



# GÉOPOLITIQUE ET POLITIQUE ÉTRANGÈRE

AVRIL 2016

## NOTE D'ANALYSE 46

### Un acteur global ? Une évaluation sur l'embargo de l'UE vis-à-vis de la Chine

JUI-MIN HUNG  
*PhD Candidate*  
*Chaire Baillet Latour UE-Chine*





Le Fonds Baillet Latour « Union européenne-Russie » et « Union européenne-Chine » ont été créées dans les années 2000 au sein de l'UCL grâce au Fonds InBev-Baillet Latour. Elles ont pour objectif de stimuler l'étude des relations entre l'Union Européenne, la Russie et la Chine. Les Chaires constituent un pôle de recherche et d'enseignement dont l'objectif est de renforcer l'expertise sur l'action extérieure de l'UE, de promouvoir la connaissance de la Chine et de la Russie comme acteurs internationaux et d'étendre la recherche sur les grandes puissances, en particulier les BRICS. Exerçant leurs activités au sein de la Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication et de l'Institut de sciences politiques Louvain-Europe, les Chaires collaborent régulièrement avec leurs homologues de la KULeuven.



Les recherches du CECRI sont menées au sein de l'Institut de Science politique Louvain-Europe (ISPOLE) de l'Université catholique de Louvain. Elles portent sur la géopolitique, la politique étrangère et l'étude des modes de prévention ou de résolution des crises et des conflits.

L'analyse des éléments déclencheurs des conflits et des instruments de leur gestion - sanctions et incitants économiques commémoyens de politique étrangère; crises et interventions humanitaires; rôle de la mémoire dans un processus de réconciliation, par exemple - est combinée à l'étude empirique de différends internationaux et de processus de paix spécifiques.



Jui-Min Hung

## **Un acteur global ?**

# Une évaluation sur l'embargo de l'UE vis-à-vis de la Chine

Avril 2016



Direction : Tanguy de Wilde et Tanguy Struye de Swielande.

Conception et mise en page du présent numéro : Chloé Daelman.

Pour nous contacter :

Site Internet : <http://www.geopolitique-cecri.org/>

Email : [tanguy.struye@uclouvain.be](mailto:tanguy.struye@uclouvain.be)

© Fonds Baillet-Latour, programme « Union européenne-Chine », 2016.



Mr **Jui-Min Hung** est doctorant en sciences politiques au sein de la Chaire Baillet Latour UE-Chine de l'UCL. Il a accompli son premier cycle d'études à Taiwan (Université Fu Jen et Université nationale Chung Cheng) et ses études de deuxième cycle en Histoire des relations internationales à l'Université de Strasbourg et en Etudes européennes à l'UCL et l'Université Saint-Louis de Bruxelles



L'Union européenne a établi des relations diplomatiques avec la Chine depuis 1975. Même si la fin de la guerre froide met fin au système international bipolaire, elle permet néanmoins une reconstruction de l'ordre mondial, mais les relations sino-européennes ne se réchauffent pas promptement. L'embargo de l'UE sur la Chine à cause des manifestations de Tian'anmen en 1989 constitue le désaccord majeur entre Bruxelles et Pékin.

Or, en raison de l'augmentation continue de sa puissance économique et militaire depuis les trois dernières décennies, nous ne sommes plus capables d'ignorer le rôle de la Chine. Militairement, la Chine, en 2013, a annoncé une augmentation de 5,7 % de son budget militaire annuel qui est égal à 119,5 milliards USD, dans la continuité des deux dernières décennies. Selon le rapport annuel du Congrès, la dépense militaire totale de la Chine pour 2013 a, en fait, dépassé 145 milliards USD en raison d'une transparence limitée et de la transition incomplète de son économie planifiée.<sup>1</sup>

Économiquement, l'arrivée au pouvoir de DENG Xiaoping en 1978 marque le début de l'intégration de la Chine dans le système économique international. L'augmentation étonnante du budget de la défense de la Chine est une preuve du succès de sa réforme économique depuis 1992, celle que nous appelons « socialisme aux caractéristiques chinoises ». Une croissance du PIB de 10,28% en moyenne du fait de son essor économique issu de cette réforme semi-idéologique.<sup>2</sup> La Chine devient, aujourd'hui, l'« usine mondiale » qui reçoit le plus d'investissements directs étrangers dans le monde. Cependant,

---

1 U.S. Department of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, Washington, Office of the Secretary of Defense, 2014, p.i.

2 Donnée 1993-2011 du Bureau national des statistiques de Chine.



la négociation du cycle de Doha au niveau de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) montre, par rapport aux cycles précédents, un changement progressif de l'équilibre mondial dans les affaires économiques. La crise financière mondiale accentue aussi le rôle considérable de la Chine. La faiblesse des pays de l'Ouest et la montée de la Chine est une des caractéristiques principales de l'économie mondiale du 21<sup>ème</sup> siècle.<sup>3</sup> Les pays émergents comme la Chine ont de plus en plus de pouvoir de négociation vis-à-vis des autres pays.

En conséquence, certains chercheurs comme Zbigniew BRZEZINSKI<sup>4</sup> proclame que la Chine, les États-Unis et l'Union européenne décideront de l'orientation des relations internationales dans le futur, c'est-à-dire une émergence d'une gouvernance des affaires internationales des G 3.<sup>5</sup> L'UE ne peut pas négliger la Chine dans le nouveau contexte international, si elle veut être un acteur global dans le système international, car la Chine représente, par rapport à l'Europe, des opportunités et des challenges. Il est donc essentiel d'être attentif aux relations UE-Chine.

L'objectif de cette contribution est d'évaluer la position de l'UE à l'égard de son embargo sur la Chine. Le propos va, d'abord, survoler le développement de l'embargo depuis son adoption en 1989 jusqu'à nos jours. Ensuite, nous essayerons de tracer les facteurs décisifs en mettant l'accent sur les enjeux de l'embargo par rapport aux acteurs extérieurs et aux pressions intérieures quant à sa levée. Par ailleurs, l'article étudie les perspectives futures d'une éventuelle levée de l'embargo. Enfin, la partie conclusive indique la particularité de l'UE à partir du sujet de l'embargo.

## MISE EN PLACE DE L'EMBARGO ET SA LEVÉE

La Chine et l'UE établissent leurs relations officielles en 1975 caractérisées, selon May-Britt

3 Jean-Christophe DEFRAIGNE, "China Shakes the World : Challenges Arising from Shifts in the Global Balance of Power" in WOUTERS Jan, de WILDE Tanguy, DEFRAIGNE Pierre et DEFRAIGNE Jean-Christophe (eds.), *China, the European Union and Global Governance*, Cheltenham, Edward Elgar, 2012, pp.18-22.

4 Shulong CHU and Songchuan CHEN, « US-China-Europe : Global Security Structure and Order in the Twenty-First Century », in VAN DER PUTTEN Frans-Paul and CHU Shulong (eds.), *China, Europe and International Security: Interests, Roles, and Prospects*, New York, Routledge, 2011, p.91.

5 Shulong CHU and Songchuan CHEN, *op. cit.*, pp.102-105.

U. Stumbaum, par la « tyrannie de la distance » et le commerce.<sup>6</sup> Autrement dit, les relations sino-européennes sont secondaires dans le monde bipolaire. Pour les Européens, la Chine communiste est considérée comme un régime totalitaire qui est très loin de l'Europe. Le commerce bilatéral est le seul domaine important dans les relations sino-européennes.

Une série de sanctions ont été décidées par le Conseil européen de Madrid en juin 1989 suite à la répression dramatique de Tian'anmen. Même si la sanction n'arrive pas, à court terme, à son objectif primaire, à savoir la négociation entre l'autorité de Pékin et les étudiants chinois, la Communauté réussit, d'une part, à montrer un certain degré de solidarité de la part de l'Europe et, d'autre part, à transmettre des messages à l'URSS et à propos de la question du détroit de Taïwan.<sup>7</sup> Les relations sino-européennes entrent dans la période « glaciaire ».

Cependant, après la fin de la guerre froide en 1991, les dirigeants européens lèvent graduellement les sanctions concernant la Chine sauf l'embargo sur les armes, ceci afin de répondre aux intérêts économiques et commerciaux de l'Europe au sein de l'« Empire du Milieu ». De plus, les deux parties considèrent cette nouvelle ère comme une opportunité pour leur coopération en ce qui concerne la sécurité et la stratégie par la modernisation dans les domaines de l'espace et de la défense. Du côté européen, l'UE souhaite, du fait des désaccords américano-européens dans la guerre d'Irak en 2003, avoir plus d'influence et jouer un rôle plus indépendant quant aux affaires mondiales. En conséquence, la Chine est invitée à participer au projet européen Galileo. Il s'agit d'un système de positionnement par satellites.<sup>8</sup> Le partenariat stratégique UE-Chine en 2003 est le produit de ce rapprochement sino-européen. Les relations sino-européennes entrent dans la période de la « lune de miel ».

De ce fait, l'existence de l'embargo devient une incongruité à l'égard du partenariat stratégique UE-

6 May-Britt U. STUMBAUM, "Europe's Views on China's Role in International Security" in VAN DER PUTTEN Frans-Paul and CHU Shulong (eds.), *China, Europe and International Security: Interests, Roles, and Prospects*, New York, Routledge, 2011, p.7.

7 Tanguy de WILDE, "The EU vis-à-vis China: a Question of Power and Coercion" in WOUTERS Jan, de WILDE Tanguy, DEFRAIGNE Pierre et DEFRAIGNE Jean-Christophe (eds.), *China, the European Union and Global Governance*, Cheltenham, Edward Elgar, 2012, p.291.

8 Nicola CASARINI, "The Rise and Fall of EU-China Relations in Space and Defence Technology" in VAN DER PUTTEN Frans-Paul and CHU Shulong (eds.), *China, Europe and International Security: Interests, Roles, and Prospects*, New York, Routledge, 2011, pp.64-65.



Chine. À partir de 2003, il y a un débat ouvert sur ce sujet. Les États membres de l'UE annoncent, pendant le 7<sup>ème</sup> sommet Chine-UE à la Haye en 2004, leur volonté politique de discuter de la levée de l'embargo. On peut synthétiser les arguments en faveur de la levée de l'embargo comme suit.

Du côté de Pékin, la levée de l'embargo reflète un calcul à trois facettes.

Premièrement, il s'agit d'un rééquilibrage politique entre l'UE et la Chine, la Chine considère la sanction de l'UE comme un mode de pensée calquée sur la guerre froide. La Chine a néanmoins changé. Le système économique et politique chinois s'est amélioré. Les relations avec les voisins asiatiques se sont progressivement réchauffées.<sup>9</sup> L'embargo ne répond donc plus à l'actualité internationale. Il implique aussi une discrimination entre partenaires. Il faut le supprimer afin de normaliser et renforcer les relations UE-Chine.

Deuxièmement, la levée correspond à une initiative stratégique du « *post-American world* ». La levée de l'embargo par l'UE implique l'affirmation d'une indépendance vis-à-vis des États-Unis, correspondant à la préconisation chinoise d'un nouvel ordre mondial de la multipolarité.

Troisièmement, elle renvoie à la concurrence à exercer vis-à-vis de la Russie en ce qui concerne le commerce des armes. En tant que seul fournisseur d'armes à la Chine, la Russie peut maintenir une certaine protection sur ses produits de haute technologie. Comme mentionné plus haut, la possibilité pour la Chine de diversifier les sources d'armement, mettra sûrement la pression sur Moscou et le maintien du protectionnisme des hautes technologies..

Du côté de Bruxelles, le camp pro-levée proclame que la levée de l'embargo signifie *de jure* la non-augmentation des transactions d'armes UE-Chine. Cette hypothèse résulte aussi *de facto* de quatre facteurs liés aux armes elles-mêmes, qui doivent être efficaces, compatibles, attirantes et nécessaires.

Primo, la Commission européenne affirme que le code de conduite de l'Union concernant l'exportation des armes est en mesure de gérer plus efficacement la vente des armes vers la Chine. Le code peut donc remplacer l'embargo qui n'a pas d'effet contraignant sur les actions individuelles des États-membres.

<sup>9</sup> Nicola CASARINI, *op. cit.*, p.70.

Deuxio, le « path dependance » de la Chine à l'égard des achats d'armes à la Russie rend les armes de l'UE non-compatibles avec celles de la Russie, au niveau de l'opération et de la maintenance.

Tertio, il y a une tendance protectionniste à Bruxelles sur les véritables high-techs, y compris la technologie de satellite et les C4ISR, car la vente de ces derniers nuit aux intérêts sécuritaires de l'OTAN.<sup>10</sup> Il faut aussi noter que les équipements militaires de l'Europe sont relativement chers par rapport aux performances. Il est donc moins productif pour Pékin de faire des achats militaires via l'UE.

Quarto, la Chine n'a pas de nécessité urgente d'acheter les armes de l'Europe. L'intention de développer son industrie de défense à long terme, montre déjà certains résultats.

L'UE cherche, de ce fait, un donnant-donnant vis-à-vis de Pékin suite à la levée de l'embargo. Un effet spill-over sur les opportunités commerciales dans le marché chinois de la communication, l'énergie et les transports.<sup>11</sup> Pour le camp de « pro-levée », la levée de l'embargo ne favorise pas la modernisation de l'armée chinoise mais contribue aux intérêts de l'Europe.

## AJOURNEMENT INFINI SUR LA LEVÉE DE L'EMBARGO

Les collaborations sino-européennes dans les domaines technologiques et spatiales atteignent leur pic entre 2003 et 2005. Cependant, l'UE a ajourné la décision sur la levée de l'embargo en 2005. Cela marque un tournant dans les relations UE-Chine. Même si l'UE reste toujours en position ouverte sur la levée de l'embargo comme l'atteste la déclaration conjointe adoptée lors de la 10<sup>ème</sup> sommet UE-Chine à Pékin en 2007 et si les autorités de Pékin ne cessent de préconiser publiquement la nécessité de la levée de l'embargo, il n'y a aucun progrès jusqu'à présent. Si on analyse les raisons de ce développement, il est clair que ce sont des facteurs exogènes et endogènes qui motivent la décision de l'UE en ce qui concerne la levée de l'embargo.

10 Il s'agit d'un sigle utilisé pour représenter un ensemble de fonctions militaires définies par C4 (Computerized Command, Control, Communications), I (Intelligence) et S (Surveillance), R (Reconnaissance).

11 Yen-Hsien CHIANG, « France's Efforts to Leave the EU Arms Embargo on China: An Analysis on the Outlook of France Arms Transfer to China », *Journal of International Relations*, No.28, 2009, pp.78-80.



## FACTEURS EXOGÈNES

### A. OPPOSITIONS DES ÉTATS-UNIS ET DE SES ALLIÉS ASIATIQUES

Les États-Unis jouent certainement un rôle décisif dans le débat sur la levée de l’embargo. D’une part, les acteurs politiques au sein des États-Unis, les partis politiques et les institutions administratives et législatives, se trouvent dans la même posture à l’égard de la levée de l’embargo. Ils sont contre la levée de l’embargo car ce dernier a des effets négatifs sur les intérêts sécuritaires dans la région Asie-Pacifique et risque de laisser les États-Unis face à une Armée populaire de libération chinoise équipée d’armes européennes. Washington pense, par ailleurs, que la levée donnera un faux message à Pékin en ce qui concerne la question des droits de l’homme.<sup>12</sup> D’autre part, la levée de l’embargo est considérée par les Américains et leurs alliés en Asie de l’Est comme une action irresponsable en ce qui concerne la stabilité dans la région.<sup>13</sup> La pression venant des États-Unis est forte et difficilement résistible pour l’Europe. L’Europe fait face, de ce fait, à une menace de décomposition de l’Alliance atlantique. L’OTAN est la « pierre » angulaire de la sécurité de l’UE. La suspension du partage et du transfert des technologies militaires est coûteuse.

De plus, les alliés traditionnels des États-Unis sont préoccupés par les effets négatifs de la levée de l’embargo. Le Japon et la Corée du Sud ont peur de l’augmentation de la possibilité des conflits avec la Chine à cause de la modernisation militaire de la Chine.

Par ailleurs, la situation entre les deux rives du détroit de Taïwan est un autre facteur à envisager. Le tableau 1 montre que l’équilibre militaire entre la Chine et Taïwan n’existe plus sauf dans le champ de la force aérienne. La sécurité de Taïwan dépend principalement des États-Unis, et est basée sur le « Taiwan Relations Act » en 1979. La levée de l’embargo pourrait nuire davantage à l’équilibre militaire entre la Chine et Taïwan et encourager l’intention de la Chine d’unir Taïwan de manière non-pa-

12 Bates GILL, “The United States and the China-Europe Relationship” in SHAMBAUGH David, SAND-SCHNEIDER Eberhard and ZHOU Hong (eds.), *China-Europe Relations: Perceptions, Policies and Prospects*, New York, Routledge, 2008, p.271.

13 Myriam PAVAGEAU, “Le Partenariat Stratégique UE-Chine: plus qu’un Vœu Pieux?” in SNYDER Francis (dir.), *L’Europe, l’Inde et la Chine: Partenaires Stratégiques dans un Monde en Mutation*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p.145.

cifique en vertu de sa loi Anti-sécession.

**Tableau 1 La balance militaire du détroit de Taïwan<sup>14</sup>**

	La Chine		Taïwan
	Total	La région du détroit de Taïwan	Total
<b>Armée de terre</b>			
Personnes (actives)	1,25 million	400000	130000
Chars	7000	3100	1100
Pièces d'artillerie	8000	3000	1600
<b>Force aérienne</b>			
Chasseurs	1680	330	388
bombardiers	620	160	22
<b>Force navale</b>			
Destroyers	25	16	4
Frégates	52	44	22
Sous-marins classiques	49	33	4
Sous-marins nucléaires	5	2	0

En bref, l'interaction entre les États-Unis et l'UE concernant la levée de l'embargo montre, d'une part, le fondement solide de l'alliance atlantique. Les deux côtés partagent depuis longtemps les mêmes valeurs et traditions dans le cadre de l'OTAN. Le partenariat UE-Chine n'est pas capable de les contester ou de les remplacer. L'UE change finalement de direction pour sa politique étrangère et revient vers l'alliance atlantique.

D'autre part, nous observons des points de vue différents sur la Chine.<sup>15</sup> L'UE ne possède pas d'influence considérable en Asie de l'Est. Bruxelles n'a pas, contrairement à Washington, de promesse sécuritaire à tenir dans l'Asie de l'Est. Elle ne contribue que dans le domaine de l'aide humanitaire en ce qui concerne les conflits de la région mais ne se prépare pas à s'engager dans un conflit militaire possible.<sup>16</sup> Il est vrai que l'UE a publié les « Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in

14 U.S. Department of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, Washington, Office of the Secretary of Defense, 2013., pp.75-76.

15 Bate GILL, *op. cit.*, pp.260-261.

16 Gudrun WACKER, "The European Union and East Asia Security: Prepared for the Future?" in PUTTEN Frans-Paul Van Der and CHU Shulong (eds.), *China, Europe and International Security: Interests, Roles, and Prospects*, New



East Asia » qui peuvent être une sorte de ligne de conduite dans les affaires de l'Asie de l'Est. L'UE confirme qu'elle a des intérêts économiques essentiels dans la région et la sécurité et la stabilité sont des conditions préalables pour ses intérêts. L'UE reconnaît le statut spécial des États-Unis dans la région et propose un dialogue plus approfondi pour la prévention des conflits. Néanmoins, il n'y a aucune discussion sur l'engagement de l'UE au cas où il y aurait le déclenchement d'un conflit.<sup>17</sup> En tant qu'acteur global, l'UE ne joue que le rôle complémentaire par rapport aux États-Unis en Asie de l'Est où elle a des intérêts commerciaux et économiques.

## B. FOSSÉ DE CONNAISSANCE MUTUELLE ENTRE BRUXELLES ET PÉKIN

Il est incontestable que la Chine et l'UE partagent des intérêts communs, par exemple, la stabilité régionale, le développement stable, la paix et la lutte contre le terrorisme. Les deux côtés n'ont pas de conflits stratégiques directs en Asie de l'Est, ce qui s'explique partiellement le réchauffement rapide des relations sino-européennes à partir des années 1990. Or, la discussion sur la levée de l'embargo montre qu'il y a des différences à l'égard de concepts fondamentaux.

En premier lieu, il s'agit de la divergence sur la notion des droits de l'homme. L'une des motivations originelles de l'embargo est l'atteinte des droits de l'homme du gouvernement chinois. Aujourd'hui, la Chine et l'UE admettent la définition universelle des droits de l'homme. Or, la Chine met l'accent sur les droits économiques et sociaux. Le développement économique est supérieur aux droits de l'homme. L'État est, sous les principes de souveraineté et de non-intervention, l'arbitre des droits de l'homme. En revanche, l'Europe insiste sur les droits politiques et civils. Les droits de l'homme sont nécessaires pour le développement économique. L'universalité des droits de l'homme est indéniable. L'Europe critique toutes les dérogations des autres pays.<sup>18</sup> La dissemblance sino-européenne vient de leurs voies de développement historiquement différentes qui renvoient à des débats conceptuels, notamment ceux-ci : « individualisme contre collectivisme », « universalisme contre relativisme », « droits contre

---

York, Routledge, 2011, p.131.

17 Gudrun WACKER, *op. cit.*, p.126.

18 Duncan FREEMAN and Gustaaf GEERAERTS, "Europe, China and Expectations for Human Rights." in PAN Zhongqi (ed.), *Conceptual Gaps in China-EU Relations: Global Governance, Human Rights and Strategic Partnerships*, PALGRAVE MACMILLAN, 2012., pp.99-108.

obligations » ; « droits de l’homme contre souveraineté » et « institutionnalisme contre moralisme ».<sup>19</sup> De ce fait, même si la Chine proclame toujours que la situation des droits de l’homme en Chine s’est améliorée, l’UE ne considère pas la situation présente comme un vrai « progrès » suffisant pour la levée de l’embargo.

En deuxième lieu, il concerne le contenu du partenariat stratégique. La définition du partenariat est très vague. Certains chercheurs mettent le partenariat stratégique en question à cause de la faiblesse du dialogue stratégique et de la limite du progrès obtenu.<sup>20</sup> Bruxelles et Pékin l’expliquent par leurs propres espérances et préférences. Du côté de Pékin, le partenariat stratégique est une ligne de communication flexible qui renferme un but concret et un résultat prospectif. Il vise, avant tout, le transfert de hautes technologies et l’échange de savoir-faire dans la dimension militaire. La levée de l’embargo est, en effet, un des objets du partenariat.<sup>21</sup> La coopération entre la Chine et l’UE est un objet essentiel afin de résister à l’hégémonie des États-Unis et de favoriser un monde multipolaire.

Du côté de Bruxelles, le partenariat stratégique ne signifie pas nécessairement des coopérations militaires et des échanges technologiques. Il s’agit d’un moyen de montrer l’importance des relations bilatérales et d’un élément important pour un multilatéralisme efficace. L’Union cherche toujours des dialogues politiques permanents et des coopérations actives dans tous les champs. L’UE souhaite intégrer la Chine dans le système international et augmenter la visibilité de l’Europe en Chine.<sup>22</sup> De ce fait, le partenariat stratégique UE-Chine est une notion vaine. Bruxelles et Pékin ne trouvent pas de valeurs communes pouvant servir de base à des relations stratégiques.<sup>23</sup> L’embargo devient un paradoxe en ce qui concerne le partenariat UE-Chine. Il relève les limites de ce partenariat UE-Chine. Les relations UE-Chine sont asymétriques. Le terme « stratégique » en tant que tel signifiant des coopérations mul-

19 Chin ZHANG, “Conceptual Gap on Human Rights.” in PAN Zhongqi (ed.), *Conceptual Gaps in China-EU Relations: Global Governance, Human Rights and Strategic Partnerships*, PALGRAVE MACMILLAN, 2012., pp.83-90.

20 David SCOTT, “The EU-China Strategic Dialogue: Pathways in the International System” in KERR David and LIU Fei (eds.), *The International Politics of EU-China Relations*, Oxford University Press, 2007., pp.13-14.

21 Myriam PAVAGEAU, *op. cit.*, pp139-140.

22 Myriam PAVAGEAU, *op. cit.*, pp138-140.

23 May-Britt U. STUMBAUM and Wei XIONG “Conceptual Differences of Strategic Partnership in EU-China Relations” in PAN Zhongqi (ed.), *Conceptual Gaps in China-EU Relations: Global Governance, Human Rights and Strategic Partnerships*, PALGRAVE MACMILLAN, 2012, p.166.



tiformes et globales. L'existence de l'embargo est, sans aucun doute, une contradiction par rapport au partenariat stratégique.

En somme, les relations sino-européennes montrent, selon l'analyste de l'américain David SHAMBAUGH, « un vœu pieux et une dissonance cognitive », les deux côtés se renvoient subjectivement leur propre espérance. Ils surestiment leur convergence et sous-évaluent leur divergence.<sup>24</sup> La persistance de l'embargo en est une excellente preuve. D'une part, l'UE continue de garder l'embargo afin de punir les mauvais résultats des droits de l'homme tandis que la Chine affirme un progrès et fixe une hiérarchie des différents droits. D'autre part, l'UE souhaite que la Chine s'engage dans la société internationale par l'introduction d'une idée floue de « partenariat stratégique » dans laquelle la levée de l'embargo n'est pas obligatoire, alors que la Chine conçoit un partenariat réel avec des actions et des résultats tangibles avec la levée de l'embargo en condition préalable.

Par conséquent, les relations sino-européennes sont en train de passer de la « lune de miel » au « mariage », un brin désabusé.<sup>25</sup> Le partenariat stratégique UE-Chine ne fait pas beaucoup de progrès concrets à cause des divergences conceptuelles entre Bruxelles et Pékin.

## FACTEURS ENDOGÈNES

### A. QUESTIONS STRUCTURELLES DE L'UE

Même si l'UE devient un nouvel acteur dans le domaine de la sécurité mondiale en raison des progrès de la Politique Étrangère et d'une Sécurité Commune (PESC), la logique de l'UE dans ce champ reste intergouvernementale. Autrement dit, la décision de l'UE est fortement influencée par les États-membres.

24 David SHAMBAUGH, "China Eyes Europe in the World: Real Convergence or Cognitive Dissonance" in SHAMBAUGH David, SANDSCHNEIDER Eberhard and ZHOU Hong (eds.), *China-Europe Relations: Perceptions, Policies and Prospects*, New York, Routledge, 2008, pp.127-147

25 David SHAMBAUGH David, Eberhard SANDSCHNEIDER and Hong ZHOU, "From Honeymoon to Marriage" in SHAMBAUGH David, SANDSCHNEIDER Eberhard and ZHOU Hong (eds.), *China-Europe Relations: Perceptions, Policies and Prospects*, New York, Routledge, 2008, pp.303-337.

Or les intérêts des pays européens sont souvent divergents et peuvent se concurrencer.<sup>26</sup> Concernant la levée de l’embargo, les pays nordiques se concentrent sur les droits de l’homme, les dix nouveaux pays adhérents en 2004 sont généralement atlantistes. Ils sont plutôt dans le camp des États-Unis qui sont contre la levée de l’embargo. Les grands États membres font donc face à un dilemme entre la solidarité de l’Europe et le maintien de leur position privilégiée au sein de l’Union.<sup>27</sup> De ce fait, le processus de décision politique envers la Chine manque de cohérence car la coopération du « high politics » avec Pékin n’est pas considérée comme une priorité pour tous les États-membres. Il est difficile d’avoir une politique solide et commune vis-à-vis de la Chine.

En somme, la politique à l’égard de la Chine de l’UE n’est que le plus grand diviseur commun parmi les États membres. Le rapport produit par le ECFR (Tableau 2) indique clairement la divergence au sein de l’UE en ce qui concerne leurs attitudes envers la Chine selon les aspects politiques et économiques. Même si Bruxelles et Pékin font des progrès dans le « low politics », il est ardu de les diffuser dans le « high politics ».<sup>28</sup> Cela non seulement mine la crédibilité de PESC mais incite aussi les autres acteurs à choisir une stratégie du « diviser pour régner » afin d’influencer la politique de l’UE. Le sujet de l’embargo révèle le conflit des intérêts nationaux des États membres de l’UE et le manque de pensée stratégique commune pour l’UE. Même si l’Europe a rédigé un « Guidelines on the EU’s Foreign and Security Policy in East Asia » grâce à la discussion de l’embargo, ni l’UE ni ses États membres ne peuvent préparer la prochaine négociation.<sup>29</sup> « S’unir dans la diversité » est donc toujours inéluctable dans la construction européenne.

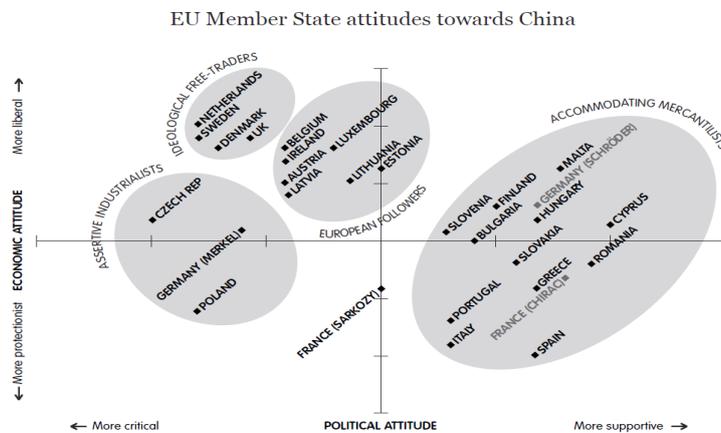
26 Franco ALGIERI, “It’s the System that Matters: Institutionalization and Making of EU Policy toward China” in SHAMBAUGH David, SANDSCHNEIDER Eberhard and ZHOU Hong (eds.), *China-Europe Relations: Perceptions, Policies and Prospects*, New York, Routledge, 2008, p.80.

27 Roland VOGT, “Limitations for Europe’s Partnership with China” in VOGT Roland (ed.), *Europe and China: Strategic Partners or Rivals?*, Hong Kong, Hong Kong University Press, 2012, pp.75-76.

28 Roland VOGT, *op. cit.*, pp.65-66.

29 May-Britt STUMBAUM, *op. cit.*, p.201.



Tableau 2 Les positions de pays membres de l'UE vers la Chine<sup>30</sup>

## B. POIDS DES HOMMES POLITIQUES

Le différend entre les dirigeants franco-allemands et l'administration de George BUSH sur la guerre d'Irak en 2003 entraîne une fissure des relations atlantiques. La position anti-USA de Gerhard SCHRÖDER et de Jacques CHIRAC favorise la discussion sur la levée de l'embargo. Les deux hommes politiques cherchent une coopération renforcée avec la Chine dans le but d'avoir plus d'indépendance stratégique et des intérêts économiques et commerciaux. Néanmoins, l'arrivée au pouvoir d'Angela MERKEL et de Nicolas SARKOZY change la position franco-allemande envers leur allié traditionnel - les États-Unis. Le boycott de la cérémonie d'ouverture des Jeux olympiques d'été de 2008 à Pékin et les rencontres entre les dirigeants politiques franco-allemands et le Dalaï-lama sont des preuves convaincantes. L'ajournement de la levée de l'embargo n'est plus la priorité des dirigeants européens.

De ce fait, il est difficile de négliger les influences des dirigeants politiques dans les affaires européennes. Le retour de la question de la levée de l'embargo sur la scène européenne est envisageable si elle correspond aux besoins des nouveaux hommes politiques européens. Or, il y a des limites pour l'exercice des pouvoirs des chefs politiques. D'une part, l'équilibre entre les demandes internes et

<sup>30</sup> John FOX and François GODEMENT, *A power audit of EU-China relations*, London, European Council on Foreign relations, 2009, p.4.

le « Realpolitik » des politiques étrangères est une réalité. Comment profiter du développement économique de la Chine sans bousculer la démocratie, la primauté du droit et les droits de l'homme qui sont les fondements de l'UE ?<sup>31</sup> Du fait que les relations sino-européennes étaient des relations secondaires pendant la guerre froide, les chefs d'Etat européens ont bénéficié d'une grande marge de manœuvre pour déterminer leurs politiques envers la Chine. Il n'y a pas de grand débat dans la société civile. Ce contexte favorable est pourtant en train de disparaître suite à l'accroissement des liens sino-européens. Les Européens connaissent mieux le potentiel économique et politique de la Chine.<sup>32</sup> Les décisions politiques des chefs d'États rencontrent, par conséquent, plus de difficultés.

### C. OPINION PUBLIQUE

Il est incontestable que les parlements nationaux et le Parlement européen ne possèdent pas beaucoup d'influence sur la politique étrangère de l'UE. Ils ne tiennent qu'un rôle symbolique en ce qui concerne la levée de l'embargo. De plus, la faible discussion dans les médias montre que la Chine est considérée comme un pays lointain sans menace militaire.<sup>33</sup> La Chine n'est pas une question essentielle par rapport aux conflits des régions voisines de l'Europe comme le conflit entre la Russie et l'Ukraine ou le Printemps arabe.

Cependant, l'opinion publique est capable de restreindre la décision politique. Les sondages européens font apparaître un avis défavorable vis-à-vis de Pékin, particulièrement sur la situation des droits de l'homme en Chine.<sup>34</sup> Cela érode la légitimité des leaders politiques quand ils coopèrent davantage avec la Chine. Par ailleurs, la force des groupes d'intérêt devient de plus en plus considérable. Le lobby des groupes commerciaux et des organisations des droits de l'homme a beaucoup d'influence dans le processus de décision.<sup>35</sup> La décision sur la levée de l'embargo reflète un dilemme entre les intérêts

31 Roland VOGT, *op. cit.*, p.67.

32 Roland VOGT, *op. cit.*, pp.70-71

33 May-Britt STUMBAUM, *op. cit.*, pp.199-200.

34 Duncan FREEMAN and Gustaaf GEERAERTS, "Europe, China and Expectations for Human Rights." in PAN Zhongqi (ed.), *Conceptual Gaps in China-EU Relations: Global Governance, Human Rights and Strategic Partnerships*, PALGRAVE MACMILLAN, 2012., pp.101-102.

35 Roland VOGT, *op. cit.*, pp.75-76.



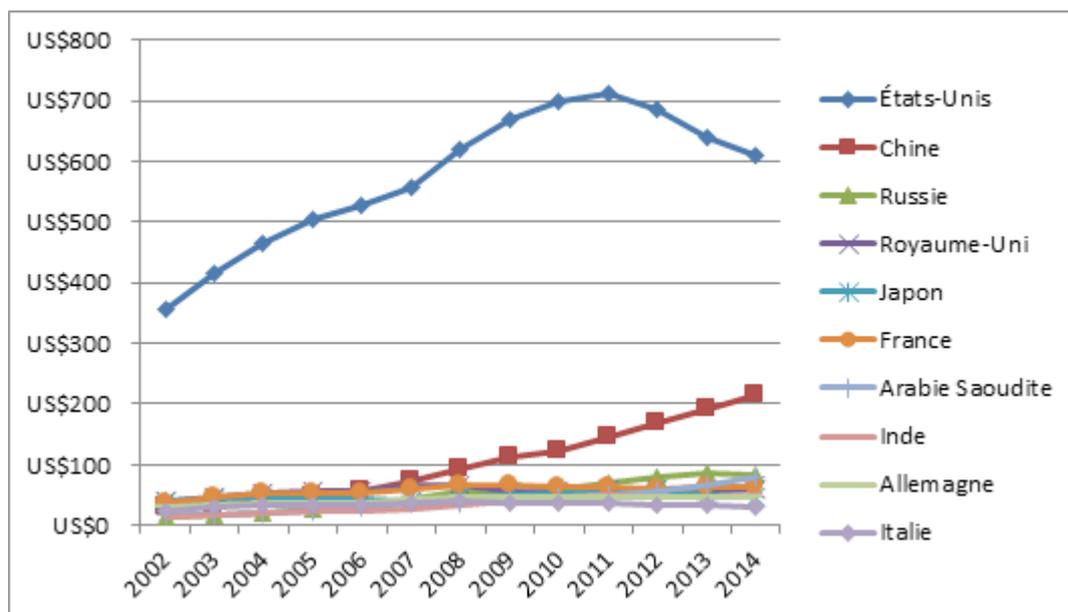
économiques et les valeurs de l'UE.

## PROSPECTIVES

L'UE a ajourné la décision de la levée de l'embargo il y a presque dix ans. A-t-elle une possibilité de prendre une décision à l'heure actuelle ? Si nous analysons les facteurs mentionnés ci-dessus, il est peu probable qu'une décision européenne puisse intervenir dans les jours à venir du fait des raisons suivantes :

Premièrement, la situation géopolitique de l'Asie de l'Est ne change pas. La Chine continue, comme le tableau 3 le montre, d'augmenter son budget de défense et est aussi le 1<sup>er</sup> pays importateur d'armes conventionnelles. Le potentiel militaire de la Chine est préoccupant pour les pays voisins. L'intensification des conflits sino-japonais et l'asymétrie militaire du détroit de Taïwan sont toujours à l'origine de l'instabilité en Asie de l'Est. La politique « back to Asia » de l'administration OBAMA manifeste la prise en considération de l'Asie-Pacifique des États-Unis face à la montée de la Chine. Cette région devient le sujet le plus important en matière de sécurité. De ce fait, il est peu probable que les États-Unis et ses alliés asiatiques consentent à la levée de l'embargo.

**Tableau 3 Les dépenses de défense des pays principaux depuis 2002<sup>36</sup>**



<sup>36</sup> Regroupé par l'auteur selon les annuaires de 2002 à 2014 de l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm.

Deuxièmement, les positions de négociation des deux côtés ne changent pas radicalement en ce qui concerne la levée de l'embargo. Il est vrai que la crise financière en Europe donne une chance de renforcer la coopération sino-européenne. La Chine peut favoriser la stabilité de l'Euro et le redressement de l'économie européenne. Or, cela ne signifie pas une asymétrie économique entre Bruxelles et Pékin. Le taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) de la Chine en 2015 ne maintient que 6,9% ce qui est la croissance la plus faible depuis 1990. Pékin n'est pas en mesure de redresser son développement économique sans le marché de l'Europe. L'interdépendance économique des deux côtés est indéniable. Les sujets économiques restent les premières priorités sur la table des négociations entre la Chine et l'UE.

Troisièmement, le fossé conceptuel entre Bruxelles et Pékin persiste toujours. Même si, en 2014, lors de sa visite officielle en Europe, le nouveau Président chinois, XI Jinping a indiqué que la Chine et l'Europe étaient à l'origine des grandes civilisations du monde ayant des intérêts économiques et des fondements communs pour développer leurs relations bilatérales,<sup>37</sup> leurs divergences sur certaines valeurs ne se réduisent pas. La déclaration conjointe « L'approfondissement du partenariat stratégique global UE-Chine pour un bénéfice mutuel » en mars 2014 indique seulement la volonté du renforcement de l'échange des deux côtés en ce qui concerne les Droits de l'homme. La plupart du contenu se concentre sur les aspects économiques et commerciaux, tandis que les coopérations sécuritaires sont peu mentionnées. Il n'y a aucune partie citant la levée de l'embargo.<sup>38</sup>

Quatrièmement, la divergence entre l'Union et les États membres et entre les États membres eux-mêmes n'est pas efficacement réglée. En 2011, la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Catherine ASHTON a soumis un document de stratégie sur la révision des politiques étrangères de l'UE proposant la levée de l'embargo éventuel sur la Chine afin de renforcer les relations entre Bruxelles et Pékin.<sup>39</sup> Or, l'Allemagne et le Royaume-Uni préconisent

37 Kerry BROWN, 'Great Civilizations': China's Vision for Relations With the EU. *The Diplomat*, April 22 2014, Retrieved November 21 2014, URL: <http://thediplomat.com/2014/04/great-civilizations-chinas-vision-for-relations-with-the-eu/>

38 European Council, *Joint Statement: Deepening the EU-China Comprehensive Strategic Partnership for mutual benefit*, Brussels, European External Action Service, 31 March 2014.

39 AFP, *Fin de l'embargo sur les armes vers la Chine?*, La Libre.be, 30 décembre 2010, page consulté le 24 février 2016, URL: <http://www.lalibre.be/actu/international/fin-de-l-embargo-sur-les-armes-vers-la-chine-51b8cb3ae4b0de6db->



que la levée de l'embargo passe à la condition de ne pas endommager les relations entre Bruxelles et Washington. Cela renvoie à la faiblesse de la PESC. De plus, il faut noter que, après la crise financière, l'UE et tous les États-membres mettent le redressement économique en priorité, la levée de l'embargo controversé n'est plus dans l'agenda de la négociation.

Cinquièmement, les répressions au Tibet et au Xinjiang ne cessent pas. L'arrestation des militants des droits de l'homme comme Liu Xiaobo et Ai Weiwei continuent de nuire sérieusement à l'image de la Chine. L'opinion publique européenne n'est pas, à court terme, d'accord sur la vente des armes à un régime dictatorial.

### **UE : UN ACTEUR GLOBAL CONTRAINT**

Il est indiscutable que l'UE est un acteur global. Elle adopte l'embargo sur les armes afin de répondre au conflit de Tian'anmen. Nonobstant, les restrictions exogènes et endogènes de l'UE caractérisent bien sa particularité et sa fragilité. Au niveau exogène, la levée de l'embargo fait face à la pression intense des États-Unis. L'UE se trouve dans une position incohérente dans l'alliance transatlantique. Bruxelles joue un rôle complémentaire par rapport à Washington en Asie de l'Est. Cela reflète les caractéristiques d'une puissance civile de l'UE. D'une part, vu l'absence d'un moyen militaire en Asie de l'Est, l'UE met en place un moyen relativement passif, un embargo sur les armes, au lieu d'une intervention active. D'autre part, comme la Chine considère que l'UE ne possède pas une importance stratégique dans la région, elle manifeste une attitude apathique en ce qui concerne un dialogue politique plus approfondi pour une connaissance mutuelle. Il est donc ardu d'éliminer le fossé existant vis-à-vis des valeurs et des concepts.

Au niveau endogène, le fonctionnement de l'UE dans le champ de la diplomatie et de la sécurité manque de cohérence. La discordance des intérêts des États membres ébranle la position de négociation de l'UE et encourage la Chine à opter pour une négociation au cas par cas. Autrement dit, les relations bilatérales sont supérieures aux relations UE-Chine du fait que la Chine joue le rôle d'investisseur dans la plupart des relations bilatérales en Europe. Pékin est aussi en mesure de profiter des élites politiques

pro-Chine au sein des pays membres dans le but d'instaurer des conditions avantageuses à l'égard de la levée de l'embargo. Bien qu'une UE divisée ne soit pas nécessairement l'objectif de la Chine, elle est, dans le cas de la levée de l'embargo, favorable aux intérêts nationaux de la Chine.

## CONCLUSION

Cette note d'analyse évoque brièvement le développement de l'embargo de l'UE vers la Chine et la discussion sur la levée de l'embargo depuis 1989. Nous essayons de tirer les facteurs les plus essentiels concernant la levée de l'embargo. Les aspects exogènes et endogènes sont de même importance. En ce qui concerne les facteurs exogènes, les oppositions des États-Unis et de leurs alliés asiatiques jouent, sans aucun doute, un rôle décisif. Cela montre la faible influence de l'UE en Asie de l'Est et le fondement solide de l'alliance atlantique. D'ailleurs, nous constatons un fossé conceptuel entre l'UE et la Chine. Les divergences sur la notion des droits de l'homme et la définition du partenariat stratégique s'expliquent par la persistance de l'embargo.

De plus, en ce qui concerne les facteurs endogènes, d'une part, l'UE fait face aux questions structurelles. La coordination entre les intérêts nationaux et les intérêts de l'UE, et, entre les intérêts des différents pays membres est une problématique ardue pour les dirigeants européens. D'autre part, l'influence personnelle des hommes politiques est considérable. Il est envisageable que le sujet de la levée de l'embargo remonte sur la table de négociation vu l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle génération de leaders. En outre, l'opinion publique négative des Européens limite la marge de manœuvre des chefs politiques sur ce sujet.

Par ailleurs, en ce qui concerne les perspectives futures, il semble irréalisable, à partir des cinq facteurs exogènes et endogènes, de voir l'embargo levé à court terme. L'UE fait face aux limites et pressions extérieures venant des États-Unis et de la Chine. Simultanément, les difficultés intérieures entraînent la prise d'une position commune. Le maintien du statu quo semble, pour l'instant, la solution la plus plausible. Autrement dit, l'ajournement infini de la levée de l'embargo est une perspective acceptable



tant que l'UE ne sera pas en mesure d'indiquer ce qu'elle gagnera grâce à la levée de l'embargo.

Enfin, la discussion sur la levée de l'embargo à l'égard la Chine renvoie à des particularités en ce qui concerne les politiques étrangères de l'UE. Elle réaffirme le fait que l'UE est une entité politique *sui generis*. En tant qu'acteur global, l'Union fait face à plusieurs défis par rapport aux États-nations.

## BIBLIOGRAPHIE

### LES OUVRAGES

- KERR David and LIU Fei (eds.), *The International Politics of EU-China Relations*, Oxford University Press, 2007.
- PAN Zhongqi (ed.), *Conceptual Gaps in China-EU Relations: Global Governance, Human Rights and Strategic Partnerships*, PALGRAVE MACMILLAN, 2012.
- SHAMBAUGH David, SANDSCHNEIDER Eberhard and ZHOU Hong (eds.), *China-Europe Relations: Perceptions, Policies and Prospects*, New York, Routledge, 2008.
- SNYDER Francis (dir.), *L'Europe, l'Inde et la Chine: Partenaires Stratégiques dans un Monde en Mutation*, Bruxelles, Bruylant, 2008
- WOUTERS Jan, DE WILDE Tanguy, DEFRAIGNE Pierre et DEFRAIGNE Jean-Christophe (eds.), *China, the European Union and Global Governance*, Cheltenham, Edward Elgar, 2012.
- VAN DER PUTTEN Frans-Paul and CHU Shulong (eds.), *China, Europe and International Security: Interests, Roles, and Prospects*, New York, Routledge, 2011.
- VOGT Roland (ed.), *Europe and China: Strategic Partners or Rivals?*, Hong Kong, Hong Kong University Press, 2012.

### LES ARTICLES

- CHIANG Yen-Hsien, « France's Efforts to Leave the EU Arms Embargo on China: An Analysis on the Outlook of France Arms Transfer to China », *Journal of International Relations*, No.28, 2009, pp.75-116.
- FOX John and GODEMENT François, *A power audit of EU-China relations*, London, European Council on Foreign relations, 2009.

### LES SOURCES ÉLECTRONIQUES

- AFP, *Fin de l'embargo sur les armes vers la Chine?*, La Libre.be, 30 décembre 2010, page consulté le 24 février 2016, URL: <http://www.lalibre.be/actu/international/fin-de-l-embargo-sur-les-armes-vers-la-chine-51b8cb3ae4b0de6db9bf3861>
- Kerry BROWN, 'Great Civilizations': *China's Vision for Relations With the EU*. The Diplomat, April 22 2014, Retrieved November 21 2014, URL: <http://thediplomat.com/2014/04/great-civilizations-chinas-vision-for-relations-with-the-eu/>



**LES RAPPORTS, TEXTES ET DOCUMENTS OFFICIELS**

European Council, *Joint Statement: Deepening the EU-China Comprehensive Strategic Partnership for mutual benefit*, Brussels, European External Action Service, 31 March 2014.

U.S. Department of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, Washington, Office of the Secretary of Defense, 2013.

U.S. Department of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, Washington, Office of the Secretary of Defense, 2014.



# Liste des notes d'analyse précédentes

(cliquez pour y accéder)

de WILDE d'ESTMAEL Tanguy, *La « communauté internationale », l'UE et la Syrie : d'une impossible gestion de crise à une convergence limitée?*, Note d'analyse n°45, Mars 2016.

GOSSE-LEDUC Cédric, *Suède et corruption : la sauvegarde de l'image sur la scène internationale*, Note d'analyse n°44, Février 2016.

DESPLANQUE Simon, *La dimension politique des achats militaires : le cas de la Belgique*, Note d'analyse n°43, Février 2016.

FOLLEBOUCKT Xavier, *Les leçons du passé : La Russie et le nouveau « conflit gelé » ukrainien*, Note d'analyse n°42, Décembre 2015.

SOLIEV R., *Tajikistan-European Union relations going forward*, Note d'analyse n°41, Décembre 2015.

DESPLANQUE Simon, *Les Simpson et l'Amérique: un autre regard sur l'Oncle Sam*, Note d'analyse n°40, Septembre 2015.

FERON Antoine, *The EU High Representative's Declaratory Diplomacy : Declarations and Statements in the Post-Lisbon Era*, Note d'analyse n°39, Août 2015.

de WILDE d'ESTMAEL Tanguy, *Crimée, châtement?*, Note d'analyse n°38, Juillet 2015.

FREBUTTE Géraldine, *L'usage du soft power et de la diplomatie publique par les puissances moyennes. Etude des cas de la Corée du Sud et du Japon*, Note d'analyse n°37, Juin 2015.

LEIVA VAN de MAELE Diego, *Reformas económicas en la "era Putin": búsqueda de fortalecimiento del poder duro de Rusia*, Note d'analyse n°36, Mars 2015

**Pour consulter nos autres publications**



<https://twitter.com/GeopolCECRI>

Retrouvez-nous également sur Facebook et Twitter  
pour notre actualité et nos futurs événements



<https://facebook.com/GeopolitiqueEtPolitiqueEtrangereCecri>