



...le rapport d'information

LA FRANCE PEUT-ELLE CONTRIBUER AU RÉVEIL EUROPÉEN DANS UN XXI^E SIÈCLE CHINOIS ?

De M. Pascal ALLIZARD et Mme Gisèle JOURDA, sénateurs, rapporteurs du groupe de travail constitué également de M. Edouard COURTIAL, M. André GATTOLIN et M. Jean-Noël GUERINI, sénateurs.

Dans son rapport de 2017 sur les nouvelles routes de la soie, la CAED s'interrogeait sur la faiblesse de la mobilisation de l'Union européenne sur les enjeux liés à la puissance chinoise. En 2021, l'engagement communautaire sur ces questions a nettement progressé. Mais la succession en trois mois de la signature de l'accord global sur les investissements UE-Chine et des premières sanctions pour violations des droits de l'homme pose question. Les **positions communautaires sont-elles contradictoires ou reflètent-elles la réalité du monde complexe** dans lequel elles sont prises ? Comment **dépasser le « mantra d'une Chine aux trois visages »** : partenaire, concurrent et rival systémique pour définir des politiques cohérentes ?

À quelques mois de la présidence française de l'Union européenne, à l'issue de plus de **30 auditions ayant permis d'entendre une cinquantaine de personnes**, et après avoir collecté les réponses écrites de ceux dont la pandémie rendait l'audition impossible et des ambassades françaises dans tous les pays européens, ce rapport propose **14 recommandations pour guider la politique française et européenne vis-vis de la Chine** qui s'articulent autour de **quatre axes** : faire face aux moyens mis en œuvre par la Chine pour déployer sa puissance en Europe (i), réagir à l'avance technologique prise par la Chine (ii), définir une stratégie géopolitique répondant aux enjeux du XXI^e siècle chinois (iii), et enfin trouver le chemin d'une relation commerciale équitable avec la Chine (iv).

1. CINQ RECOMMANDATIONS POUR FAIRE FACE AUX MOYENS MIS EN ŒUVRE PAR LA CHINE POUR DÉPLOYER SA PUISSANCE EN EUROPE

1. S'agissant des investissements directs chinois

Entre 2005 et 2019



d'investissements chinois
sur le sol européen



investis dans les
secteurs de l'énergie
et des transports



Au profit de 5 pays
membres de l'UE

Les investissements chinois dans l'Union européenne bénéficient très majoritairement à 5 États-membres de l'Union européenne : le Royaume-Uni avant le Brexit, l'Allemagne, l'Italie, la France et la Finlande. Certains pays européens souhaitent être destination d'investissement, d'autres au contraire mettent en place des dispositifs de filtrage pour protéger leurs intérêts stratégiques. La Cour des comptes européenne a alerté dans un rapport de 2020 sur la méconnaissance des IDE en Europe et la nécessité pour l'Union de répondre à la stratégie d'investissement étatique de la Chine. Dans ce contexte, l'Union européenne et la France doivent s'efforcer :

- de renforcer les efforts entrepris pour obtenir **le recensement le plus exact possible des investissements et des prêts chinois** (en distinguant les uns des autres) réalisés en Europe, et **d'actualiser** régulièrement **l'analyse des risques et perspectives** que présentent ces investissements,
- de veiller à leur **bonne articulation avec les politiques de développement économique local et de connectivité communautaire**, notamment le RTE-T et le RTE-E,
- et d'encourager la Chine à appliquer les **règles du Club de Paris** afin que les pays qui contractent des prêts auprès de ces banques ne se retrouvent pas dans une situation telle qu'on en vienne à qualifier les interventions chinoises de « piège de la dette ».

2. Alors que l'UE est reconnue comme étant une puissance normative, la Chine investit ce champ d'action

Il convient :

- de prêter une attention soutenue aux **politiques de normalisation déployées par la Chine**, dans des domaines aussi variés que le numérique ou l'alimentation,
- et **d'accroître les moyens humains et financiers** pour renforcer la présence de la France et de l'Union dans les instances internationales (y compris les plus techniques) de normalisation. Cette présence au bon niveau doit devenir une **priorité de la politique nationale et communautaire**.

3. La défense de la propriété intellectuelle, des brevets, des processus de production et des savoirs faire doit être renforcée



des importations dans l'UE sont des contrefaçons



ce qui représente 120 milliards d'euros en valeur par an



de ces contrefaçons proviennent de Chine (territoire de Hong-Kong compris)

La pénétration du marché européen s'appuie sur une extraordinaire économie de la contrefaçon favorisée par le développement du commerce électronique. Pour y remédier, l'Union européenne et la France peuvent :

- renforcer, comme le fait déjà l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO), le **dialogue avec la Chine sur la propriété intellectuelle et les exportations illégales de contrefaçon** et faciliter la **coopération entre douanes européennes et chinoises** pour lutter contre ce fléau que le **commerce électronique** a largement développé,

- et soutenir les efforts déployés par la Chine, telles que la mise en œuvre de **juridictions spécialisées sur son territoire**. Ce n'est qu'à ce prix que la Chine passera d'une croissance basée sur la copie à une croissance basée sur l'innovation.

4. S'agissant du format 16+1, passé de facteur de fragilisation de l'UE à carcan pour ses membres



Ce format était déjà l'objet d'une forte attention en 2017. Il est en perte de vitesse. La Lituanie en quittant le format, s'est exposée à de fortes menaces commerciales notamment. **L'intérêt du format est moins évident mais le coût pour en sortir se veut clairement dissuasif.**

Il importe :

- que les pays membres de l'Union européenne participant à ce format **restent attentifs au plein respect des normes communautaires**, particulièrement dans les domaines de compétences partagées qui sont abordés dans le cadre de leur coopération avec la Chine,
- que des **positions communautaires au sein du Format** soient définies, avec le concours de la Commission européenne et du SEAE, afin de **défendre au mieux les intérêts des États membres** et de leur éviter de se trouver mis en concurrence sur certains sujets,
- que les réunions du format fassent l'objet **en amont d'une concertation entre les pays membres de l'UE**, afin que la cohérence communautaire ne soit pas prise en défaut et que les membres de l'Union veillent tous ensemble à défendre leurs intérêts communs à l'occasion de chaque rencontre avec la Chine, quel qu'en soit le format.

5. Les moyens de soft power déployés par la Chine, dans un éventail particulièrement fourni d'instruments d'action, paraissent confondre influence et ingérence

Le **Front uni**, émanation du parti communiste chinois, diffuse son influence en tout endroit : de la plus modeste association culturelle locale, aux médias, aux réseaux sociaux et jusqu'aux instituts Confucius, objet d'interdictions dans toujours plus de pays suite à des enquêtes pour espionnage, à des tentatives de recrutement, etc. Face à cette situation inacceptable, il est urgent :

- de **renforcer les services de l'État et de l'Union européenne**, tels que le SEAE, en les dotant des compétences techniques et linguistiques adéquates, afin qu'ils puissent **mieux suivre** toutes les **actions diffuses menées par le Front uni**, identifier ses modes d'actions sur le territoire européen, déceler les campagnes d'influence et de désinformation qu'il orchestre, etc.,
- de veiller à ce que les **prescriptions de ces services soient suivies**, tant au niveau de l'État, que des collectivités territoriales, mais aussi de toutes institutions publiques, notamment les universités,
- de développer une **stratégie de dissuasion structurée** permettant de répondre aux ingérences constatées, assortie de **sanctions sévères**,
- d'**imposer aux médias diffusant depuis l'étranger** les obligations qui s'imposent aux médias nationaux. Il est anormal de ne pas pouvoir réagir face aux chaînes diffusées par satellite.

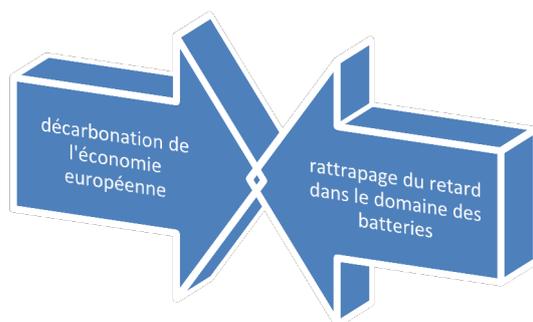
2. QUATRE RECOMMANDATIONS FACE À L'AVANCE TECHNOLOGIQUE PRISE, OU EN PASSE D'ÊTRE PRISE, PAR LA CHINE

1. S'agissant de la participation des acteurs économiques chinois à la construction et au fonctionnement du réseau 5G

La législation française est adaptée au contexte. Mais, il convient de rester **attentif à l'évolution des risques sur l'ensemble du territoire européen**. Tous les pays n'ont pas le **même niveau d'expertise** sur ces questions. Dans cette perspective, il convient :

- de soutenir la mise en œuvre de la **boîte à outils de l'Union européenne** susceptible de faciliter la mise en œuvre de mesures nationales dans le domaine de la 5G et de **veiller à l'évolution des risques**,
- de soutenir la réalisation du **projet Hexa-X** et toutes autres initiatives et financements communautaires susceptibles de **favoriser l'émergence d'acteurs européens de premier plan dans le domaine de la 6G**. La capacité de la France et de l'Europe à soutenir l'émergence d'acteurs alternatifs aux grands équipementiers non européens de cet écosystème est certainement l'une des conditions *sine qua non* pour **garantir leur souveraineté**.

2. Sur le rattrapage européen dans le domaine des batteries, la législation européenne doit éviter certains écueils



Le règlement européen sur les **batteries** en préparation, doit :

- bien sûr prendre en compte les objectifs de **décarbonation** de l'économie européenne,
- mais aussi compter au nombre de ses objectifs le **rattrapage du retard européen** dans le domaine de la production de batteries en Europe,
- et, à ce titre, édicter, **les mêmes obligations environnementales élevées** à l'égard des **batteries importées** en Europe.

3. Dans le domaine spatial, l'UE doit se donner les moyens de rester un acteur majeur

L'espace avait été l'un des fronts de la guerre froide entre les Etats-Unis et l'URSS, il est l'un des **enjeux de la course pour la place de première puissance mondiale entre Washington et Pékin**. La Chine est assurément une **puissance spatiale majeure**, qui mène de front des programmes d'exploration lunaire et martienne, des vols habités, des lancements de satellites à vocation scientifique, commerciale ou militaire, et la construction d'une **station spatiale chinoise, Tiangong-3**, qui doit être opérationnelle en 2022. Entièrement conçue, construite et financée par la Chine, son accès à des partenaires potentiels pourrait être un levier fort pour inciter les pays concernés à respecter les lignes rouges politiques chinoises. Quatre axes d'attention se dégagent dans ce domaine :

- il apparaît nécessaire de faire preuve de **la plus grande prudence en matière de transfert de technologies et d'utilisation de ces transferts en faveur du secteur militaire chinois**,
- la France, leader de l'industrie aéronautique, a un rôle moteur à jouer dans **la définition d'une politique nationale et d'une politique communautaire qui prennent en compte les récents développements des ambitions chinoises dans le domaine spatial**,
- l'Union européenne doit s'efforcer de **soutenir l'augmentation des budgets publics nationaux dédiés au domaine spatial**, en particulier pour donner toute sa dimension au nouveau projet de **constellation européenne pour la connectivité**. L'UE doit également réformer la gouvernance spatiale européenne,

- enfin, fidèle à l'esprit de la stratégie de Lisbonne, l'UE doit favoriser **l'innovation et la compétitivité**, et encourager le développement d'un secteur privé fort en mettant en place les conditions optimales à la croissance des start-ups innovantes dans le domaine spatial.

4. La digitalisation et l'internationalisation de la monnaie chinoise doivent faire l'objet d'une attention particulière

Le Yuan fait la course de la digitalisation de la monnaie en tête

Euro

Dollar

Yuan

La Chine déploie rapidement sa **monnaie digitale**, qui pourrait être pleinement **opérationnelle à court terme**. Elle l'a testée en avril 2021 dans quatre grandes villes du pays et envisagerait une « **certaine internationalisation** » lors des **jeux olympiques de Pékin en 2022**. La Chine viserait également de proposer une **alternative au système de paiements bancaires internationaux SWIFT**. La digitalisation des paiements avec l'application Alipay notamment et l'empreinte des BigTechs privées chinoises en la matière font l'objet d'une **reprise en main** qui montre l'importance que les pouvoirs chinois accordent à ce thème. La digitalisation et internationalisation du yuan, et de l'euro, sont des **enjeux primordiaux et sans doute encore sous-estimés du développement financier et économique mondial de court terme**. Il convient donc :

- de rester très **attentifs au développement de la monnaie digitale chinoise** et aux réformes de sa sphère financière et des applications de paiement en ligne chinoises,
- de suivre l'évolution des **modalités de contrôle des sorties de capitaux** du sol chinois et **l'internationalisation du yuan**, ainsi que son éventuel **impact sur la détention par la Chine d'une part conséquente de la dette américaine**,
- et **d'encourager l'UE à s'emparer de l'enjeu d'avenir que représente la numérisation de l'euro et son rôle dans le système monétaire international**. L'UE ne doit pas prendre plus de retard dans ce domaine.

3. TROIS RECOMMANDATIONS POUR DÉFINIR UNE STRATÉGIE GÉOPOLITIQUE EUROPÉENNE EN RÉPONSE À L'ACCESSION PROCHAINE DE LA CHINE AU STATUT DE PREMIÈRE PUISSANCE MONDIALE

1. S'agissant de la boussole stratégique européenne et de la stratégie européenne dans l'indopacifique



Alors que la France sera en charge de la présidence de l'Union européenne au 1^{er} semestre 2022, elle devra avoir un rôle moteur afin :

- de **réévaluer la relation bilatérale avec l'Australie**, dans les domaines stratégiques et commerciaux, d'une part, **avec les États-Unis** d'autre part,

- de réaffirmer **l'attachement indéfectible de la France à la maîtrise des armements et à la non-prolifération nucléaire**,

- et de **réévaluer l'analyse des menaces** dans le cadre de la préparation de la boussole stratégique tant la dénonciation par l'Australie du partenariat stratégique avec la France et son équipement **en sous-marins d'attaque américains, à propulsion nucléaire dans le cadre du pacte Aukus** conclus avec les **États-Unis et le Royaume-Uni** est un « **game changer** », **c'est-à-dire un profond bouleversement stratégique susceptible d'ébranler la stabilité de l'indopacifique dans son ensemble**.

2. Sur l'évolution du positionnement de l'OTAN face à la Chine

La volonté des États-Unis d'affronter la Chine afin de l'empêcher de devenir la prochaine première puissance mondiale **ne doit pas conduire à l'instrumentalisation de l'Alliance atlantique**, qui basée sur des valeurs démocratiques serait **fragilisée par un tel dévoiement de sa gouvernance**. Il convient donc :

- de rappeler que **l'OTAN est une institution qui doit être rééquilibrée politiquement et ne doit pas s'organiser autour de la rivalité sino-américaine** mais bien **pourvoir à la défense euro-atlantique**. La révision du **concept stratégique** de l'OTAN devra aller en ce sens,
- de prôner la **transparence en matière de stratégie nucléaire**,
- d'inciter tous les États dotés, Chine comprise – lorsque l'architecture de maîtrise internationale des armements a été posée pendant la guerre froide, la Chine n'avait pas été associée à hauteur du statut qui est le sien –, à participer à des discussions favorisant la **non-prolifération et la maîtrise des armements nucléaires**.

3. Pour que l'Union européenne s'affirme comme la puissance géostratégique qu'elle doit être

L'Union européenne dans le monde instable et dangereux de ce début de XXI^e siècle voit la Chine multiplier les marqueurs de puissance, au point de devenir probablement plus vite qu'escompté la prochaine première puissance mondiale. Dans le même temps, elle assiste à la poursuite de la politique égoïste américaine, plus soucieuse de réaliser le fameux « *America first* » que de garantir la stabilité mondiale. L'UE doit **s'affirmer comme une puissance stratégique stabilisatrice**. Pour cela :

- l'Union européenne doit **développer son régime de sanctions politiques comme économiques** et envisager cet **outil de puissance géoéconomique** sous **toutes ses facettes** : sanctions, droit extraterritorial européen, contrôle des exportations, notamment pour ce qui concerne les technologies de rupture, lutte contre la corruption et contrôle des investissements,
- l'UE comme la France doivent continuer de mener un **dialogue de haut niveau lucide et exigeant avec la Chine** sur les sujets qui constituent désormais **les lignes rouges de la politique étrangère chinoise** : le Tibet, Hong Kong, Taiwan, le traitement des minorités musulmanes du Xinjiang, la liberté de navigation, y compris en mer de Chine, les droits de l'homme, notamment,
- enfin, les États membres de l'UE doivent veiller à **leur unité** sur ces sujets.

4. DEUX RECOMMANDATIONS POUR TROUVER LE CHEMIN D'UNE RELATION COMMERCIALE ÉQUITABLE AVEC LA CHINE

1. Pour favoriser un commerce équitable avec la Chine, des efforts doivent être déployés pour mieux l'arrimer aux bonnes pratiques de l'OMC et de l'OCDE

Il apparaît donc nécessaire :

- de soutenir **l'adhésion de la Chine à l'accord plurilatéral sur les marchés publics de l'OMC**, sous réserve que ne soient **pas exclus de son champ d'application les provinces et les universités** chinoises, ni les projets développés dans le cadre de la politique chinoise des **nouvelles routes de la soie**,
- de poursuivre le **dialogue avec la Chine sur ses surcapacités**, notamment dans le cadre de l'OCDE,
- et de sensibiliser la Chine à la nécessité **de réduire drastiquement son soutien financier aux exportations chinoises**, en adoptant **l'arrangement dédié de l'OCDE**.

2. La relation bilatérale commerciale entre la Chine et l'UE doit être améliorée

Dans ce domaine, afin de mettre en œuvre des relations commerciales équitables, équilibrées et transparentes, il convient d'avoir un **niveau d'exigence élevé** et :

- de rechercher un **meilleur accès au marché chinois pour les investisseurs européens**, notamment dans le domaine du **e-commerce**,
- de mettre en œuvre un **traitement équitable entre les entreprises chinoises et européennes**, et d'examiner dans cette perspective comment s'appliqueront aux entreprises européennes les **lois chinoises sur le contrôle des exportations et sur la cybersécurité**,
- **d'interdire les transferts forcés de technologies** et de mieux protéger la propriété intellectuelle, les processus de production et les savoir-faire des entreprises européennes, y compris dans le cadre d'audits chinois,
- enfin, de **renforcer la transparence des marchés chinois** afin d'établir un **environnement prévisible pour les entreprises européennes** en matière de normes et de standards chinois.

5. LA FRANCE A UN RÔLE DÉTERMINANT À JOUER

Il faudra faire preuve de **détermination** et d'un **certain courage** pour maintenir le cap, malgré les **frictions inévitables**, malgré les **appels du pied des États-Unis à faire front commun avec eux**, sans doute, et l'épisode australien le prouve bien, en adoptant leurs seuls objectifs et en défendant leurs seuls intérêts.

La France a un **rôle déterminant** à jouer, elle qui **plaide pour le renforcement de l'autonomie stratégique de l'Union européenne** depuis longtemps, et **qui considère l'OTAN** pour une institution dédiée à la défense euro-atlantique dont l'unité et la cohérence se sont révélées très fragiles ces dernières années. Il conviendra également de peser sur la révision du concept stratégique de l'OTAN pour que celle-ci **ne devienne pas le bras armé du pacte Aukus**, dans le but de contrer toujours plus agressivement la Chine.



En charge de la présidence de l'Union européenne au premier semestre 2022, la **France** devra donner à l'Union **l'impulsion nécessaire** pour prendre en compte dans sa boussole stratégique et sa stratégie indopacifique le **bouleversement stratégique** ou « **game changer** », induit par la **conclusion du pacte Aukus** entre l'Australie, les États-Unis et le Royaume-Uni qui fragilise la stabilité de la zone indopacifique dont la France est une puissance à part entière, avec les départements de la Réunion et de Mayotte, les collectivités de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française, le territoire de Wallis et Futuna, les Terres australes et antarctiques

françaises (TAAF), regroupant une **population de 1,65 million d'habitants**. Cette présence dans les deux océans confère à la France la **seconde zone économique exclusive (ZEE) mondiale** de 10,2 millions de km², dont les deux tiers environ se trouvent dans le Pacifique. La France est la seule puissance de l'UE constamment et activement présente dans la zone, y compris avec des **moyens militaires permanents prépositionnés** (FAZSOI à la Réunion, FANC en Nouvelle-Calédonie et FAPF en Polynésie française).

Nous devons maintenir les **coopérations et le dialogue avec la Chine** afin de progresser avec elle dans l'enjeu essentiel qu'est la **protection de l'environnement**. La **fragilité de l'indopacifique face au dérèglement climatique**, à la montée des eaux, à la raréfaction de la ressource halieutique notamment ne semble pas être le cœur de préoccupation du pacte Aukus. **Là est pourtant l'urgence et la coopération de la Chine pour réduire les impacts négatifs de sa croissance est indispensable.**

Il nous faudra **mener un dialogue exigeant en termes de défense des droits de l'homme** avec la Chine, et aboutir à la mise en place d'une **mission d'évaluation indépendante de la situation au Xinjiang, menée par la Haute-commissaire des Nations unies aux droits de l'homme**. De même, la Chine a accepté que soit menée une **enquête par l'OMS sur les origines de la pandémie**, elle gagnerait à **fournir les éléments demandés** dans ce cadre. C'est à ce prix que **l'image ternie de la Chine auprès des opinions occidentales s'améliorerait.**

Enfin, nous devons **renouer un dialogue commercial ambitieux avec la Chine** en tenant compte des **attentes des acteurs économiques en la matière**, notamment en termes d'ouverture du marché chinois, de transparence des marchés publics, de protection de la propriété intellectuelle.

La présidence française de l'Union européenne interviendra donc dans un moment de profond bouleversement géostratégique et devra permettre à l'Europe d'en sortir renforcée.



Christian Cambon
Président de la commission
Sénateur du Val-de-Marne (LR)

Commission des affaires étrangères, de la
défense et des forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>



Pascal Allizard
Rapporteur
Sénateur du Calvados (LR)



Gisèle Jourda
Rapporteuse
Sénatrice de l'Aude (SER)