



中国驻法国大使馆
AMBASSADE DE CHINE
EN FRANCE

Forum pour la coopération UE-Chine post-COVID-19

后疫情时代的中欧合作研讨会

Forum Co-organisé par The Bridge Tank et l'Ambassade de Chine en France

Compte rendu de la Session

Quelle vision pour une gouvernance mondiale innovante, plurielle, inclusive?

Modérateur – Joël Ruet, The Bridge Tank

Stéphane Gompertz, ancien Ambassadeur et Directeur d'Afrique, Quai d'Orsay

Geneviève des Rivières, ancienne Ambassadrice du Canada, Présidente de l'Institut Amérique Latine et Caraïbes

Sun Haichao, ancien Ambassadeur de Chine en Centrafrique

Emmanuel Dupuy, Président Institut Prospective et Sécurité en Europe

Joël Ruet Cette session se penche sur l'avenir de la gouvernance, notamment de ses biens publics mondiaux, économiques et de sécurité inclus, et la perspective de zones en dehors de la relation bilatérale UE-Chine traditionnelle, notamment l'Afrique et l'Amérique latine.

Stéphane Gompertz J'aborderai trois volets de la gouvernance mondiale, sujet très vaste : la paix et la sécurité, le traitement multilatéral des déséquilibres économiques et au premier chef de la dette, et la sauvegarde des ressources naturelles et des biens publics mondiaux.

Volet Paix & Sécurité

- La Chine porte une contribution importante aux Nations Unies : elle a notamment envoyé 3 000 casques bleus (mais aussi des ingénieurs, médecins...). La présence chinoise en Afrique est également décisive, notamment au Soudan, au Libéria, en République Démocratique du Congo...
- Mais son rôle n'est pas encore ce qu'il pourrait être, notamment dans les médiations politiques : la Chine n'a pas été associée aux tentatives de médiations menées par la communauté ou les organisations internationales pour essayer de traiter soit les conflits extérieurs, soit les crises intérieures (ces dernières soulevant évidemment le problème de l'ingérence, la Chine ayant pour principe la non-ingérence), mais la communauté internationale peut avec certaines règles contribuer au règlement de crises : comme par exemple la Côte d'Ivoire, la Guinée ou la Centrafrique.
- La Chine pourrait aussi plus agir dans un domaine où la concertation pourrait faire des progrès : en terme de lutte contre le terrorisme. Nous avons des intérêts communs, étant elle aussi affectée (attentat de la gare de Kunming en mars 2014 ou sur des terrains extérieurs par exemple en Éthiopie...). Chacun fait de son côté mais plus de concertation serait accessible. Elle pourrait notamment agir avec d'autres

partenaires dans la lutte contre la piraterie, en Asie mais aussi au large du golfe d'Aden.

Volet traitement multilatéral des déséquilibres économiques

Un deuxième grand volet de concertation possible est celui de la dette.

- Il existe de grandes différences entre les pratiques chinoises et les pratiques des Occidentaux en matière d'économie, notamment quant à la gestion de la dette. L'aide chinoise est liée, et seule une partie des prêts chinois correspond aux critères de l'aide au développement aux critères de l'OCDE. Or la Chine est un créancier important notamment en Afrique.
- Certes, la Chine a annulé une partie de la dette du Cameroun, ou a participé à la restructuration en 2019 d'une dette de la République Démocratique du Congo, ainsi qu'à l'annulation d'une partie de la dette du Cameroun. Elle accorde les prêts au cas par cas, et non globalement comme par exemple le Club de Paris, et sans coordination avec des partenaires.
- En avril dernier, la Chine s'est associée à l'accord du G20 pour une suspension de la dette des pays les plus pauvres jusqu'à la fin de l'année : c'est une première, il reste à voir si cette initiative sera suivie par d'autres mais nous avons intérêt à travailler ensemble.

Volet Sauvegarde des biens publics mondiaux

La définition des biens publics mondiaux prête certes à discussion mais nous pouvons tracer quelques voies.

- La biodiversité occupe une importance grandissante en Chine. La COP15 qui devait se tenir en octobre à Kunming a été reportée à mai 2021. En novembre 2019, Emmanuel Macron et Xi Jinping ont lancé un appel commun à « accueillir favorablement les initiatives internationales pour aider à la conservation de la biodiversité et agir contre le changement climatique » et « soutenir un cadre mondial » pour la biodiversité. Les intentions affichées sont donc positives - il s'agit à présent de voir comment cela se traduira en actions en réalité. Les taux de menace sur la biodiversité en Chine sont très importants : de 15 à 20 % des plantes sont en voie d'extinction, et 40 000 espèces sont menacées. Des entreprises privées chinoises sont parties prenantes d'une partie de la déforestation et de la dégradation des ressources naturelles (bois de rose à Madagascar, diamants en centrafricaine, la pêche...). Il serait donc dans l'intérêt de la Chine de contribuer à corriger cette perception.
- La Chine a souvent et depuis très longtemps été très active dans le domaine de la santé, se manifestant pour la première fois à l'échelle globale lors de la crise Ebola. Au cours de la crise sanitaire liée au Covid-19, la Chine s'est montrée prête à aider d'autres pays, notamment lors de l'appel de Xi Jinping à Giuseppe Conte. Xi Jinping a également présidé un sommet de solidarité Chine-Afrique contre le Covid-19. La Chine s'est également associée à l'initiative Covax pour développer des vaccins pour la communauté internationale et via l'OMS.
- Ancien ambassadeur régional pour la COP21, je suis avec intérêt la question du climat. La Chine a une position contradictoire sur le thème du climat : elle est à la fois le premier producteur mondial de charbon et celui de panneaux solaires. Elle a également été très impliquée dans la COP21 notamment dans la dernière journée pour prémunir l'accord d'un risque de capotage de dernière minute. Cependant le charbon conserve une place prépondérante dans l'économie du pays. La consommation avait atteint son pic en 2013, mais a connu un rebond ces trois dernières années suite à la hausse de la construction de centrales électriques. Certes, à terme la part du charbon dans l'économie et la production d'énergie devrait diminuer mais pour l'heure ce n'est pas le cas. La Chine finance également beaucoup de centrales à charbon dans le monde, notamment avec un cas emblématique en Afrique du Sud (centrale de Medupi, qui certes a une technologie moins émettrice que d'autres mais tout de même est très émettrice). Ces

investissements contredisent donc son engagement dans la lutte contre le changement climatique.

- Le dernier point est la présence pour l'instant très faible de la Chine dans l'appui aux PME. Les investissements chinois sont pour l'instant en effet plus centrés autour des infrastructures. Or, l'avenir de beaucoup de pays en développement passe pourtant par les PME. Pour citer Joël Ruet « L'Afrique a plus besoin de lignes de crédit peu chères que de remise de dettes, mais encore plus besoin *d'equity* transformatrice que de dette » ; elle a en effet particulièrement besoin d'investissements qui transforment l'économie et qui respectent les principes sociaux et environnementaux.
- Je termine par deux témoignages personnels : lors de la préparation du sommet Afrique-France de Nice, le CIAN, le MEDEF et Bercy avaient élaboré un projet de charte impliquant la responsabilité sociale des entreprises, qui a été signé par de nombreuses entreprises françaises et africaines et j'avais évoqué ce projet à mes homologues chinois. Aujourd'hui conseiller d'un fond d'investissement à impact en Afrique, nous nous intéressons notamment aux PME, veillant à ce qu'elles respectent les domaines écologiques, sociaux et de gouvernance. Une piste que nous aurions tout avantage à suivre ensemble pour nos investisseurs et nos fonds entre l'UE et la Chine.

Joël Ruet Cette dernière intervention sur la finance à rapprocher d'un panel en parallèle de celui-ci, avec des propositions d'Edmond Alphandéry qui notamment traite de la question du financement du développement durable. Une autre question abordée est celle de la dette et de l'ouverture d'un plein accès au Club de Paris pour la Chine. La Chine est aujourd'hui observatrice au Club de Paris. Quel serait l'avantage en termes de biens publics communs à ce que la Chine rejoigne le Club de Paris?

The Bridge Tank est l'un des rares think tanks "européens" à avoir été invité au dernier forum Chine-Afrique. L'un de nos membres africain y constatait que la Chine sait structurer de la dette mais, pour diverses raisons, ne le fait pas pour l'equity.

Geneviève des Rivières Les relations bilatérales sont facilitées par la présence des relations étrangères et des relations économiques au sein d'un même ministère, comme c'est le cas au Canada. Sur la présence de la Chine en Amérique Latine :

- Au cours des dernières décennies, la Chine a favorisé la croissance de la région. Devenue presque omniprésente, elle s'est substituée aux Etats-Unis. Ces derniers étaient les principaux partenaires économiques jusqu'à la fin des années 1990, mais ensuite se sont peu à peu retirés, facilitant l'entrée de la Chine sur ce marché. Ce retrait peut être symbolisé par l'accord de libre échange des Amériques, incluant le Nord, le Sud, le centre et les Caraïbes. L'accord n'a jamais pris forme et a été abandonné en 2005. Si cet accord panaméricain avait eu lieu, la situation aurait sans doute été différente, avec des investissements et des marchés plus diversifiés.
- En vingt ans, le commerce a été multiplié par vingt entre l'Amérique Latine et la Chine, qui est maintenant le premier partenaire commercial du Brésil, du Chili, du Pérou et de l'Uruguay. Cette présence est caractérisée par les signatures de nombreux accords de libre-échange sans conditionnalité. L'échec de l'accord américain est peut-être partiellement lié aux exigences et conditions des différents pays quant à la gouvernance, à l'environnement, etc. La Chine a une approche commerciale et politique très différente des Etats Unis, centrée autour du respect de la souveraineté totale des pays et des affaires internes. Ce dernier point a représenté un système commercial très différent de celui dominé par les Etats-Unis, qui s'immisçaient régulièrement dans les affaires des pays d'Amérique latine.
- La Chine a développé très tôt un intérêt particulier pour les matières premières de l'Amérique latine. Pour exploiter ces ressources, de nombreux investissements ont été opérés dans les industries et les infrastructures locales. Pour ce faire, la Chine a inclus en 2018 l'Amérique latine dans sa Belt and Road initiative : cet acte représente un point très important dans l'implication de la Chine. En effet, il s'agit

d'un plan d'investissement de 250 milliards de dollars sur 10 ans, permettant d'investir dans des free-trade zones au Brésil, dans différentes industries, dans des infrastructures routières, portuaires, ferroviaires. Cette inclusion a été très bien accueillie car les pays d'Amérique latine n'avaient souvent par les moyens de développer autant d'infrastructures, essentielles à l'export.

- La Chine est également devenue un partenaire financier très important grâce aux lignes directes de crédit. Les montants actuellement prêtés dépassent les sommes cumulées prêtées par la banque Amérique, la Banque Mondiale et la Banque de Développement.
- La Chine a engagé, entre 2005 et 2014, 120 milliards d'euros dans plusieurs pays, notamment le Venezuela, le Brésil, l'Équateur, l'Argentine et la Bolivie. Une grande partie de ce financement est liée au financement de la dette de ces pays, ce qui pose problème parfois : certains pays peuvent développer un surendettement, comme l'Équateur, quand les conditionnalités n'existent pas dans la gestion des fonds publics.
- Les bénéfices de cette coopération économique et financière sont nombreux : une explosion de la demande chinoise en matières premières et en produits agricoles a permis d'accélérer la croissance de l'Amérique latine. Le Pérou a ainsi connu pendant presque 10 ans une croissance de plus de 6 %, reposant principalement sur l'exportation des matières premières.
- La croissance économique de ces pays émergents ne mène pour autant pas nécessairement à un développement pérenne ou une diversification de l'économie. Les pays continuent donc à exporter surtout des matières premières, notamment pour leur facilité, mais laissent de côté leur développement économique au niveau industriel. Alors que dans les années 1980, le Brésil était plus industrialisé que la Chine, aujourd'hui la tendance est inversée car la plupart de ces Etats ont choisi de capitaliser sur l'exportation de matières premières plutôt que de diversifier leur marché d'exploitation.
- Les importations ont ensuite diminué : de croissances extraordinaires, l'Amérique latine est passée à une croissance modeste, voire une décroissance. La crise sanitaire du Covid 19 a accentué cette difficulté économique, reculant leur développement économique de 10 à 15 ans en arrière.
- Pour le Brésil, cette dépendance économique à l'exportation de matières premières a été qualifiée de reprimarisation. Ce pays exporte en effet massivement du soja et du boeuf, principalement vers la Chine, et ne fabrique plus beaucoup de produits industriels.
- Un autre avantage à cette implication chinoise et à la croissance en Amérique latine qu'elle a causé a été la réduction de la pauvreté. Pour autant, les disparités régionales n'ont en aucun cas réduit, du fait d'un manque critique d'investissement dans la santé et l'éducation, ainsi que la corruption, la fraude, l'évasion fiscale, la pauvreté... Parmi les conséquences à ces disparités régionales qui se maintiennent, on retrouve une montée du populisme, une méfiance vis à vis des élites économiques, et une possibilité d'un retour à des dictatures.

Quelle vision alors pour une gouvernance inclusive ? Il est impératif que les pays diversifient leur économie, notamment en transformant les exportations, pour leur ajouter de la valeur. Il faut également encourager le commerce régional (MERCOSUR) ainsi que favoriser l'entreprenariat et l'aide aux PME. Toutes ces actions diminueront l'économie informelle (qui représente 60% du PIB du Pérou) et permettront d'adopter des stratégies aidant ces pays à se diversifier et réduire leur dépendance à un ou deux marchés / un ou deux produits.

Joël Ruet : Vous avez raison de mentionner la macro-économie. L'initiative des routes de la soie ne tourne pas uniquement ni centralement autour de l'accès international aux matières premières –questions traitées par la Chine bien avant cette initiative-, mais autour de l'investissement. Les travaux du Bridge Tank autour de cette initiative montrent qu'elle est macro-économique, c'est-à-dire qu'elle permet à la Chine de régler deux problèmes : son

excédent de capacités productives et son absence de débouchés chroniques dans certaines provinces périphériques de Chine, d'une part ; et le gel forcé du moins l'absence de débouchés liés à des réserves de change induites par ce déséquilibre. Cette initiative permet de réinvestir ces réserves dans des pays d'abord limitrophes, plus tard plus lointains, générant des flux, de la demande, puis des besoins d'investissement dans ces régions et provinces périphériques habituellement délaissées par les investissements. L'extension de l'initiative permet aujourd'hui à l'Amérique latine de profiter de cette stratégie macro-économique, et le montant que vous indiquez représente bien du point de vue « récepteur » de l'Amérique Latine un vrai passage à l'échelle de la présence chinoise.

L'UE a une vraie réflexion stratégique à mener, pour se coordonner et s'inscrire dans cette interaction, ainsi qu'une réflexion à mener sur la coordination des organisations internationales et multilatérales économiques. Par exemple, le Fonds Vert pour le climat est un fond qui finance l'adaptation au changement climatique et qui pourrait aider notamment dans l'accompagnement aux PME, etc. L'expérience chinoise dans les infrastructures et l'expérience européenne dans le transfert de savoirs-faires seraient alors à combiner.

Sun Haichao La Chine et la France ont beaucoup de terrains communs, comme l'illustre l'organisation par le Président Macron d'un Forum de gouvernance mondiale (pour la Paix) où la Chine était présente. La présence de la Chine en Afrique a besoin de l'appui de celle de la France, pour faire valoir leur complémentarité dans les domaines de la santé, de la politique et de l'économie (spécialités françaises) et de la paix, de la lutte contre le terrorisme et de la construction économique (spécialités chinoises). Cette coopération est d'autant plus nécessaire que les Chinois ne parlent en majorité pas les langues prédominantes en Afrique et ne connaissent pas les coutumes locales aussi bien que les Français.

Les échanges entre la France et la Chine représentent aujourd'hui plus d'un milliard d'euros malgré le Covid 19. Cette proximité est également visible au niveau européen : la Chine est le premier partenaire économique de l'Union Européenne et le premier importateur de produits allemands.

Joël Ruet: L'insertion de la Chine dans le commerce international a un effet pour les intrants, avec un effet essentiel dans le développement des économies. Alors que le keynésianisme (association d'un pays à sa diplomatie) se termine, lorsqu'on parle de la Chine, il faut être précis : Etat chinois, citoyens chinois ou entreprises chinoises ?

Les grands principes sont connus, les débats parcourus : il y a désormais un besoin de task forces, de groupes de travail multilatéraux incluant les organisations économiques agissant pour traiter de ces sujets. L'Union Européenne est le premier ensemble économique du monde, et c'est une puissance souple.

La question du renforcement des liens va de paire avec un renforcement économique. La mondialisation pourrait aller vers plus d'interdépendances choisies, selon la théorie de Xi Jinping des "deux circulations", pour ensuite aller vers des partenariats plus choisis et stratégiques à partir de ces autonomies relatives.

Emmanuel Dupuy : J'irai dans le sens évoqué par Joël Ruet des dépendances choisies, en creusant dans le sens d'autres dépendances, qui me semblent être celles du 21^{ème} siècle. "La guerre est la continuité de la politique par d'autres moyens" écrivait Clausewitz. La pandémie rentre dans ce cadre également, en tant que continuité des rapports de forces et de jeux d'influence, et donc en exacerbant les enjeux de nouvelles puissances. Revenons sur les paradigmes qui ont conditionné la pensée stratégique.

En 1648, le traité de Westphalie avait permis la construction d'une paix partiellement remise en cause de manière cyclique. Cependant, au XXI^{ème} siècle, le monde a changé. Le 75^{ème} anniversaire de l'ONU démontre bien que cette relation transatlantique tend à être "subie" (Trump rappelle que l'Union Européenne n'est plus un partenaire stratégique mais un adversaire systémique). Est-ce toujours dans notre intérêt d'avoir l'Atlantique comme centre, surtout en considérant la montée en puissance des organisations eurasiennes et notre

profondeur stratégique eurafricaine?

L'Europe est en effet en mesure de choisir un autre concept stratégique où la centralité est continentale. Celle-ci la pousserait à intervenir dans la création ou le rééquilibrage d'un nouvel ordre mondial, l'ancien étant représenté par une ONU incapable de faire abstraction d'une contradiction entre l'intangibilité des frontières et en même temps le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. L'interventionnisme onusien (et particulièrement américain) semble fatigué, et a d'ailleurs causé 500 000 victimes depuis 2001. Cette nouvelle relation serait donc plus centrée vers les partenaires orientaux (Chine, mais aussi Russie). La pandémie et la crise sanitaire liée au Covid 19 n'ont fait qu'accélérer ce que les experts prédisaient pour 2032 : la parité stratégique, dans la sphère politique mondiale et en influence, entre les Etats-Unis et la Chine. Pour autant, le budget militaire chinois (250 milliards de dollars) demeure bien inférieur à son équivalent américain (717 milliards).

L'Union Européenne pourrait donc passer d'une substitution de relation bilatérale vers un agenda plus souple dans ce nouveau partenariat privilégié. Plus souple, non pas uniquement par rapport à la route de la soie, mais aussi de part et d'autre du bassin méditerranéen où l'Europe comprend la nécessité de créer un partenariat oriental.

Quelle alliance serions-nous en droit d'attendre / nous serait la plus favorable ?

L'Europe a donc besoin d'y réfléchir, car elle risque de simplement devenir la zone tampon entre l'Est et l'Ouest, durant une nouvelle Guerre Froide, et l'Europe sortirait même de l'Histoire selon la théorie de Fukuyama. La prise en compte de cinq champs d'explorations est donc nécessaire pour y répondre.

- 1) Le dépassement du règlement classique des conflits
 - La nature des conflits a évolué de l'intra-étatique vers l'infra-étatique, ce qui implique une nouvelle manière de les résoudre.
 - Du fait de cette hybridité des conflits, la victoire devient plus ambiguë.
 - Comment alors faire la paix avec des organisations qui ne reconnaissent pas la souveraineté étatique (comme les talibans ou la situation du Sahel)?
- 2) Plusieurs expériences corroborent le propos de l'alliance Chine-UE, notamment le traité du 14 juillet 2015 du nucléaire iranien.
 - Des alliances sur certains sujets, comme des biens communs, sont donc possibles.
 - Ainsi, la phase de stabilisation post-conflit en Syrie est caractérisée par une compréhension commune de la dangerosité du Cesar Act par l'Union Européenne et la Chine (les Etats-Unis ayant décidé de qui allait reconstruire le pays)
 - Un autre exemple est la délicate négociation pour la paix avec les talibans d'Afghanistan alors que les attentats se font encore. Récemment, des talibans ont été libérés par la Chine et la France alors qu'ils ont tués des soldats.
 - Au Sahel, la nomination du Programme Alimentaire Mondial comme Prix Nobel de la Paix rappelle la nomination au FAO de Qu Dongyu : une mobilisation internationale d'urgence est nécessaire dans la lutte contre la faim. C'est un grand paradoxe que l'Afrique souffre de la faim alors qu'elle dispose de 75 % de terres arables.
- 3) L'Union Européenne et la Chine partagent un intérêt convergent dans le cadre de relations internationales, notamment sur des sujets tels que la démilitarisation et la dénucléarisation. Le traité de non-prolifération ne doit plus être américano-russe, mais plus globalisé, encourageant à plus de participation, tout comme la négociation sur la propagation des armes stratégiques.
- 4) Le multilatéralisme doit être repensé avec la restructuration des organisations régionales et le renforcement des Etats y participant.
- 5) Le multilatéralisme doit enfin passer par la gouvernance multiple : les Etats ne peuvent pas être les seules entités impliquées, l'inclusion d'acteurs non-étatiques (privés par exemple) est également nécessaire.

Joël Ruet : Emmanuel Dupuy a rappelé les alliances stratégiques conjoncturelles et plus profondément la nécessité, vue d'Europe, de refonder la stratégie. Il faut également sans doute acter que la Chine ne souhaite pas d'alliance, mais des partenariats entre puissances égales, Lu Shaye et Hubert védrine nous le rappelaient tous deux il y a un an ici-même.