

Question d'Europe

n°436

29 mai 2017

Le pivot européen vers l'Asie : un nouvel équilibre à trouver?

Arnault Barichella

Au cours de l'année 2017, l'Europe sera confrontée à des choix essentiels. Plusieurs élections nationales seront déterminantes pour l'avenir de l'Union européenne. La situation internationale suscite également de nombreux défis, tout aussi importants. Alors que la région de l'Asie-Pacifique mène la reprise économique mondiale depuis la crise financière de 2008, le pivot européen vers l'Asie est en passe de s'accélérer. Une série d'enjeux économiques et sécuritaires au sein de la région présentent tout à la fois des opportunités et des défis pour les États membres de l'Union européenne. Les sujets à l'ordre du jour incluent les déséquilibres commerciaux persistants, le changement climatique, la sécurité maritime, ainsi que le droit de la mer. Comment l'Union européenne devra-t-elle réagir face à la montée d'une certaine gouvernance autoritaire dans le monde, à la propagation du concept de « neutralité du régime » dans les institutions internationales[1], ainsi qu'à un réalignement instable de la géopolitique en Asie ? La croissance économique continue de la Chine, son bilan inégal en matière de droits de l'Homme, ainsi que son expansion territoriale en mer de Chine méridionale, représentent un défi particulier. Cette étude analysera les avantages et les désavantages d'une interdépendance renforcée avec les marchés asiatiques, ainsi que la dimension sécuritaire du pivot européen vers l'Asie. Cela inclut l'engagement de l'Union européenne sur le long terme pour défendre le principe de la liberté de navigation et la répartition équitable des ressources selon le droit international.

I. LE CONTEXTE : UN ORDRE MONDIAL EN MUTATION

La montée de la Chine comme grande puissance sur la scène mondiale a de plus en plus d'impact sur l'Europe. La communauté internationale a perçu un nouveau discours séduisant de la part de Pékin, où le président Xi Jinping ne ménage pas ses efforts pour présenter la Chine comme le champion du libre-échange et du multilatéralisme.[2] Les experts affirment que Pékin cherche à présenter la Chine sur la scène internationale sous les traits d'une grande puissance responsable afin de conférer une crédibilité accrue à son concept de « neutralité du régime ». Ce concept implique une déconnection entre les bonnes pratiques sur la scène internationale et la politique intérieure, ce qui légitime l'autoritarisme et discrédite l'idée selon laquelle une politique étrangère libérale doit nécessairement émaner d'un régime démocratique. [3] Cette attitude relève sans doute d'une certaine hypocrisie si l'on tient compte des violations des droits de l'Homme, de son expansionnisme agressif en mer de Chine méridionale, et du protectionnisme d'État sur

certains secteurs de son marché intérieur. Néanmoins, la défense de la mondialisation de la part de la Chine est d'autant plus compréhensible que le libre-échange en vigueur depuis les années 1980 est plus que jamais menacé par la montée du protectionnisme populiste en Occident. En effet, le libre-échange mondialisé a permis à une grande partie de l'Asie de l'Est de connaître une forte croissance économique. Même à présent que son économie ralentit et subit une mutation, la Chine dépend de manière vitale du libre-échange international et de son ouverture afin de soutenir sa croissance, sur laquelle repose la légitimité du régime communiste.

Par conséquent, les autorités chinoises ont récemment exprimé leur volonté d'accélérer le projet « One Belt, One Road », ou « nouvelle route de la soie ». Ce projet comporte un investissement massif en infrastructures, afin de relier la Chine au reste du continent eurasiatique et renforcer ainsi sa présence sur les principales routes commerciales, maritimes et terrestres. Sous la présidence de Xi Jinping, la Chine semble déterminée à renforcer sa coopération

1. Nathan A. J., *The Authoritarian "Big Five", China's Challenge*, taken from « *Authoritarianism Goes Global, The Challenge to Democracy* », edited by Diamond L., Plattner M. F. and Walker C., The John Hopkins University Press, 2016, pp. 23-39.

2. Barkin N. et Piper E., *China's Xi Positions Himself As Champion Of Globalization At Davos*, The Huffington Post, 17 janvier 2017.

3. Nathan A. J., *The Authoritarian "Big Five", China's Challenge*, taken from « *Authoritarianism Goes Global, The Challenge to Democracy* », 2016.

avec l'Europe.[4] Ces mutations géopolitiques offrent à l'Europe une possibilité réelle d'augmenter sa présence stratégique en Asie. L'Union européenne avait déjà répondu au « pivot vers l'Asie » d'Obama en organisant son propre « pivot » à travers des accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux avec de nombreux pays de la région, et par une coopération accrue avec des organisations comme l'Association des nations d'Asie du Sud-Est (ANASE). Au cours de la dernière décennie, l'Europe est parvenue à construire une présence stratégique non-négligeable en Asie.[5] En se positionnant comme un partenaire indispensable pour les pays de la région, l'Europe devient de plus en plus présente dans la partie du monde la plus dynamique sur le plan économique.

II. LE PIVOT ÉCONOMIQUE

La politique économique constitue un élément primordial de l'équilibre entre l'Europe et l'Asie. La Chine, en tant que premier partenaire commercial de l'Europe dans la région, s'est engagée dans un agenda de coopération stratégique avec l'Union européenne depuis 2003. L'agenda stratégique de coopération UE-Chine à l'horizon de 2020 est un accord exhaustif et ambitieux incluant un éventail de mesures précises pour renforcer la coopération et le dialogue entre l'Europe, première puissance économique du monde, et la première puissance économique asiatique. Le volume des échanges commerciaux entre la Chine et l'Union européenne s'élève à plus d'un milliard d'euros par jour, avec un déficit commercial pour l'Europe de presque 175 milliards d'euros en 2016 qui affecte tous les États membres sauf l'Allemagne et la Finlande.[6] Les importations européennes en provenance de la Chine sont dominées par les produits industriels et les biens de consommation : les machines et les équipements, les chaussures et les vêtements, les meubles, les lampes ou les jouets, par exemple. Les exportations de l'Europe vers la Chine se composent principalement de machines et d'équipements, de véhicules à moteur, des avions, ainsi que des produits chimiques, avec un faible pourcentage de services.[7] Néanmoins, des dizaines de milliers d'emplois en Europe ont été perdus en raison de la concurrence toujours plus forte d'une production chinoise à bas coûts, et les salaires pour

les travailleurs les moins qualifiés ont été réduits.[8] La Chine est aussi impliquée dans d'autres pratiques commerciales déloyales telles que la manipulation des devises, le vol et le transfert de technologies, et l'influence des entreprises d'État est grande dans tous les secteurs qui ont un impact important sur le marché intérieur. De plus, la Chine et les États-Unis sont en concurrence avec l'Union européenne pour gagner des parts de marché dans les autres pays asiatiques, ce qui pourrait être atténué par la signature de nouveaux accords de libre-échange dans la région.

La première des priorités stratégiques pour l'Union européenne devrait être de se concentrer sur une plus grande ouverture du marché chinois. Or, le problème est que les relations commerciales de la Chine avec le reste du monde sont encore régies par les clauses prévues lors de son adhésion en 2001 à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ces clauses avaient été conçues lorsque la Chine était encore un pays relativement pauvre, avec un marché intérieur de taille modeste. Depuis, la Chine est devenue la deuxième économie mondiale (en tant que pays), souvent considérée comme « l'atelier du monde », mais elle continue de bénéficier d'un statut obsolète de pays en voie de développement. La Chine répugne à changer cet état de fait car elle bénéficie d'un statu quo lui permettant d'accéder à l'économie mondiale selon ses propres conditions.[9] L'activité chinoise est un hybride complexe, qui combine des secteurs d'économie de marché libre et d'importants secteurs administrés par l'État. Ce « semi-protectionnisme » signifie que les entreprises occidentales n'ont pas les mêmes facilités d'accès au marché chinois que les entreprises chinoises. Ces dernières, en revanche, bénéficient de conditions d'accès aux marchés occidentaux bien plus avantageuses. L'Union européenne devrait employer la méthode de la carotte et du bâton pour encourager la Chine à ouvrir davantage son économie. Pour obtenir des concessions, l'Europe pourrait, par exemple, compter sur son important droit de vote dans l'OMC, au sein de laquelle la Chine désire recevoir le statut d'économie de marché.[10] Si la Chine refusait tout compromis, la liste des biens et technologies sensibles à double usage interdits à l'exportation pourrait également être allongée, et les investissements

4. En effet, de nombreux hauts responsables chinois ont interprété la politique semi-isolationniste du président américain Trump comme constituant une occasion sans précédent pour renforcer la position de la Chine sur la scène mondiale en développant les relations avec les alliés traditionnels des États-Unis tels que l'Europe. Du point de vue européen, le semi-isolationnisme de Trump remet en question la viabilité de l'alliance atlantique au cours des prochaines années, rendant plus que jamais nécessaire le besoin de trouver des alternatives en renforçant la coopération avec d'autres régions du monde. Voir : Scimia E., Will China and the EU team up against Trump?, Asia Times, 7 mars 2017.

5. Casarini N., The European 'pivot', European Union Institute for Security Studies, mars 2013.

6. Aegis Europe, Press Release: EU-China trade deficit massively unbalanced: €175 billion Euros, 8 mars 2017.

7. Ibid.

8. The Economist, America and the World: The Piecemaker, 12 -18 novembre 2016.

9. Dollar D., The future of US-China economic ties, The Brookings Institution, 4 octobre 2016.

10. Ibid.

chinois dans les start-ups dont les produits pourraient connaître des applications militaires, limités. De telles mesures devraient suffire à motiver Pékin. Toutefois, ce genre de négociations doit être mené avec une grande prudence, car la Chine pourrait déclencher des représailles et une guerre commerciale totale aurait des conséquences graves pour toutes les parties.

Une seconde stratégie pour l'Union européenne dans son pivot économique vers l'Asie serait d'élargir et de renforcer sa politique de négociation d'accords de libre-échange avec les pays de la région. En effet, en raison des difficultés pour faire avancer le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI) sous la présidence de Donald Trump, l'Union européenne n'aura d'autre choix que de renforcer ses liens commerciaux avec l'Asie. L'Europe ferait preuve de bon sens en consolidant ses échanges avec la région du monde la plus dynamique sur le plan économique, en prévision de ce qui sera, selon certains analystes, « le siècle de l'Asie ».[11] Déjà, l'Asie - dans son ensemble - constitue le premier partenaire commercial de l'Union européenne.[12] Et, après le retrait américain du partenariat transpacifique (TPP en anglais) décidé par Trump, de nombreux pays asiatiques cherchent des solutions alternatives pour contrebalancer les effets du nouveau protectionnisme américain. Au cours de la dernière décennie, l'Union européenne a consolidé son pivot vers l'Asie par l'établissement progressif d'un réseau de partenariats dans la région. Par exemple, en plus de son agenda de coopération stratégique avec la Chine, elle a développé de solides relations bilatérales avec le Japon et l'Inde. De plus, elle a conclu des accords commerciaux ambitieux avec Singapour, le Vietnam et la Corée du Sud.

Malgré ces succès indéniables, le «pivot» européen vers l'Asie demeure incomplet[13]. En effet, l'Union européenne n'a pas encore entamé de négociations commerciales avec de nombreux pays asiatiques, et un certain nombre de négociations ont été freinées au cours des dernières années. A titre d'exemple, les négociations commerciales avec la Malaisie, l'Indonésie, les Philippines et la Thaïlande ont été ralenties en raison des exigences européennes, notamment en matière de protection sociale et

environnementale.[14] De même, l'espoir d'entamer des négociations commerciales ambitieuses avec le Japon, ou de parvenir à un accord intercommunautaire avec l'ANASE, ne s'est toujours pas concrétisé. Il en va de même pour la Chine, où la priorité européenne était de garantir un accord d'investissement bilatéral, or les négociations n'ont pas beaucoup progressé au cours des dernières années. Par conséquent, l'Union devrait redoubler d'efforts pour concrétiser les négociations commerciales en cours avec ses partenaires asiatiques durant les prochaines années et en lancer d'autres avec l'Inde. Bien que l'Europe ait réussi à établir un «partenariat stratégique» avec l'Inde, ce dernier n'inclut pas d'accord de libre-échange, car les négociations sont bloquées en raison de désaccords au sujet de l'ouverture du secteur des services.[15] Etant donné que les États-Unis n'ont pas pour l'instant l'ambition d'entamer des négociations commerciales avec l'Inde, un accord de libre-échange entre l'Union européenne et l'Inde pourrait considérablement renforcer la position stratégique européenne en Asie, avec un potentiel d'échanges commerciaux important. Selon une étude, un accord bilatéral de libre-échange et d'investissement avec l'Inde pourrait augmenter le PIB européen de 2,2%, soit 275 milliards d'euros. De plus, un tel accord pourrait aussi créer 2,2 millions de nouveaux emplois, soit 1% de la population active totale en Europe.[16]

Un autre aspect essentiel du « pivot » stratégique de l'Europe vers l'Asie concerne la politique de l'environnement, qui fait partie intégrante de l'équilibre économique global. Le président américain Donald Trump a pris la décision de retirer son pays de l'accord de Paris, mettant un terme au rôle de leadership que les États-Unis avaient eu sous Barack Obama dans les négociations internationales sur le climat. Or, une telle défection va créer un vide qu'il faudra combler. La Chine a d'ores et déjà annoncé qu'elle souhaite continuer à assumer son rôle de leader au sein de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), quelle que soit l'attitude de l'administration du président Trump. Lors de son premier appel au président français Emmanuel Macron, le président chinois Xi Jinping a indiqué être déterminé à protéger l'accord de Paris.[17] La Chine

11. L'Asie représente déjà un tiers de l'économie mondiale et 45% de la croissance mondiale, et la Chine à elle seule représente 35% de la croissance mondiale. On prévoit que ces chiffres augmenteront sensiblement au cours des prochaines décennies.

12. The Diplomat, The EU's Own 'Pivot to Asia': An interview with Fraser Cameron, 9 décembre 2016.

13. Twining D., Europe's Incomplete Pivot to Asia, The German Marshall Fund of the United States, 9 avril 2015.

14. Khandekar G., EU-Asia trade: in need of a strategy, FRIDE, No. 13, janvier 2013, p. 3.

15. The Diplomat, The EU's Own 'Pivot to Asia': An interview with Fraser Cameron, 2016.

16. Khandekar, p.3.

17. BBC news, Climate change: China vows to defend Paris agreement, 9 mai 2017.

est poussée par son intérêt national vers un avenir plus écologique, car le pays est confronté à une crise environnementale aiguë qui menace ses progrès économiques, avec environ 1,6 million de personnes qui meurent chaque année à cause de la pollution. [18] Pékin a déjà commencé à mettre en œuvre l'un des programmes de politique environnementale les plus ambitieux au monde, devenant un leader mondial dans le domaine des énergies renouvelables telles que l'énergie solaire, éolienne ou hydroélectrique. La Chine compte également sur les négociations internationales à propos du changement climatique pour conforter son image de puissance responsable sur la scène mondiale et raffermir ainsi son influence. [19] Cependant, la Chine ne sera pas en mesure de diriger la communauté internationale sur cette question à elle seule. Par conséquent, il faudra créer un leadership conjoint Chine-Union européenne pour traiter des problèmes environnementaux mondiaux.

Comme la Chine est le premier émetteur mondial de gaz à effet de serre, et l'Europe le troisième, une telle association pourrait être suffisante pour compenser le désengagement des États-Unis (le deuxième émetteur). De plus, d'autres pays émetteurs majeurs, tels que l'Inde ou le Brésil, ont également exprimé leur désir de poursuivre leurs efforts pour mettre en œuvre et consolider les progrès réalisés au cours des dernières Conférences des parties (COP21-22). Le désintérêt de l'administration Trump sur ces questions donne à l'Europe une opportunité de renforcer sa coopération avec la Chine sur les enjeux environnementaux, ce qui pourrait devenir un axe essentiel du pivot européen vers l'Asie. L'Union européenne se trouve dans une position idéale pour réussir dans cette entreprise car elle s'efforce d'avoir la législation environnementale la plus ambitieuse du monde afin de mettre en œuvre l'accord de Paris à travers le « cadre pour le climat et l'énergie à l'horizon de 2030 ». Ce dernier comprend des objectifs contraignants pour réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40% d'ici 2030 (par rapport aux niveaux de 1990). Cela doit être atteint à travers des mesures comprenant la modernisation du système d'échange de quotas d'émissions, avec l'objectif d'au moins 27% d'énergies renouvelables et d'économies d'énergies, ainsi que l'achèvement du

marché intérieur de l'énergie. [20] Ce cadre fournira l'arrière-plan d'un objectif encore plus ambitieux qui visera à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 80% d'ici 2050. Or, si la mise en place d'un partenariat renforcé avec la Chine est vitale pour défendre l'accord de Paris, l'Union européenne devrait néanmoins s'abstenir d'établir avec elle une « relation spéciale » qui risquerait de légitimer le concept de « neutralité du régime » et irait à l'encontre des valeurs démocratiques européennes. Par conséquent, tout en travaillant en partenariat étroit avec la Chine dans des domaines tels que le changement climatique, l'Europe ne doit pas hésiter à critiquer, le cas échéant, les atteintes aux droits de l'Homme et l'autoritarisme croissant exercé par Xi Jinping sur la société civile chinoise.

III. LE PIVOT SÉCURITAIRE

Au cours de la dernière décennie, l'Europe a cherché à renforcer son pivot économique vers l'Asie en établissant avec les pays et les organisations de la région des partenariats clés en matière de sécurité. Par exemple, l'Union européenne est un membre éminent du Dialogue Asie-Europe (ASEM en anglais), un forum biennal créé en 1996 pour rassembler des leaders européens et asiatiques. Elle est également le principal contributeur financier de l'ANASE et soutient d'autres organisations telles que l'Association sud-asiatique pour la coopération régionale (ASACR). [21] Contrairement aux États-Unis, l'Europe n'a pas entretenu une présence militaire importante en Asie depuis l'époque de la décolonisation, et ne peut donc pas rivaliser dans ce domaine avec la présence américaine dans la région. Néanmoins, elle a réussi à se positionner comme un acteur en termes de « sécurité douce » et un contributeur précieux grâce à sa diplomatie. Par exemple, elle a joué un rôle important dans l'obtention d'un accord de paix mettant fin à l'insurrection dans la province d'Aceh, en Indonésie, ou dans la région de Mindanao aux Philippines, et a participé à l'amélioration de la situation politique au Timor oriental. En outre, la diplomatie européenne a fourni un soutien crucial lors du processus de l'Initiative pour la paix et la coopération en Asie du Nord-Est (NAPCI en anglais), lancé en 2013 par la Corée du Sud. [22] Le soutien de l'Union au

18. Rohde R. A. et Muller R. A., *Air Pollution in China: Mapping of Concentrations and Sources*, Berkeley Earth, 2015.

19. *The Economist*, *The burning question: With or without America, self-interest will sustain the fight against global warming*, 26 novembre – 2 décembre 2016.

20. Commission européenne, *Cadre pour le climat et l'énergie à l'horizon de 2030*, 27 mars 2017 (dernière mise à jour).

21. *European External Action Service*, *EU-Asia Security Factsheet*.

22. *The Diplomat*, *Northeast Asia, Trust and the NAPCI*, 18 décembre 2015.

NAPCI lui a permis de mener des opérations de lutte contre la piraterie dans le golfe d'Aden en coopération avec plusieurs pays asiatiques, ainsi que d'organiser des séminaires de haut niveau sur la sécurité maritime pour l'ANASE. De plus, l'Europe a exercé une influence dans le but de renforcer les sanctions de l'ONU contre la Corée du Nord à la suite de leurs essais nucléaires. [23]

Pour toutes ces raisons, la présence stratégique croissante de l'Union en Asie en tant qu'acteur de la « sécurité douce » la place en bonne position pour agir comme médiateur si les tensions s'intensifiaient sur certains terrains de conflit, comme la situation en mer de Chine méridionale, à Taïwan ou en Corée du Nord. Par exemple, l'Union européenne a été mise à contribution pour aider à résoudre la crise de 2008 en Géorgie à la suite de l'intervention militaire de la Russie. Ce précédent souligne le potentiel de l'Europe dans ce domaine.[24] Bien que l'on puisse interpréter comme une faiblesse le manque de moyens militaires de l'Union, ce point constitue sans doute un atout majeur. En effet, des pays tels que l'Inde ou la Chine ne voient pas l'Europe comme une menace comparable à celle des États-Unis. De fait, l'interventionnisme militaire américain est souvent ressenti comme une violation de ce que certaines puissances considèrent comme leur sphère d'influence traditionnelle. Par exemple, la Chine a interprété le « pivot vers l'Asie » d'Obama comme une forme d'endiguement déguisé, puisque le volet économique du pivot s'accompagnait d'un redéploiement impressionnant de la machine de guerre américaine, avec la présence de plusieurs flottes américaines patrouillant dans des eaux proches de la Chine.[25] L'Europe, de son côté, compte sur son poids économique, en tant que plus grand marché unique au monde, pour bénéficier d'une autorité suffisante sur la scène internationale sans que ses interlocuteurs ne se sentent menacés. Ainsi, le positionnement de l'Union européenne en tant que médiateur peut lui conférer un poids important, complémentaire de la puissance militaire américaine, et contribuer à pousser la Chine et d'autres pays asiatiques vers la table de négociation.

L'un des points de crise majeurs en Asie orientale concerne un conflit territorial sur des espaces

maritimes et l'accès à un ensemble d'archipels en mer de Chine méridionale, dont les plus importants sont les îles Spratley et Paracel.[26] La principale raison du litige est le contrôle de l'accès à des voies maritimes stratégiques, qu'empruntent par exemple les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins chinois pour accéder à la pleine mer, aux droits de pêche et à l'exploitation de gisements de pétrole et de gaz des fonds marins. Le développement économique de la Chine a rendu ses revendications territoriales maritimes de plus en plus fermes. Au cours de la dernière décennie, la Chine s'est lancée dans un programme de construction d'îles artificielles, de ports, d'aéroports et de phares ayant des fins potentiellement militaires. Pékin considère l'accès à ces îles comme essentiel pour assurer son contrôle de routes maritimes vitales pour le pays, sans compter sa portée symbolique liée à son émergence en tant que grande puissance. Les États-Unis sont engagés par traité à fournir une protection à un certain nombre de pays impliqués dans le litige, comme les Philippines, et disposent d'un important réseau de bases militaires dans la région. Les tensions ont encore augmenté lorsque Pékin a ouvertement ignoré la décision de juillet 2016 de la Cour permanente d'arbitrage (CPA) rejetant les revendications de la Chine sur les îles et statuant en faveur des Philippines.[27]

L'Europe devrait adopter une double stratégie en mer de Chine méridionale. Tout d'abord, elle peut s'appuyer sur sa présence stratégique dans la région pour tenter de s'assurer que les termes de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) soient respectés par tous les acteurs concernés. Cela représente un aspect important des efforts de l'Union européenne pour promouvoir le respect du droit international. Malgré l'insistance de la Chine selon laquelle les Philippines n'ont pas respecté la déclaration de 2002 sur la conduite des parties en mer de Chine méridionale, Manille avait déjà tenté de résoudre la dispute en ayant recours à des négociations bilatérales qui avaient exclu toute procédure de règlement par tierce partie.[28] Sous l'égide de la section XV de la CNUDM sur la résolution des conflits, Manille n'a pas exigé que la CPA juge si la Chine, les Philippines ou tout autre État étaient souverains en ce qui concerne les atolls ou zones maritimes en mer de Chine méridionale.

23. Ibid.

24. La France, présidée par Nicolas Sarkozy, a mis à profit son tour à la présidence du Conseil de l'Union européenne pour mener des efforts diplomatiques afin d'amener Poutine et son homologue géorgien à négocier un accord de cessez-le-feu et de paix. Voir : Lefebvre M., *La Russie et l'Occident : dix contentieux et une escalade inévitable ?*, article pour la Fondation Robert Schuman, *Questions d'Europe* n°379, janvier 2016.

25. Cheng L., *Assessing US-China relations under the Obama administration*, The Brookings Institution, 30 août 2016.

26. De nombreuses nations sont impliquées dans le conflit, dont la Chine, Taïwan, le Brunei, la Malaisie, l'Indonésie, les Philippines et le Vietnam. Voir : Steinberg B. et O'Hanlon M. E., *Can Donald Trump avoid a dangerous showdown in the South China Sea?*, The Brookings Institution, 20 janvier 2017.

27. Phillips T., Holmes O. et Bowcott O., *Beijing rejects tribunal's ruling in South China Sea case*, The Guardian, 12 juillet 2016.

28. Swain, M.D., « Chinese Views on the South China Sea Arbitration Case between the People's Republic of China and the Philippines », *China Leadership Monitor*, Issue 51, 2016.

Selon les termes de la convention, la CNUDM n'a pas l'autorité de juger les questions de souveraineté. Sa mission est de fournir un cadre juridique pour identifier les caractéristiques de l'environnement maritime, ainsi que les droits et responsabilités des États qui l'utilisent. [29] Le refus catégorique de la Chine de participer à l'arbitrage ainsi que son rejet du jugement final est plus lié à une différence fondamentale entre l'Occident et la Chine sur l'application du droit international au sein d'un État souverain, que d'un désaccord sur le contenu de la décision de la CPA.[30]

Néanmoins, il y a une prise de conscience croissante par Pékin que sa position d'ignorer la décision de la Cour d'arbitrage a un impact très négatif sur son image et son influence dans la région.[31] Par conséquent, l'Europe doit prendre au sérieux l'affirmation de la Chine que son programme de construction d'îles artificielles témoigne de ses efforts pour 'sauvegarder la liberté et la sécurité de la navigation' en mer de Chine méridionale. [32] Par exemple, elle pourrait proposer en premier lieu l'arbitrage d'un accord qui contribuerait à limiter la militarisation de la mer de Chine méridionale. Un tel accord pourrait impliquer, pour la Chine, des limitations concernant les types d'armes qu'elle serait autorisée à déployer sur les plateformes terrestres. Pour les États-Unis, l'accord pourrait prévoir une limitation des opérations de surveillance américaines dans les zones maritimes sensibles. En deuxième lieu, l'Union européenne pourrait proposer aux pays concernés un calendrier de négociations afin d'établir un code de conduite couvrant, par exemple, les droits de pêche ou l'accès aux ressources énergétiques. Au sujet des droits de pêche, l'Europe pourrait proposer que toutes les flottes puissent pêcher librement dans le respect de quotas évitant la surpêche, et sans empiéter sur les zones maritimes disputées. En troisième lieu, elle pourrait inciter la Chine à exprimer clairement que la dénommée « ligne en neuf traits » ne vise qu'à délimiter un territoire englobant les îles revendiquées par Pékin, sans justification légale. Un tel changement d'attitude pourrait permettre d'atténuer le mépris de la Chine envers le droit maritime international et apaiserait certaines tensions dans la région.

Il est probable que la position de l'Union européenne

comme médiateur sera plus difficile en ce qui concerne les tensions à propos de l'île de Taïwan. Depuis la fin de la guerre civile chinoise, Taïwan est une entité autonome, indépendante du pouvoir communiste de la Chine continentale.[33] Toutefois, Pékin a toujours réclamé le rattachement de Taïwan et n'a jamais voulu reconnaître cette séparation de facto. Les responsables chinois ont même imposé que toute relation diplomatique avec un pays étranger soit soumise au respect du principe « d'une seule Chine », consistant à reconnaître que Pékin est le seul représentant officiel pour toute la Chine. Il existe un risque que le statu quo actuel au sujet de Taïwan puisse se dégrader dans un proche avenir. Les États-Unis sont tenus par traité de protéger Taïwan contre toute agression militaire de Pékin, et Taipei a reçu de Washington des moyens de dissuasion militaires importants depuis les années 1980. Or, de plus en plus, l'opinion publique taïwanaise s'oppose à une réunification avec la Chine continentale, et les jeunes générations se sont habituées à la démocratie et à l'indépendance. Ce fait a poussé de nombreux responsables de Pékin à penser que la réunification devrait avoir lieu avant qu'il ne soit trop tard, et par la force si nécessaire.[34]

Tout comme pour la situation en mer de Chine méridionale, l'Europe pourrait tenter de faire pression sur Taipei et Pékin en les encourageant à renouveler le dialogue. Depuis mai 2016, le parti démocrate progressiste (PDP), pro-indépendantiste, est au pouvoir à Taïwan. La présidente, Tsai Ing-wen, a officiellement refusé de soutenir le principe « d'une seule Chine » (bien qu'elle ait accepté le statu quo). Pékin a répondu par une rupture des relations diplomatiques et en lançant une campagne destinée à isoler Taïwan. Tout d'abord, l'Union européenne devrait encourager Pékin à rétablir des liens officiels avec Taipei de manière à ce que les relations diplomatiques ne dépendent pas du résultat des élections taïwanaises. En outre, elle pourrait tenter de convaincre la présidente Tsai d'assouplir sa position au sujet du principe d'« une seule Chine ». Ensuite, elle pourrait encourager la République populaire de Chine à accepter que la RDC se joigne aux négociations en cours avec 16 autres pays dans le cadre du partenariat économique régional global (RCEP en anglais). De façon similaire, l'Europe devrait

29. Ibid, p.2.

30. Ibid. p.1.

31. Ibid.

32. Li J., « Zhubi Reef lighthouse comes to life in South China Sea », *China Daily*, 7 avril 2016.

33. Le régime en Chine continentale est connu sous le nom de « République populaire de Chine » ou RPC, alors que le régime de Taïwan est connu sous le nom de « République de Chine » ou RDC.

34. Bader J. A., *US-China relations: Time for China to step up*, The Brookings Institution, 12 janvier 2017.

utiliser son influence au sein de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (BAII), dont plusieurs pays européens sont membres (notamment l'Allemagne, la France et l'Italie), pour faire en sorte que Taïwan puisse participer en tant qu'observateur. Dans ces deux derniers cas, les liens économiques entre la RPC et la RDC en seraient renforcés, sans que Pékin sacrifie ses principes fondamentaux.

Le point de crise le plus grave en Asie orientale concerne probablement la situation en Corée du Nord. Depuis la signature de l'armistice en 1953 et la séparation du pays, la partie du Nord a été gouvernée par un régime dictatorial qui a développé un programme nucléaire clandestin.[35] La situation s'est considérablement détériorée depuis l'accession de Kim Jong-un au poste de commandant suprême fin 2011. Au cours des dernières années, la Corée du Nord a étoffé son arsenal nucléaire et mené une politique de provocation par des essais de missiles balistiques à répétition. Pyongyang prétend pouvoir lancer une attaque nucléaire non seulement contre le Japon ou la Corée du Sud, mais aussi contre les États-Unis. Trump a réagi avec force en sommant la Chine, seul pays allié de la Corée du Nord, d'exercer une pression accrue sur le régime de Pyongyang. A cette fin, Pékin a récemment renoncé à importer du charbon de Corée du Nord, montrant ainsi que la Chine est prête à s'impliquer davantage dans le règlement de cette situation.[36] De son côté, Trump a confirmé le soutien indéfectible des États-Unis au Japon et à la Corée du Sud, et renforcé la présence militaire américaine dans la région à travers, entre autres, le déploiement controversé du bouclier antimissile THAAD. La situation dans la péninsule coréenne pourrait bien s'aggraver au cours des prochaines années étant donné que la Chine considère le déploiement du système THAAD comme une provocation. De fait, le secrétaire d'État américain Rex Tillerson a déclaré lors d'une visite en Corée du Sud que la patience des États-Unis à l'égard de la Corée du Nord était à bout et que le gouvernement envisageait la possibilité de mener une action militaire préventive.[37]

A la différence des situations à Taïwan ou en mer de Chine méridionale, les « bons offices diplomatiques »

ne constituent pas une stratégie efficace vis-à-vis de la Corée du Nord. En fait, la médiation et les bons offices ont déjà été essayés par les États-Unis au cours des deux dernières décennies, avec peu de succès. Au lieu de cela, l'Europe devrait chercher à travailler en étroite collaboration avec le nouveau président sud-coréen Moon Jae-in pour réunir tous les acteurs concernés afin de renouveler le dialogue et d'aider à trouver des solutions viables. En effet, le président sud-coréen a été élu en partie grâce à sa promesse électorale de renouveler le dialogue avec la Corée du Nord. Tout d'abord, l'Union européenne devrait chercher à réunir les États-Unis, la Chine, la Corée du Sud et le Japon pour lancer des négociations à huis clos sur les moyens de créer une future Corée unifiée et dénucléarisée. L'Europe devrait encourager cette initiative, tout en proposant un partage étendu des renseignements concernant le programme nucléaire de Pyongyang, ainsi qu'un dialogue plus large au sujet de la coordination politique et militaire. Elle pourrait aussi encourager Pékin à accentuer ses pressions commerciales sur la Corée du Nord, en renforçant les restrictions actuelles concernant le charbon. Enfin, l'Europe devrait s'appuyer sur son influence au sein des Nations unies, notamment au Conseil de sécurité, afin que soient mises en place des sanctions économiques plus sévères contre la Corée du Nord. La finalité serait de forcer Pyongyang à négocier pour éviter un isolement international total et un effondrement économique. L'Union européenne et ses États membres pourraient également recourir à des incitations telles qu'un renforcement des relations diplomatiques, voire un assouplissement de l'embargo économique, en fonction du niveau de coopération de la Corée du Nord.

Le « pivot vers l'Asie » pourrait bien devenir l'une des orientations stratégiques les plus importantes de la politique étrangère de l'Europe au cours des années à venir. Ce pivot doit contenir une dimension à la fois économique et sécuritaire car les deux sont complémentaires et se renforcent mutuellement. L'Union européenne devrait consolider son réseau d'accords commerciaux bilatéraux dans la région en menant à terme les négociations en cours et

35. Le premier essai nucléaire réussi a eu lieu en 2006, et d'autres ont suivi en 2009, 2013 et 2016.

36. *The Economist*, China and North Korea: Shock and ore, 25 février – 3 mars 2017.

37. BBC news, Rex Tillerson on North Korea: Military action 'an option', 17 mars 2017.

Le pivot européen vers l'Asie : un nouvel équilibre à trouver ?

en ouvrant des négociations commerciales avec de nouveaux pays. En outre, elle devrait aussi étendre sa coopération multilatérale avec des organisations régionales telles que l'ANASE, l'ASACR, la NAPCI ou la BAI, et affermir son partenariat avec la Chine au sein de la CCNUCC afin de préserver l'accord de Paris. Le renforcement des liens avec l'Asie constitue une stratégie judicieuse car ce continent devrait poursuivre sa forte croissance économique au cours de ce que certains observateurs définissent déjà comme « le siècle de l'Asie ».

La présence stratégique de l'Europe dans la région la place dans une position idéale pour mener à bien cette tâche. Toutefois, elle devra montrer une certaine souplesse en fonction des questions traitées, et utiliser différents outils diplomatiques. De même, la mise en place d'une « relation spéciale » étroite avec un pays comme la Chine irait à l'encontre des valeurs démocratiques fondamentales de l'Europe, compte tenu des atteintes aux droits de l'Homme

de Pékin, de sa politique étrangère agressive et de la censure interne de plus en plus autoritaire. Cela permettrait aussi à la Chine de légitimer son concept de « neutralité du régime » dissociant la politique intérieure des bonnes pratiques sur la scène internationale, ce qui constituerait un précédent dangereux. Pour toutes ces raisons, la meilleure politique pour l'Europe sera de trouver un équilibre délicat. Il lui faudra se rapprocher de l'Asie en renforçant sa présence stratégique dans la région, tout en défendant les valeurs démocratiques afin de contrer les efforts de la Chine pour imposer le concept de neutralité de régime dans les relations internationales.

Arnault Barichella

Diplômé de Sciences Po et Oxford
(St Peter's College)

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

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

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