

Stratégie du PLR pour la Chine

Une ouverture pragmatique avec des limites claires

La montée en puissance de la Chine se poursuit. C'est tout d'abord l'évolution économique positive des dernières décennies qui a suscité l'intérêt des entreprises suisses pour l'« Empire du Milieu ». En effet, la Chine est un marché de vente intéressant ainsi qu'un lieu de production et d'innovation avec un grand potentiel de croissance pour l'économie suisse. La Chine est le troisième partenaire commercial de notre pays après l'UE et les États-Unis. De plus, l'importance des voyageurs chinois pour le tourisme suisse ne cesse de croître. Avec son système autoritaire, la Chine représente toutefois un défi majeur pour les démocraties libres de l'Occident. La Chine se présente habilement au monde comme un contre-modèle à succès aux nations occidentales industrialisées fortes de leurs systèmes sociaux et économiques libéraux. Contrairement aux espoirs initiaux, l'ouverture économique de la Chine n'a pas conduit à sa démocratisation. Par conséquent, il est essentiel que la coopération avec la Chine ne se limite pas aux aspects économiques. Seules une vision globale et une réflexion continue permettront en fin de compte de donner une forme productive aux échanges avec la Chine. Dans ce contexte, les questions politiques, en particulier les questions relatives aux droits de l'homme, doivent également être abordées ouvertement. Avec ce document, le PLR.Les Libéraux-Radicaux présente des recommandations pour traiter avec la Chine selon la devise « une ouverture pragmatique avec des limites claires ».

Messages-clés

1. La Suisse représente avec conviction ses principes, à savoir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme, le fédéralisme et l'économie de marché, vis-à-vis de la Chine. Nos valeurs font notre force.

2. La coopération, le commerce et le dialogue sont plus fructueux que l'isolement et la répression. La Suisse continuera donc à coopérer avec la Chine dans différents domaines, sans naïveté et avec un regard attentif. Pour cela, elle évalue en permanence les opportunités et les risques.

3. La Suisse renforce sa connaissance du fonctionnement de la Chine en facilitant la mise en réseau, l'échange et la coordination entre les acteurs suisses de la Chine issus des milieux économiques, politiques, sociaux et universitaires.

1. Contexte

La Suisse a été l'un des premiers pays occidentaux à reconnaître la République populaire de Chine comme un État souverain en 1950. Cette reconnaissance précoce, attribuable au conseiller fédéral PLR, M. Petitpierre, a une grande valeur symbolique pour les relations entre ces deux pays assez différents et a également contribué à la conclusion de l'accord de libre-échange. Sous la direction actuelle, cependant, le comportement de la Chine sur la scène mondiale est davantage guidé par des calculs de politique de puissance que par la sentimentalité diplomatique envers un État ami. Néanmoins, cette relation, vieille de 70 ans, constitue une bonne base pour une coopération constructive et critique.

La République populaire de Chine est devenue depuis longtemps la deuxième puissance économique mondiale (bien que le revenu par habitant soit encore très faible) et se transforme actuellement de « l'atelier du monde » en une superpuissance technologique. Le pôle de recherche qui a émergé autour de Shenzhen et du delta de la rivière des Perles, par exemple, est un moteur d'innovation dans des domaines tels que la robotique et l'intelligence artificielle. Toutefois, la question est de savoir quelle part de cette innovation la Chine a développée elle-même et quelle part provient du transfert de savoir-faire. La Chine est aujourd'hui un important marché de vente, lieu de production, fournisseur de matières premières et innovateur pour l'économie mondiale. En bref, la Chine est un pilier important des chaînes de valeur mondiales.

Cependant, l'espoir que l'ouverture économique s'accompagne d'une démocratisation ne s'est pas réalisé. La situation est ambivalente : d'une part, un développement économique positif a permis à des millions de Chinois de sortir de la pauvreté, grâce en partie aux investissements de l'Occident. D'autre part, les libertés individuelles ont été de plus en plus restreintes ces dernières années et la situation relative aux droits de l'homme est mauvaise. Pourtant, la Chine se présente systématiquement comme un contre-modèle à succès des démocraties libérales, en référence aux succès économiques mondiaux.

De plus, les ambitions de Pékin en matière de politique étrangère augmentent parallèlement à son assurance économique. La prétention de la Chine à être un leader est soulignée, par exemple, par l'initiative « Belt and Road » (BRI), qui étend la sphère d'influence chinoise via la coopération économique de l'Asie centrale à l'Europe et à l'Afrique. Cela reflète une caractéristique de la politique chinoise, qui organise toujours ses objectifs stratégiques de manière top-down et transversale. Il n'y a pas de séparation entre la politique et l'économie en Chine, ni de séparation claire entre l'État et le parti au pouvoir. Pékin mène la politique à partir d'un moule unique. L'approche stratégique de Pékin se reflète actuellement aussi dans le recul des réformes de l'économie de marché au profit d'une économie planifiée et intensifiée avec des nationalisations.

Le PLR. Les Libéraux-Radicaux formule dans les pages qui suivent des recommandations pour des échanges fructueux avec la Chine. Le document présente un aperçu momentané. Il doit être lu selon les directives suivantes : (1) Les relations bilatérales traditionnellement bonnes de la Suisse avec la Chine ne l'exemptent pas d'un dialogue constant avec un pays qui a des valeurs opposées aux nôtres. (2) Le fait de traiter avec la Chine offre à la Suisse l'occasion de se rassurer sur ses propres forces. Le modèle suisse à succès est fondé sur la démocratie, l'État de droit, la concurrence libérale, un ordre social libéral et le fédéralisme. (3) Une politique libérale à l'égard de la Chine ne consiste pas à sanctionner l'autre partie, mais à façonner de manière productive la coopération sous la devise « assurance, indépendance, concurrence, coopération et délimitation ». (4) La politique asiatique n'est pas uniquement la politique chinoise ; la Suisse est bien avisée de reconnaître à temps les nouvelles opportunités en Asie et d'équilibrer les ressources et les engagements.

2. Rôle de la Suisse vis-à-vis d'une grande puissance

La Suisse et la Chine ne pourraient être plus différentes. Avec ses 1,4 milliard d'habitants, la Chine compte environ 170 fois plus d'habitants que la Suisse. Malgré le développement économique positif, le pays n'a pas évolué politiquement dans le sens d'une ouverture démocratique. Le parti communiste (PC) chinois dirige le pays de manière autoritaire, et la situation des droits de l'homme et des minorités est précaire. Pékin sape délibérément l'idée universelle des droits de l'homme au niveau international : Des concepts tels que la liberté, la démocratie et les droits de l'homme sont considérés comme faisant partie d'un système de valeurs occidental. Par des interventions politiques et de la propagande (« soft power »), Pékin tente d'affirmer sa vision des choses au niveau multinational (par exemple avec son propre discours en matière de droits de l'homme). Pendant ce temps, les tensions entre l'Est et l'Ouest s'intensifient. Le monde se dirige vers un ordre multipolaire avec la Chine et les États-Unis comme les deux pôles de puissance et l'Europe en tant que troisième pôle intermédiaire. Un découplage des systèmes est en cours.

- › **Entretenir les relations avec la Chine** : étant donné l'importance économique et politique de la Chine, il est important d'entretenir les relations diplomatiques. La Suisse a beaucoup investi dans ses relations diplomatiques depuis 1950. Ce capital politique doit être utilisé de manière constructive et critique.
- › **Positionnement entre les pôles de puissance** : la notion de « coopération unique » avec la Chine a survécu. Les développements entre les grandes puissances que sont les États-Unis et la Chine jettent leur ombre sur la politique de la Suisse à l'égard de la Chine. Dans un monde multipolaire, la Suisse cherche à dialoguer avec ses alliés européens, avec lesquels elle partage les mêmes valeurs démocratiques, constitutionnelles, sociales et économiques, tout en respectant sa souveraineté. Dans la mesure où les intérêts mutuels de la Suisse et de l'UE le dictent, la Suisse coordonne sa politique à l'égard de la Chine avec celle de l'UE. En principe, cependant, elle mène une politique à l'égard de la Chine qui est indépendante et autonome de l'UE, car c'est la seule façon pour elle d'exploiter les avantages de sa neutralité et d'assumer son rôle classique de médiateur.
- › **Défendre ses propres principes** : la Suisse n'a pas besoin de se cacher face à la concurrence de système et de valeurs alimentée par Pékin. La démocratie, l'État de droit, le fédéralisme et un ordre économique et social libéral sont les piliers centraux du modèle à succès suisse. Nos principes libéraux font notre force.
- › **Représenter les droits de l'homme et les minorités avec conviction** : au regard des obligations en vertu du droit international, la situation des droits de l'homme en Chine est inacceptable. Malgré les possibilités limitées dont dispose la Suisse pour persuader la Chine de mieux respecter les droits de l'homme, elle doit faire valoir sa réputation politique en Chine. La Suisse doit défendre fermement et avec conviction ses valeurs vis-à-vis de Pékin, notamment le respect d'un système international de valeurs fondé sur des règles et l'universalité des droits de l'homme. Le dialogue critique doit être encouragé à tous les niveaux, y compris au niveau des partenariats entre villes.
- › **Pas d'autocensure** : la Chine tente de plus en plus d'influencer les autres États, les médias, les organisations, les institutions et les citoyens chinois à l'étranger et de promouvoir des valeurs chinoises qui ne sont pas conformes aux principes directeurs occidentaux. Le « soft power » chinois est particulièrement dangereux lorsqu'il conduit à l'autocensure en Occident. Cette tendance doit être résolument contrée. Les institutions suisses ne doivent pas laisser de côté des questions cruciales telles que les droits de l'homme, le traitement des minorités ou l'affaiblissement de l'État de droit (par exemple, la loi sur la sécurité nationale à Hong Kong), etc. La prétention chinoise au pouvoir intégral ne doit pas être ignorée. La revendication intégrale de la Chine à la souveraineté mondiale doit être contrée.
- › **Mettre en réseau les acteurs et coordonner les activités** : il est nécessaire d'acquérir davantage de connaissances spécifiques à la Chine et de mieux coordonner toutes les activités dans ce pays. Il faut une plateforme où un échange régulier et institutionnalisé peut avoir lieu entre le monde politique (gouvernement fédéral, cantons, communes), l'économie, la science et la société. Une sorte de point de contact pour un échange facilité des meilleures pratiques pour les différents acteurs, y compris les PME, mériterait également d'être envisagé. Dans les relations avec la Chine, ce n'est pas l'idéologie qui aide, mais une approche pragmatique, coordonnée et constamment actualisée par les acteurs suisses. C'est pourquoi nous soutenons explicitement la nouvelle approche du Conseil fédéral en matière de politique étrangère, qui consiste à créer plus de cohérence dans la politique étrangère au moyen de stratégies géographiques et thématiques.
- › **Être prudent et prendre des mesures de sécurité** : la Chine se livre systématiquement à l'espionnage économique et s'approprie les technologies. Les entreprises suisses seraient bien avisées de se méfier de l'ingérence chinoise. Il en va de même pour les universités et les projets de recherche communs. Les offres existantes de la Confédération (telles que la campagne de prévention et de sensibilisation « Prophylax » du SRC) doivent être rendues publiques. Un échange institutionnalisé est également indispensable dans le

domaine de la sécurité, notamment en ce qui concerne l'échange d'expériences et de meilleures pratiques dans les relations avec la Chine.

3. Politique commerciale et échanges économiques

Le développement économique de la Chine est un moteur important pour l'économie mondiale. Les entreprises suisses bénéficient des échanges commerciaux avec l'Empire du Milieu. La Chine est un marché de vente, un lieu de production, un fournisseur de matières premières et un moteur d'innovation, ce qui en fait un maillon essentiel des chaînes de valeur mondiales. L'accord de libre-échange (ALE) conclu en 2013 constitue une base importante pour la coopération économique. Malgré toutes les possibilités offertes à l'économie mondiale, la politique industrielle dirigiste de la Chine est à juste titre considérée avec inquiétude en Occident. Les distorsions du marché, l'augmentation des investissements directs de la Chine, les pratiques commerciales déloyales et la discrimination dans l'accès au marché chinois, par exemple, sont des sources de mécontentement. Le traitement laxiste de la propriété intellectuelle ou la crainte des transferts de technologie de l'Ouest vers l'Est ne sont pas sans fondement.

- › **Défendre l'économie de marché, la réciprocité et le libre-échange** : la Suisse est une économie de marché ouverte qui fait du commerce avec le monde. L'ALE améliore l'accès à la Chine et apporte des avantages aux deux parties. Toutefois, sa mise en œuvre pose également des problèmes tels que les distorsions du marché. Pékin n'accorde pas aux entreprises suisses l'accès à la Chine dans la même mesure qu'il l'exige en contrepartie pour les entreprises chinoises en Suisse. La Suisse doit œuvrer pour des conditions de concurrence équitables dans le cadre des échanges bilatéraux avec la Chine ainsi qu'au niveau de l'OMC. En outre, la Suisse continue de chercher à conclure de nouveaux accords de libre-échange avec des partenaires commerciaux émergents en Extrême-Orient et dans le monde entier. L'accent mis sur la Chine ne doit pas occulter l'attention portée à d'autres partenaires intéressants.
- › **Utiliser l'accord de libre-échange de manière constructive** : l'ALE est un accord économique, et non un levier politique pour influencer la Chine. S'attendre à pouvoir persuader la Chine de s'ouvrir démocratiquement en suspendant l'ALE est illusoire. En tout état de cause, les échanges commerciaux se poursuivraient même sans ALE, car la Chine est trop fortement intégrée dans les chaînes de valeur mondiales. Des sanctions économiques contre la Chine ne feraient qu'entraîner une détérioration de la concurrence pour les entreprises suisses et des bouleversements diplomatiques. Cela aurait un effet contre-productif sur le dialogue au sujet des droits de l'homme. Au lieu de suivre une voie de confrontation, l'ALE devrait être utilisée de manière constructive comme l'une des nombreuses plateformes permettant d'aborder les questions de marché et de droits de l'homme.
- › **Coordonner la politique de commerce extérieur** : contrairement à d'autres partenaires commerciaux, la coopération avec la Chine doit être considérée comme une priorité et être examinée séparément, car la Chine agit politiquement et économiquement à partir de manière indépendante et top-down. Les acteurs suisses sont confrontés à des limites dans les négociations avec la Chine en raison de la séparation par ailleurs réussie de la politique et de l'économie et de l'approche subsidiaire libérale. Du côté suisse, une approche coordonnée devrait être recherchée.
- › **Contrôle des investissements avec un sens de la proportionnalité** : le PLR rejette les contrôles rigides des investissements, car les investissements étrangers ne sont pas un danger en soi, mais fondamentalement une opportunité. Les infrastructures critiques sont déjà protégées aujourd'hui, car elles sont généralement entre les mains du secteur public. Entre 2014 et 2017, seuls 3 % des investissements ont été réalisés par des entreprises chinoises. Le PLR demande que les contrôles des investissements demandés par le Parlement soient mis en œuvre avec un sens de la proportionnalité et conçus comme un mécanisme d'urgence. Pour leur part, les entreprises suisses doivent avoir un accès aussi libre que possible au marché chinois.
- › **Augmenter la vigilance en matière de « joint-ventures »** : les entreprises doivent réfléchir soigneusement aux partenariats qu'elles concluent avec des entreprises chinoises. Il n'est pas rare que la partie chinoise fasse de la création d'une coentreprise avec une société chinoise une condition préalable à l'accès au marché chinois. Il en résulte un transfert de technologie par le biais d'une coentreprise. En principe, il appartient à chaque entreprise de décider si et sous quelle forme elle souhaite coopérer avec des partenaires chinois. Toutefois, les entreprises suisses doivent savoir que dans le capitalisme d'État chinois, l'État a potentiellement son mot à dire en arrière-plan (voir également au chapitre 2 « Être prudent et prendre des mesures de sécurité »).
- › **Diversification des infrastructures liées à la sécurité** : en Occident, on craint que la Chine puisse accéder aux réseaux de données occidentaux par l'intermédiaire des fournisseurs d'infrastructures (par exemple Huawei), les espionner ou les paralyser. Il n'y a aucune preuve technique de cette crainte, mais elle ne doit pas être prise à la légère. Les entreprises de télécommunications en Suisse seraient bien avisées de choisir

soigneusement leurs fournisseurs d'équipements et d'appliquer les normes de cryptage les plus élevées. La situation en Suisse est cependant fondamentalement bonne grâce à la diversification des fournisseurs d'équipements.

4. Partenariat d'innovation

La coopération entre la Chine et la Suisse dans le domaine de la formation, de la recherche et de l'innovation offre à la fois des opportunités et des risques. Les opportunités comprennent la longue coopération entre la Suisse et la Chine, le haut niveau d'investissement de la Chine dans le domaine de l'ERI (Éducation, Recherche, Innovation) ; les risques comprennent les perceptions culturelles très différentes, en particulier dans le domaine de la formation et de la recherche, le manque de transparence et la protection de la propriété intellectuelle. La Chine a également fait des progrès considérables dans le domaine de l'ERI, se plaçant en deuxième position derrière les États-Unis dans la liste des pays ayant la plus grande part de publications scientifiques mondiales et en tête de la liste mondiale des dépôts de demande de brevets. Le partenariat d'innovation avec la Chine, adopté en 2016, a été jusqu'à présent animé par peu de projets concrets. Cela est dû en partie aux cultures très différentes des universités suisses et chinoises, mais aussi à l'influence croissante du parti communiste sur les universités chinoises. Ici, de nouvelles conditions-cadres apparaissent actuellement en Chine, ce qui pourrait bientôt affecter la coopération universitaire.

- › **Respect des principes** : La Suisse, en tant que pôle scientifique hautement développé, doté d'universités de réputation mondiale et d'un écosystème très performant en matière de formation, de recherche et d'innovation, devrait continuer à être guidée par les cinq principes suivants : excellence, ouverture, autonomie, compétition, culture bottom-up. Sur la base de ces principes, les établissements d'enseignement supérieur suisses (EPF, universités, HES, hautes écoles pédagogiques, hautes écoles d'art) agissent de manière indépendante. Les principes de la liberté d'enseignement et de recherche en coopération avec les partenaires chinois ne sont pas négociables.
- › **Coopération dans les domaines du climat et de la numérisation** : la Suisse est un leader dans les domaines de la recherche/innovation et peut également assumer une position de force vis-à-vis de la Chine. Elle cherche à coopérer avec la Chine en particulier là où elle est forte et où les deux parties en tirent profit. C'est le cas, par exemple, dans les domaines de la protection du climat ou de la gestion de l'eau, et de la numérisation.
- › **Renforcer la coordination entre les universités suisses ayant des liens avec la Chine** : un échange systématique entre les universités suisses qui coopèrent avec des partenaires chinois renforce la Suisse en tant que centre de science et de recherche et la position globale de la Suisse vis-à-vis de la Chine. L'institut universitaire proposé pourrait également être utilisé à cette fin.
- › **Améliorer les conditions-cadres de l'innovation privée** : la coopération en matière d'innovation avec la Chine ne se limite pas au secteur de l'enseignement supérieur, mais s'étend également au secteur privé. La Suisse s'engage donc à créer de bonnes conditions-cadres dans le domaine de la protection des brevets et des droits d'auteur.

5. Conclusion

- › Les développements en Chine sont ambivalents. Si les développements dans le secteur économique sont positifs, les développements politiques en particulier sont une source de préoccupation dans une perspective occidentale.
- › Cette ambivalence rend les relations avec la Chine plus difficiles. L'échange avec l'Empire du Milieu offre des opportunités ou des risques, selon le domaine de coopération. LA stratégie pour la Chine n'existe donc pas. Ce qu'il faut, c'est un mélange habile, adaptable et réaliste de stratégies et de lignes directrices pour l'action dans divers domaines de la politique et de la coopération. Celles-ci peuvent aller de la coopération à la délimitation.
- › Selon le domaine, les acteurs du côté suisse, toujours en tenant compte de leurs propres valeurs, doivent peser les opportunités et les risques et définir le type de coopération (ou de non-coopération).
- › Une meilleure coordination des activités en Chine des différents acteurs suisses devrait permettre de développer et de poursuivre des stratégies rigoureuses et d'échanger des connaissances. Les échanges entre les différents acteurs devraient être institutionnalisés.
- › L'accent mis sur la Chine ne doit pas faire perdre de vue d'autres partenaires importants et émergents en Extrême-Orient et dans le monde.

Faits et chiffres

- › Exportations vers la Chine : 409 millions de CHF (1990) ; 3,4 milliards de CHF (2005) ; 13,4 milliards de CHF* (2019).
- › Importations de Chine : 412 millions de CHF (1990) ; 3,3 milliards de CHF (2005) ; 14,9 milliards de CHF (2019).
- › Principaux secteurs d'exportation : produits pharmaceutiques, machines, montres, textiles et technologies médicales.
- › La Chine est le troisième partenaire commercial de la Suisse après l'UE et les États-Unis (si l'on considère les pays de l'UE séparément, l'Allemagne, la France et l'Italie sont encore devant la Chine). Le volume des échanges entre la Suisse et la Chine est à peu près équivalent au volume des échanges avec le Bade-Wurtemberg et la Bavière réunis.
- › 5,5 % de toutes les exportations suisses sont destinées à la Chine. Du point de vue chinois, la Suisse joue un rôle secondaire en tant que destination des exportations chinoises ; environ 0,4 % du total des exportations chinoises est destiné à la Suisse.
- › La Suisse est un important investisseur en Chine avec des investissements directs d'environ 2 milliards de CHF par an. Plus de 1'000 entreprises suisses sont actives en Chine et emploient environ 180'000 personnes.
- › Les touristes chinois constituent le quatrième groupe en importance en Suisse, avec environ 1,2 million de nuitées par an.

Graphique : Évolution des importations et des exportations entre 1990 et 2019 (en millions de CHF)

