiale qui s'ignore"", *Fondation Robert Schuman*, 19 octobre 2020. <https://www.robert-schuman.eu/fr/entretiens-d-europe/0100-entretien-exclusif-avec-jean-claude-juncker-l-europe-est-une-puissance-mondiale-qui-s-ignore>

Conclusion

Ainsi, le CAI, comme d'autres accords conclus avec des pays comme la Corée du Sud, Singapour ou le Vietnam, présente des imperfections, qu'elles soient inhérentes à ce type de texte ou dues à des difficultés rencontrées dans les négociations, à contrebalancer toutefois avec les avancées obtenues par l'UE sur des points essentiels. La Chine s'est en effet montrée encline à faire des concessions – certes limitées - comme l'ouverture de son marché à des secteurs jusque-là inaccessibles aux investissements européens et surtout, dans un cadre plus équitable et rééquilibré en encadrant davantage, sauf exceptions, le statut préférentiel des entreprises publiques d'Etat, les subventions dans le secteur des services, les transferts forcés de technologie et tout autre élément économique, juridique, réglementaire ou politique qui discriminerait les investisseurs européens par rapport aux acteurs économiques chinois dans certains secteurs. Pour ce qui est de la mention du développement durable avec la protection de l'environnement et du droit du travail, il convient cependant d'être plus sceptique. Si la mention inédite de ces points dans un accord avec la Chine est à saluer, son symbolisme non contraignant peut paraître hypocrite, sinon caractéristique de la *realpolitik*, dans la lignée de la stratégie européenne de 2019, qui préconisait face à la Chine "une approche «en ordre groupé», flexible et pragmatique". Toutefois, si le texte manque parfois de capacité de contraindre les parties à l'action, rappelons que la présence d'une section dédiée au développement durable est d'une nouveauté inhabituelle dans un traité à vocation économique comme le CAI. L'accord a en revanche l'avantage de doter l'UE d'arguments, d'instruments de pression et d'un support juridique si la Chine n'applique pas, ce qui est assez probable, les éléments sur lesquels elle s'est engagée. Quant à l'absence d'un chapitre sur la protection des investissements – une des lignes de faille principales du texte –, elle semble révéler un effet de précipitation dans la conclusion de l'accord de principe. Cependant, le texte doit encore être modifié, adapté, et transformé sous une forme juridique. Ainsi, émettre un jugement définitif à propos de cet accord de principe pourrait paraître présomptueux. En effet, de nombreuses incertitudes demeurent : des incertitudes quant à la ratification du texte par le Parlement européen qui semble globalement opposé au fond mais aussi à la forme de l'accord et principalement du fait des questions des droits de l'homme non respectés en Chine. Des incertitudes quant à l'ère post-Merkel avec un successeur qui pourrait se montrer beaucoup moins enclin à pousser l'accord vers sa signature. Des incertitudes quant au positionnement de la Chine par rapport à ce texte qui pourrait évoluer durant cette année pleine d'enjeux géopolitiques pour le triumvirat UE-Etats-Unis-Chine. Des incertitudes, si jamais ratification il y a, quant à l'application qui sera faite de ce texte par les deux parties signataires et qui comportera ses propres enjeux à la fois économiques mais aussi politiques, la crédibilité de la Chine en tant que partenaire économique risquant d'être érodée une nouvelle fois si Pékin ne respecte pas les différentes clauses de l'accord. Dans tous les cas, cet accord de principe rappelle avant tout que l'UE tâtonne encore pour définir une vision stratégique sur le long terme, mais envoie tout de même un message politique fort d'autonomie sur le court terme, annonçant un "My way" européen en devenir.



DERNIÈRES PUBLICATIONS D'ASIA CENTRE

ASIE DU NORD-EST

- Thomas L. Oomen, "Why the EU lacks behind China in AI development – analysis and solutions to enhance EU's AI strategy", February 2021
- Jean-Yves Colin, « La démographie coréenne se japonise », Janvier 2021
- Florian Veslin, « Japon : Bilan de l'énergie nucléaire, dix ans après Fukushima », Janvier 2021

ASIE DU SUD-EST

- Abid A. Adonis, "Indonesia and West Papua Relations – (Long) Road to Move Forward", March 2021
- Hadrien T. Saperstein, "Prayuth and the Art of Survival", February 2021
- Hadrien T. Saperstein, "Looking Ahead, Southeast Asia After the Coup d'État in Myanmar", February 2021

ASIE CENTRALE ET ASIE DU SUD

- Jean-Luc Racine « Le mouvement paysan indien : raisons d'être et interrogations politiques », Février 2021
- Jean-Luc Racine « Après le Quad et le 2+2: le partenariat stratégique Inde Etats-Unis à l'heure des tensions avec la Chine », Novembre 2020

PACIFIQUE

- Jean-François Di Meglio, Clément Durif, « Les habiles timoniers chinois dans la dépression commerciale : la signature du « RCEP » », Novembre 2020