

N° 5027

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 février 2022

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 145 du Règlement*

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 3 mars 2021*

sur la **stratégie** de la **France** et de l'**Europe** à l'égard de la **Chine**

ET PRÉSENTÉ PAR

MME BÉRENGÈRE POLETTI ET M. BUON TAN

Députés

---

## SOMMAIRE

Pages

<b>SYNTHÈSE DU RAPPORT .....</b>	<b>5</b>
<b>RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS .....</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>13</b>
<b>I. LA CHINE, UNE PUISSANCE STRATÉGIQUE DEVENUE INCONTOURNABLE .....</b>	<b>15</b>
A. UN OBJECTIF POUR 2049 : DEVENIR LA PREMIÈRE PUISSANCE MONDIALE.....	15
1. Des atouts objectifs et une gouvernance qui s'appuie sur une forte concentration des pouvoirs .....	15
2. Une stratégie de long terme fondée sur la planification .....	19
B. LA STRATÉGIE CHINOISE LIE DE FAÇON CROISSANTE LA POLITIQUE INTÉRIEURE ET L’AFFIRMATION DE LA CHINE DANS LE MONDE .....	25
1. Une présence devenue incontournable sur de nombreux sujets multilatéraux .....	26
2. Une trajectoire qui se projette de façon croissante sur la scène internationale en mobilisant les différents leviers de la politique étrangère.....	34
a. Une présence accrue dans les organisations internationales, associée à une ambition d’exportation normative .....	34
b. Une politique étrangère qui associe soft et hard power .....	39
C. LES ÉVOLUTIONS DE LA CHINE S’INSCRIVENT DANS UN CONTEXTE GÉOPOLITIQUE EN MUTATION, OÙ L’ASIE OCCUPE UNE PLACE CENTRALE .....	45
1. La rivalité sino-américaine est devenue une donnée géopolitique structurante .....	45
a. La Chine apparaît aujourd’hui comme le principal adversaire des États-Unis, avec qui elle entretient pourtant des relations commerciales toujours plus importantes .....	45
b. La situation de Taïwan, « endroit le plus dangereux de la planète », occupe une place centrale dans les tensions sino-américaines .....	47
2. La Chine apparaît comme l’un des principaux facteurs explicatifs de l’importance acquise par l’Asie dans les équilibres géopolitiques mondiaux .....	50

a. La Chine est au cœur de la région « Indopacifique », désormais pleinement intégrée à la politique étrangère de la France.....	50
b. La portée de l'impact du pivot global vers l'Asie sur les relations transatlantiques reste à définir.....	61
<b>II. LA NÉCESSITÉ DE RÉÉQUILIBRER LES RELATIONS BILATÉRALES AVEC LA CHINE : UN ENJEU FRANCO-EUROPÉEN POUR MIEUX PROMOUVOIR NOS INTÉRÊTS.....</b>	<b>63</b>
<b>A. DU POINT DE VUE NATIONAL COMME EUROPÉEN, LES RELATIONS BILATÉRALES AVEC LA CHINE SE STRUCTURENT PROGRESSIVEMENT .....</b>	<b>64</b>
1. Au niveau européen, un référentiel commun a pu être adopté concernant la Chine .....	64
2. La relation franco-chinoise, qui couvre de nombreux domaines, a été élevée au rang de « partenariat stratégique global » .....	68
a. Sur les questions multilatérales, un partenariat prioritaire dont les contours doivent être clairement délimités.....	72
b. La diplomatie culturelle, axe de coopération bilatérale entre partenariat, concurrence et rivalité.....	75
c. La relation franco-chinoise s'appuie aussi sur des échanges directs entre acteurs de la société civile aptes à favoriser la compréhension mutuelle .....	86
3. Les relations commerciales occupent une place prépondérante dans les échanges bilatéraux, au plan national comme européen.....	88
a. Pour la France, la Chine représente d'importantes opportunités économiques mais aussi le premier déficit commercial.....	88
b. Pour l'Union européenne, la Chine est devenue un partenaire commercial majeur .....	93
<b>B. RÉÉQUILIBRER LES PARTENARIATS ET METTRE EN ŒUVRE UNE VISION STRATÉGIQUE SUR LA CHINE .....</b>	<b>96</b>
1. Les relations bilatérales avec la Chine ont fait l'objet d'une prise de conscience progressive plaidant pour une réciprocité renforcée, tout particulièrement dans le secteur commercial .....	96
a. Répondre aux investissements chinois en Europe .....	97
b. Réduire notre dépendance économique et commerciale.....	105
c. Rétablir des conditions de concurrence équitables .....	108
i. L'instrument sur les marchés publics internationaux .....	108
ii. L'outil anti-distorsions causées par les subventions publiques étrangères .....	110
iii. La protection de la propriété intellectuelle .....	111
2. La France doit œuvrer pour l'adoption d'une vision stratégique de la Chine, au sein d'une Union européenne qui doit pouvoir afficher son autonomie et son unité sur la question chinoise .....	113
a. Face à la Chine, l'unité et la cohérence de l'Union européenne ont pu être fragilisées et doivent aujourd'hui être une priorité.....	114

b. L'unité de l'Union européenne doit aussi s'afficher face à la rivalité stratégique sino-américaine.....	120
3. Ce rééquilibrage stratégique doit s'accompagner de moyens renforcés pour améliorer notre connaissance et appréhension de la Chine.....	121
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>125</b>
<b>ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS .....</b>	<b>161</b>
<b>ANNEXE N°2 : CARTE DE LA CHINE.....</b>	<b>167</b>
<b>ANNEXE N°3 : LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES UTILISÉS DANS LE RAPPORT .....</b>	<b>169</b>
<b>ANNEXE N 4: LETTRES .....</b>	<b>173</b>

## SYNTHÈSE DU RAPPORT

**Devenue incontournable sur la scène internationale, la Chine affirme des ambitions qui la placent au carrefour de nombreux enjeux de notre politique étrangère et commerciale.**

Pays le plus peuplé du monde et deuxième puissance économique mondiale, la Chine s'est engagée en 1978 dans une phase d'ouverture économique. D'abord tournée vers le développement intérieur du pays, cette ouverture économique s'accompagne depuis plusieurs années d'une dynamique de présence accrue sur la scène internationale. Depuis 2012 et l'arrivée au pouvoir de Xi Jinping, la Chine s'affirme de plus en plus hors de ses frontières nationales, afin de promouvoir ses intérêts mais aussi son modèle de gouvernance. À la faveur d'une vision stratégique apte à se projeter sur le long terme, la République populaire de Chine et le Parti communiste chinois se sont fixés de nombreux objectifs, dont le principal consiste à faire du pays la première puissance mondiale d'ici 2049.

La vision chinoise associe aujourd'hui étroitement affirmation intérieure et projection extérieure, au moyen d'une large palette d'outils de politique étrangère allant de la progression des moyens militaires à la mise en œuvre d'une vaste stratégie d'influence. La Chine devient ainsi un acteur incontournable sur différents sujets multilatéraux (lutte contre le réchauffement climatique, gestion de la dette des pays en développement, etc.), à la fois partenaire de négociation et promotrice d'un modèle différent de celui des démocraties libérales. Contrairement à la croyance largement répandue en Occident lorsque la Chine a adhéré à l'Organisation mondiale du commerce en 2001 et faisant des échanges commerciaux un vecteur de démocratisation politique, la Chine se caractérise par un modèle résolument différent de celui que nous connaissons en France et en Europe, et dont l'analyse approfondie apparaît comme un prérequis fondamental.

**La position acquise par la Chine comme la place qu'elle convoite à moyen terme s'inscrivent dans un contexte géopolitique mouvant, qui suscite des questions existentielles pour la France et pour l'Union européenne.**

La montée en puissance de la Chine s'inscrit à la fois dans un contexte régional et dans un contexte mondial dont l'Asie-Pacifique apparaît comme le nouveau centre de gravité économique et stratégique. Dans le sillage du « pivot » vers l'Asie de la politique étrangère américaine, initié en 2011, « l'Indopacifique » est devenue un nouveau point de référence pour de nombreux pays dont la France, qui a présenté en 2018 sa stratégie pour l'Indopacifique. Or, la présence chinoise constitue un élément explicatif majeur de cette nouvelle dynamique géopolitique. De même, la rivalité sino-américaine, qui a connu sous la présidence de Donald Trump une phase d'exacerbation, apparaît comme une donnée structurante, qui se distingue de la rivalité qui opposa les États-Unis à l'URSS pendant la Guerre froide. En effet, alors même que les tensions s'accroissent, emportant avec elles de possibles conséquences sur la stabilité du monde comme en atteste la situation de

Taïwan, les liens économiques se densifient. Pour l'Union européenne, la rivalité sino-américaine soulève de nombreux enjeux. Si l'Union européenne aurait vraisemblablement peu à gagner en s'alignant sur l'allié américain dans un combat qui n'est pas le sien, elle n'en doit pas moins trouver les moyens de constituer une troisième voie sur la scène internationale, sous peine de faire figure d'éternelle cinquième roue du carrosse.

A l'heure où le renforcement des liens entre les États-Unis et ses alliés du Pacifique a soulevé des interrogations voire suscité un sentiment de trahison en Europe et plus particulièrement en France concernant l'avenir de la relation transatlantique, l'Union européenne est plus que jamais appelée à mieux défendre ses intérêts face aux puissances étrangères.

**La montée en puissance de la Chine a conduit l'Union européenne et la France vers une prise de conscience plaçant pour un rééquilibrage des relations bilatérales, afin de mieux défendre nos intérêts et nos valeurs.**

Après plusieurs décennies de structuration des relations bilatérales avec la Chine, tant au plan national qu'au plan européen, la période récente a été marquée par des évolutions, jusqu'à la présentation par la Commission européenne en mars 2019 de la première stratégie globale et commune de l'Union européenne sur la Chine. Dans ce document, la Chine est décrite à la fois comme un partenaire, un concurrent et un rival. Au plan national, ce triptyque peut être aisément transposé, aussi bien pour caractériser nos échanges commerciaux que notre diplomatie culturelle ou encore notre aide publique au développement. Élevée au rang de partenariat stratégique global, la relation franco-chinoise couvre de nombreuses thématiques, y compris un dialogue sur des sujets sensibles tels que les droits humains.

Face à l'affirmation croissante de la Chine, les relations commerciales sont apparues comme le terrain privilégié d'une prise de conscience européenne qui s'est traduite par l'élaboration d'une série d'instruments de défense commerciale, du règlement sur le filtrage des investissements étrangers à l'instrument visant à garantir l'accès des entreprises européennes aux marchés publics internationaux qui pourrait être définitivement adopté pendant la présidence française du Conseil de l'Union européenne au premier semestre 2022. Si des dynamiques ont bel et bien été initiées, la crise liée à la pandémie de covid-19 est venue mettre en lumière la persistance de dépendances et de fragilités structurelles en Europe, y compris dans des secteurs stratégiques. Ainsi, l'affirmation de la puissance chinoise a pu jouer un rôle de révélateur pour l'Union européenne, sommée de mieux s'armer pour défendre ses intérêts et ses valeurs. À côté de voies de dialogue qu'il semble nécessaire de garder ouvertes avec une Chine « *moins dangereuse pour l'Europe et le reste du monde qu'une Chine autarcique* <sup>(1)</sup> », l'Union européenne doit trouver

---

(1) Voir la contribution de Pascal Lamy au rapport du groupe de travail de l'Institut Jacques Delors sur l'autonomie stratégique de l'Europe face à la Chine <https://institutdelors.eu/publications/construire-l'autonomie-strategique-de-leurope-face-a-la-chine/>

un équilibre efficace permettant d'articuler la défense de son modèle et la promotion de ses intérêts économiques face à la Chine.

**Dans ce contexte, la France doit articuler ses échanges bilatéraux avec la Chine à un rôle moteur au niveau européen.**

Face à la Chine, l'unité européenne est encore loin d'être acquise malgré l'adoption d'un référentiel commun. Aux différences de sensibilité persistantes, s'ajoute la propension chinoise à privilégier les échanges bilatéraux ou « multi-bilatéraux » en initiant des formats tels que le « 17+1 », qui associe la Chine à des États d'Europe centrale et orientale et des Balkans. Dès lors, il importe de viser un renforcement de la cohérence et de l'unité européennes avec pragmatisme. En d'autres termes, les États européens doivent parvenir à concilier certaines contraintes institutionnelles (unanimité, délais, etc.) avec un impératif d'agilité et d'efficacité imposé par les grandes puissances. Pour la France, la difficulté à superposer systématiquement les intérêts nationaux et les intérêts européens sur la Chine doit constituer un défi plus qu'un obstacle.

**Pour accompagner le rééquilibrage stratégique des relations bilatérales, un renforcement des moyens existants pour améliorer notre connaissance de la Chine et une indispensable connaissance mutuelle est nécessaire.**

Cruciale dans toute relation bilatérale, la connaissance de l'autre est d'autant plus nécessaire que les différences sont importantes. Si des ressources et capacités d'analyse de qualité existent aujourd'hui en France et en Europe concernant la Chine, elles pourraient être renforcées et davantage mutualisées pour être à la hauteur des enjeux soulevés par ce pays. Dans le même temps, la part des acteurs de terrain et des sociétés civiles dans nos relations bilatérales doit être valorisée en tant que vecteur de dialogue et idéalement de compréhension mutuelle. De même, les moyens mobilisés en administration centrale et dans les postes diplomatiques en Chine et plus largement en Asie pourraient être revalorisés, en cohérence avec l'intérêt croissant que notre pays porte à l'Asie-Pacifique. Ces axes comptent parmi les 48 recommandations que vos rapporteurs ont formulées en conclusion de travaux conduits pendant près d'un an.





## RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS

### *QUESTIONS STRATEGIQUES, ECONOMIQUES ET COMMERCIALES*

1°) Œuvrer à renforcer et amplifier nos capacités d'analyse des investissements chinois en Europe et envisager la création d'un pôle européen.

2°) Mettre en place un observatoire national des relations commerciales et des investissements étrangers dans les départements, régions et collectivités d'outre-mer.

3°) Plaider pour l'adoption d'une liste européenne confidentielle de technologies critiques, au périmètre suffisamment large pour intégrer l'intégralité des enjeux de sécurité et de souveraineté économiques.

4°) Créer un laboratoire de recherche national sur l'intelligence économique et promouvoir des projets de recherche commun sur ce sujet au niveau européen.

5°) Identifier au plan national puis au plan européen une liste de secteurs prioritaires pour l'innovation et l'industrie et élaborer des plans européens d'investissements et de soutien à la recherche.

6°) Réaliser une cartographie des stocks et des capacités de production existants au sein de l'Union européenne dans une liste de secteurs critiques à définir, afin de pouvoir être réactifs en cas de crise.

7°) Élaborer une stratégie européenne pour réduire notre dépendance sur l'approvisionnement des minerais et des terres rares, intégrant le développement d'une filière de recyclage afin de pallier l'absence de gisements.

8°) Promouvoir auprès de nos partenaires européens l'idée d'un « *Buy European Act* », qui permettrait de favoriser les entreprises européennes dans l'obtention de marchés publics européens.

9°) Renforcer nos liens politiques et commerciaux avec les pays de l'ASEAN.

10°) Maintenir une voie de dialogue ouverte sur la mise en œuvre de l'acquis de l'accord UE-Chine sur les investissements.

11°) Maintenir un appui administratif fort et extensif pour nos entreprises présentes sur le marché chinois ou souhaitant s'y développer et renforcer le dispositif visant les petites et moyennes entreprises.

12°) Maintenir un dialogue de très haut niveau sur les sujets commerciaux afin de favoriser la conclusion d'accords ayant un impact direct sur nos entreprises.

13°) Renforcer le dialogue avec la Chine sur la normalisation, dans le but de trouver des terrains de convergence.

14°) Développer les coopérations avec les pays en développement en matière de normalisation.

15°) Réaliser une étude complète de la stratégie chinoise en matière de normes internationales et se doter d'une stratégie de normalisation aux niveaux national et européen, sur la base d'une étude exhaustive des normes en vigueur dans chaque État et partagées au niveau européen.

16°) Ouvrir une réflexion en vue d'un retour de la France à l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI).

17°) Envisager, lorsque cela sert nos intérêts économiques et politiques, la mise en œuvre de coopérations entre entreprises européennes et chinoises en Afrique, identifier une liste de projets concrets en ce sens.

18°) Adopter une stratégie nationale de sensibilisation à la propriété intellectuelle et industrielle, afin de renforcer la maîtrise des outils existants par les acteurs économiques. Promouvoir les certificats d'utilité, moins chers et plus rapides à obtenir que les brevets.

19°) Renforcer les aides proposées aux acteurs économiques pour faciliter et réduire le coût d'un dépôt de brevet ou de marque.

20°) Négocier avec la *China National Intellectual Property Administration* (CNIPA) une reconnaissance mutuelle des procédures entre offices nationaux des brevets via un accord PPH (*Patent Prosecution Highway*) sur le modèle de ce qui existe avec d'autres pays.

#### *COORDINATION ET SOLIDARITE EUROPEENNES*

21°) Systématiser les canaux de discussion informels entre États membres concernant la politique menée à l'égard de la Chine et les démarches communes entre ambassades sur les sujets d'intérêt.

22°) Mettre en place une *task force* dédiée à la Chine au niveau du Service européen d'action extérieure et en lien avec la Commission européenne afin de renforcer la coordination européenne sur le sujet.

23°) Avancer lorsque c'est nécessaire en formant des coalitions restreintes aptes à avoir un effet d'entraînement à l'échelle de l'Union européenne.

24°) Envisager la création d'un fonds de soutien européen pour les États touchés par des mesures coercitives d'États tiers et par les répercussions économiques de sanctions adoptées par l'Union européenne.

25°) Privilégier dès que possible, en accord avec nos priorités stratégiques, la dynamique européenne lors des visites officielles, en incluant des représentants publics et privés d'autres États européens dans les délégations officielles lors de visites en

Chine ou des autorités chinoises – Mettre à profit le couple franco-allemand pour donner une impulsion en ce sens.

### *DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE*

26°) Sur la base d'une évaluation de l'existant, développer et mettre en œuvre de nouveaux projets de coopération muséale franco-chinois. Mener à bien le projet interétatique de création en Chine d'un musée qui sous la bannière du « Louvre » réunirait l'ensemble des musées français le souhaitant et pourrait avoir une force d'entraînement en matière de coopération muséale.

27°) Améliorer notre communication localement sur le fonctionnement de l'enseignement supérieur français et sur le coût des études à l'université pour mieux mettre en avant la qualité des formations et éviter le piège d'une corrélation avec les prix

28°) Intégrer très en amont les entreprises, les universités et écoles ainsi que Campus France pour adapter les recrutements aux besoins des entreprises, dont les stages et emplois contribuent à l'attractivité de notre enseignement supérieur.

29°) Valoriser le réseau d'universités européennes « UNA Europa », apte à renforcer l'attractivité universitaire de la France et de l'Union européenne et soutenir le projet « UNA Africa » visant à créer un réseau similaire en Afrique.

30°) Réévaluer à la hausse le montant des bourses du Gouvernement français disponible pour les étudiants chinois, afin de renforcer notre attractivité et notre contribution à la sélection des étudiants retenus.

31°) Améliorer les dispositifs de tutorat et de mentorat à l'attention des étudiants chinois en mobilité internationale.

32°) Renforcer les liens entre la France et les anciens élèves chinois ayant effectué une mobilité étudiante dans notre pays.

33°) En association avec nos partenaires européens et à l'appui d'un portage politique de haut niveau, ouvrir un dialogue avec les autorités chinoises dans le but d'autoriser l'enseignement bilingue.

34°) Développer l'offre de RFI en mandarin et du sous-titre en mandarin de France 24 sur les environnements numériques, en mobilisant les outils d'intelligence artificielle.

35°) Renforcer l'accessibilité de RFI en mandarin en envisageant de la diffuser sur le DAB + et en développant les partenariats avec d'autres médias.

36°) Porter au plus haut niveau aux côtés de nos partenaires européens les demandes de diffusion des médias extérieurs européens, en mettant en avant la nécessité d'une réciprocité renforcée.

37°) Introduire une condition de réciprocité au niveau européen pour l'accès aux fonds de recherche publics.

38°) Promouvoir l'ouverture d'écoles bilingues en France.

#### *CONNAISSANCE MUTUELLE*

39°) Après évaluation de l'existant, renforcer la coopération décentralisée entre la France et la Chine.

40°) Renforcer au plan national les effectifs diplomatiques et l'ensemble des ressources humaines consacrées à la Chine et l'Asie, en cohérence avec les ambitions de la France dans l'Indopacifique.

41°) Davantage mobiliser les financements de l'Agence nationale de la recherche pour améliorer nos connaissances de la Chine contemporaine.

42°) Créer un centre de référence commun de la recherche française sur la Chine contemporaine, qui pourrait réunir les différentes disciplines concernées par la recherche sur la Chine et travailler en réseau avec d'autres centres de recherches tels que le MERICS.

43°) Renforcer les moyens du Centre d'étude français sur la Chine contemporaine (CEFC) de Hong-Kong et mieux en valoriser les travaux en France.

44°) Mettre en place des formations sur la Chine contemporaine à l'attention des décideurs publics et privés. Suggérer à la Chine de mettre en place nationalement des formations similaires sur la France et sur l'Union européenne.

45°) Encourager la mise en œuvre de projets de recherche européens sur la Chine et faire de l'Institut européen d'études sur la Chine un véritable centre de référence européen sur la Chine contemporaine.

#### *AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT ET ENJEUX MULTILATERAUX*

46°) Améliorer la communication de l'Union européenne sur l'utilisation des fonds structurels et la mise en œuvre de l'aide publique au développement européenne.

47°) Tout en maintenant le dialogue ouvert avec la Chine, valoriser au plus vite les avantages concurrentiels dont la France dispose en Afrique.

48°) Sur la base d'une évaluation rigoureuse du projet conjoint lancé par l'Agence française de développement et la *China Development Bank*, envisager la mise en œuvre des projets conjoints dans des secteurs prioritaires comme la protection de l'environnement ou le développement durable, dans le respect de normes exigeantes et de l'intérêt des pays bénéficiaires.

## INTRODUCTION

À bien des égards, la crise mondiale suscitée par la pandémie de covid-19 a agi comme un révélateur pour les États, contraints de faire face à des fragilités et dépendances qui s'étaient progressivement consolidées des années durant. Pour l'Union européenne, l'importance prise par nos dépendances à d'autres États dans des secteurs aussi stratégiques que les médicaments s'est avérée indubitable. Or, ce miroir tendu à l'Union européenne par la crise pandémique s'est accompagné de l'accentuation d'une prise de conscience déjà engagée dans le courant des années 2010 : celle de la nécessité de rééquilibrer nos relations avec la Chine.

Le 12 mars 2019, la Commission européenne a présenté sa stratégie sur la Chine pour les années à venir. Pour la première fois, l'Union européenne s'est ainsi dotée d'une stratégie globale et unique pour définir ses relations bilatérales avec la Chine. Dans ce document, la Chine est définie à la fois comme un partenaire, un concurrent économique et un rival systémique, selon un triptyque ayant vocation à saisir les nuances des relations bilatérales sino-européennes.

Si ces trois termes ont aujourd'hui vocation à définir de façon structurelle nos relations bilatérales avec la Chine, celle-ci a aussi été ces dernières années un « révélateur » pour l'Union européenne. À bien des égards, la Chine a pu en effet jouer ce rôle pour l'Union européenne, appelée à faire évoluer son référentiel pour mieux défendre ses intérêts sur la scène internationale. En d'autres termes, face à la Chine, l'Union européenne a été incitée à se « géopolitiser ». Commentant dans le journal *Le Monde* l'adoption de la stratégie européenne, l'éditorialiste Sylvie Kauffmann déclarait ainsi : « *pour défendre ses intérêts, l'Europe est seule* » <sup>(1)</sup>.

Deuxième économie mondiale, la Chine est devenue un acteur incontournable des relations internationales. Or, la trajectoire de la Chine, portée par une ambition à devenir la première puissance mondiale d'ici 2049 affirmée sans détours par les autorités chinoises et servie par une planification transversale et de long terme, soulève de nombreux enjeux pour la France et pour l'Union européenne. D'une part, la portée systémique de la dynamique dans laquelle la Chine est engagée l'a progressivement placée au carrefour de nombreuses thématiques de notre politique étrangère. D'autre part, la Chine – dont le modèle politique, économique et social est résolument différent de celui des démocraties libérales occidentales – lie de façon croissante politique intérieure et affirmation extérieure. Ces dernières années, la Chine s'est engagée sur la voie d'un durcissement politique doublé d'un objectif d'autosuffisance économique, poursuivie en parallèle d'une présence

---

(1) [https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/03/20/la-commission-europeenne-appelle-enfin-un-chat-un-chat-et-la-chine-un-rival-systemique\\_5438531\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/03/20/la-commission-europeenne-appelle-enfin-un-chat-un-chat-et-la-chine-un-rival-systemique_5438531_3232.html)

croissante dans le monde. Ces évolutions s'inscrivent dans un contexte géopolitique mouvant, où l'Asie occupe une place déterminante et où la rivalité sino-américaine constitue une donnée majeure et structurante. Si l'Union européenne ne doit pas s'engager dans une rivalité qui n'est pas la sienne, elle n'en doit pas moins œuvrer pour ne pas être cantonnée au rang de simple enjeu de cette compétition.

C'est dans ce contexte géopolitique également marqué par la pandémie de covid-19, qui a mis en avant nos dépendances dans certains secteurs stratégiques, que la Chine a pu jouer ce rôle de révélateur pour l'Union européenne. Ainsi, les ambitions chinoises semblent avoir sonné le glas d'une certaine naïveté européenne. Les relations commerciales, historiquement prépondérantes dans la relation bilatérale sino-européenne, ont joué un rôle pivot dans la prise de conscience européenne de la nécessité d'un rééquilibrage et d'une réciprocité renforcée.

Pour définir notre relation avec la Chine, notre politique étrangère s'appuie ainsi sur une articulation entre l'échelon bilatéral et l'échelon européen. Si certains sujets tels que les échanges culturels ou les échanges commerciaux dans des secteurs caractéristiques de l'économie française ont vocation à être abordés en priorité au niveau bilatéral, l'échelon européen est aujourd'hui incontournable pour parvenir à promouvoir nos intérêts et priorités face à la Chine. Cette importance n'est pas sans soulever des défis, tenant au fonctionnement institutionnel de l'Union européenne et à des différences de sensibilité sur la question chinoise, qui subsistent malgré une dynamique favorable au renforcement de l'unité européenne. Pour vos rapporteurs, la France, dont l'approche de la Chine s'inscrit en cohérence avec le triptyque européen, doit pouvoir agir comme force de proposition et d'entraînement dans la stratégie européenne, tout en continuant à entretenir une relation bilatérale dense et exigeante avec la Chine.

Le présent rapport se propose ainsi de fournir une présentation des caractéristiques et évolutions de la Chine contemporaine, dont découle dans une seconde partie une analyse des relations bilatérales et des dynamiques en cours ainsi qu'une série de recommandations portant sur les différents aspects de ces relations. En effet, une bonne connaissance de la Chine contemporaine apparaît comme un préalable indispensable à toute politique, tout particulièrement vis-à-vis d'un pays comme la Chine, avec qui la compréhension mutuelle, cruciale dans toute relation bilatérale, n'est pas toujours acquise.

## I. LA CHINE, UNE PUISSANCE STRATÉGIQUE DEVENUE INCONTOURNABLE

Pour vos rapporteurs, une bonne compréhension de la Chine contemporaine apparaît comme un prérequis indispensable pour élaborer et calibrer au mieux notre politique vis-à-vis d'un pays devenu incontournable sur la scène internationale. Si la nécessité d'une connaissance renforcée - qui doit aussi se traduire par **une meilleure compréhension mutuelle** entre la Chine et l'Europe - constitue l'une des conclusions majeures des travaux menés, cet impératif s'est en premier lieu imposé à vos rapporteurs.

À la fois proche et lointaine, la Chine se caractérise par un mode de gouvernance et une économie distincts de ceux qui ont cours dans les démocraties libérales européennes et **ces différences de modèles sont déterminantes dans tous les aspects de nos relations bilatérales**. Pour aborder la Chine, il est également indispensable de comprendre comment elle se perçoit et cherche à se projeter au-delà de ses frontières, dans son environnement proche d'Asie-Pacifique jusque dans sa rivalité géostratégique avec les États-Unis.

### A. UN OBJECTIF POUR 2049 : DEVENIR LA PREMIÈRE PUISSANCE MONDIALE

#### 1. Des atouts objectifs et une gouvernance qui s'appuie sur une forte concentration des pouvoirs

Membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies et puissance nucléaire, comme la France, la Chine se distingue en étant **le pays le plus peuplé du monde, malgré un ralentissement du rythme de sa croissance démographique**. Le dernier recensement, mené en 2020, a fait état d'une population de 1,411 milliard d'habitants, en hausse de 72 millions d'habitants par rapport à 2010. La démographie a constitué pour la Chine sur la période récente un atout de développement, dans la mesure où la croissance économique a pu s'appuyer sur une part importante de la population située dans les classes d'âge actives (70 % de la population ayant entre 15 et 59 ans contre 60 % en Europe de l'Ouest). Ces données permettent de comprendre l'inquiétude suscitée aujourd'hui par la baisse de la fécondité (le taux de fécondité s'établit à 1,6 enfant par femme) et l'allongement de la durée de vie, qui vont mécaniquement conduire à un vieillissement de la population <sup>(1)</sup>.

---

(1) <https://www.ined.fr/fr/tout-savoir-population/memos-demo/focus/chine/>  
<https://www.lefigaro.fr/international/le-defi-demographique-de-la-chine-en-5-graphiques-20210531>. Pour rappel, la politique dite de l'enfant unique a connu deux assouplissements en 2015 et 2021, permettant aux familles d'avoir jusqu'à trois enfants. Le taux de croissance démographique enregistré entre 2010 et 2020 s'établit à 5,38 %, soit la plus faible progression depuis les années 1960.

Devenue **la deuxième économie mondiale en 2010, un an après avoir ravi à l'Allemagne le titre de premier exportateur mondial**, la Chine a vu son PIB dépasser en 2020 la barre symbolique des 100 000 milliards de yuans pour atteindre le montant de 101 598 milliards de yuans (soit environ 12 968 milliards d'euros). À titre de comparaison, le PIB des États-Unis, qui demeurent la première puissance économique mondiale, s'élevait en 2020 à 18 292 milliards d'euros. Prise en bloc, l'Union européenne apparaît par ailleurs comme la deuxième économie mondiale, avec un PIB de 15 193 milliards de dollars en 2020.

Ce niveau a pu être atteint par la Chine grâce à des décennies de croissance économique positive, ainsi, entre 1978 (le PIB de la Chine s'élevait alors à 149,5 milliards de dollars) – qui a marqué le début de la phase d'ouverture économique du pays initiée par Deng Xiaoping – et 2010, le taux de croissance moyen observé a été de 10 % par an.

La Chine est devenue en 2014 la première puissance commerciale mondiale, avec des exportations et des importations passées de moins de 1 % des flux mondiaux en 1980 à 11 % et 9 % à la fin des années 2010 <sup>(1)</sup>. Si l'on s'intéresse au PIB par habitant, la Chine se classe en revanche sous la moyenne mondiale et se plaçait en 2020 au 86<sup>ème</sup> rang, avec un montant de 10 484 dollars par habitant, les États-Unis se plaçant au huitième rang mondial. Le statut de l'économie chinoise fait ainsi l'objet d'interrogations croissantes compte tenu de sa progression globale, alors même que la possibilité de bénéficier du statut de pays en développement octroie aux pays concernés un certain nombre d'avantages. Pour l'OCDE, c'est ainsi le critère du PIB par habitant qui rend un pays éligible à l'aide publique au développement.

**Les effets de la pandémie de covid-19 sur l'économie chinoise demeurent encore incertains.** Si la Chine a été la seule puissance économique mondiale à connaître une croissance positive en 2020, à hauteur de 2,3 %, son économie n'a pas échappé aux tendances mondiales et a connu un repli relatif par rapport aux années précédentes (taux de croissance de 5,95 % en 2019 et 6,75 % en 2018). Par ailleurs, **l'année 2021 a été marquée par d'importantes variations.** Après une hausse du PIB de 18,3 % au premier trimestre 2021, le PIB chinois a cru de 7,9 % au deuxième trimestre et de 4,9 % au troisième. L'office chinois des statistiques a fait valoir une accentuation des « *incertitudes liées à la conjoncture mondiale* » et une reprise intérieure restant « *instable et inégale* <sup>(2)</sup> ». Plusieurs facteurs explicatifs peuvent être mis en avant : faible progression de la consommation des ménages, contraintes subies par l'appareil industriel (contraintes d'approvisionnement portant notamment sur certains composants et sur les matières premières, dont le coût a sensiblement augmenté en 2021, importantes coupures d'électricité liées à une pénurie de charbon et fermeture de certaines centrales à

---

(1) <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/273921-etats-unis-chine-le-choc-des-puissances-economiques>

(2) <https://www.lesechos.fr/monde/chine/coup-de-froid-sur-la-croissance-chinoise-1355651>



charbon), difficultés rencontrées par le secteur immobilier, qui représente environ 15 % du PIB chinois <sup>(1)</sup>.

Pour rappel, **la croissance économique a été au moins sur les quatre dernières décennies une priorité pour les autorités chinoises**, en tant que condition *sine qua non* de la stabilité sociale et politique du pays. Les dirigeants actuels, à commencer par le secrétaire général du PCC et président de la République populaire de Chine Xi Jinping, insistent désormais sur **la nécessité de promouvoir un « développement de qualité »**, associant la croissance à d'autres objectifs tels que la lutte contre la pauvreté, la réduction des inégalités et l'innovation. En 2020, la Chine a ainsi annoncé avoir atteint, avec dix ans d'avance, son objectif d'éradication de l'extrême pauvreté, sur la base d'une liste établie par les autorités en 2014 et faisant état de 832 comtés défavorisés répartis dans 22 provinces, représentant 100 millions de personnes.

C'est en ce sens que Xi Jinping a introduit le 17 août 2021, à l'issue d'une réunion de la commission économique et financière centrale du Parti, le concept de « *prospérité commune* ». Cette notion doit permettre de lutter contre les inégalités de revenus et de développement entre régions (tout particulièrement entre zones rurales et zones urbaines) <sup>(2)</sup> en misant sur l'innovation et le commerce.

De façon générale, **l'une des principales caractéristiques de l'économie chinoise tient à la planification (voir *infra*) et à une certaine interpénétration des secteurs « public » et « privé »**. Pour rappel, la loi chinoise sur les sociétés de 1993 impose aux entreprises, chinoises comme étrangères, d'admettre en leur sein l'intégration de cellules du PCC. Ce phénomène, qui s'est accéléré dans les années 2000, a connu une intensification depuis l'arrivée au pouvoir de Xi Jinping en 2013. Selon les données communiquées à vos rapporteurs par Mme Alice Ekman, sinologue et analyste responsable de l'Asie à l'Institut des études de sécurité de l'Union européenne (EUISS), on compterait aujourd'hui plus de 1,5 million de cellules du PCC implantées dans des entreprises, avec une présence plus ou moins marquée selon les secteurs. Cette imbrication doit être rapprochée d'une autre caractéristique fondamentale de l'économie chinoise, à savoir, **un accès facilité des entreprises aux financements bancaires**, qui proviennent essentiellement des banques publiques, qui sont très largement majoritaires en Chine. Ainsi, si la Chine a vu se multiplier des entreprises qualifiées de « zombies » <sup>(3)</sup> du fait d'un

---

(1) Ces difficultés se sont notamment manifestées par une baisse des mises en chantier et des ventes de logements neufs, pouvant s'expliquer par les durcissements d'accès au crédit et par la défaillance du promoteur de l'immobilier Evergrande, qui aurait accumulé plus de 300 milliards de dollars de dette, jusqu'à se retrouver début décembre 2021 en défaut de paiement.

(2) Selon l'étude annuelle du Crédit Suisse sur les richesses mondiales, 1 % des Chinois les plus aisés détenaient en 2020 30,6 % de la richesse nationale (soit une proportion similaire à celle constatée aux États-Unis, 31,4 %), contre 20,9 % en 2000 : <https://www.credit-suisse.com/about-us/news/fr/articles/media-releases/global-wealth-report-2021-202106.html>

(3) Ce terme avait notamment été utilisé par le Premier ministre Li Keqiang, appelant à la restructuration, fusion ou mise en liquidation de ces entreprises <https://www.franceculture.fr/emissions/le-billet-economique/chine-aneantir-les-entreprises-zombies>

surendettement devenu impossible à juguler par les profits dégagés, les autorités ont veillé à ne pas laisser d'entreprise stratégique connaître de faillite.

L'étroitesse des liens entre secteurs public et privé passe aussi par la « **fusion civilo-militaire** » existant dans le domaine des technologies, qui permet un transfert des innovations du secteur privé vers le secteur militaire. Ce terme désigne le renforcement de l'intégration industrielle civilo-militaire mise en place à la fin des années 1990 et a notamment été utilisé par Xi Jinping lors du 19<sup>ème</sup> Congrès du PCC en octobre 2017. Le secteur de **l'intelligence artificielle** constitue un bon exemple de cette perméabilité. Plusieurs grandes entreprises du numérique sont à la tête de programmes en intelligence artificielle : Baidu pour les véhicules autonomes, Alibaba pour les *smart cities*, Tencent pour l'imagerie médicale ou encore SenseTime pour la vision par ordinateur et iFlytek pour l'intelligence vocale <sup>(1)</sup>. Or, **cette intégration civilo-militaire est une donnée importante à prendre en compte dans l'élaboration de coopérations scientifiques dans les domaines sensibles**, où il existe des risques de captation de technologies (voir *infra*).

Les liens entre le PCC et le tissu économique chinois, qui reste en priorité industriel, sont l'une des manifestations de la centralité et de la présence du PCC dans la société chinoise <sup>(2)</sup>. Comme cela a également été rappelé en audition par Alice Ekman, **le maillage géographique du parti dans la société civile est très dense** et s'appuie, selon les données officielles chinoises, sur environ 4,6 millions de cellules implantées dans des secteurs variés (universités, hôpitaux, comités de résidents, etc.). Selon les informations communiquées à vos rapporteurs par la direction de la culture, de l'enseignement et du réseau du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, le lycée français de Pékin a ainsi fait l'objet d'une demande par les autorités chinoises d'installation d'une cellule du PCC en son sein, qui a fait l'objet d'un refus.

Le PCC compte selon les chiffres officiels 92 millions de membres, soit environ 8 % de la population, selon une tendance croissante de l'ordre de 2 millions de personnes par an. Il s'appuie sur une structure pyramidale qui se traduit par une forte verticalité du pouvoir : les militants désignent les délégués, qui se réunissent en congrès tous les cinq ans – le XX<sup>ème</sup> Congrès étant prévu pour 2022 – le Congrès élit à son tour un comité central, qui désigne un Bureau politique appelé à choisir un Comité permanent à la tête duquel se trouve le Secrétaire général. Cette organisation est répliquée au niveau local (provinces, municipalités, etc.). En pratique, les responsables locaux (maires, dirigeants de province, etc.) sont systématiquement accompagnés à leur niveau d'un secrétaire du comité local du PCC.

---

(1) <https://larevuedesmedias.ina.fr/lintelligence-artificielle-un-instrument-de-puissance-pour-la-chine>

(2) La résolution finale du 19<sup>ème</sup> Congrès du PCC en 2017 a rappelé que « parti, gouvernement, armée, écoles, Est, Ouest, Nord, Sud, le Parti commande tout ».

**La prédominance du PCC est une donnée structurelle, également déterminante en matière de politique étrangère** <sup>(1)</sup>. Les décisions et arbitrages arrêtés par le PCC s'imposent aux ministères qui doivent référer aux directions compétentes du PCC avant de prendre toute décision ayant une portée politique et reçoivent du PCC des instructions précises, y compris pour les affaires étrangères, ce qui explique que nos diplomates soient amenés à se tourner vers le Bureau des liaisons internationales du PCC plutôt que vers leurs homologues pour solliciter des informations ou transmettre des requêtes.

## **2. Une stratégie de long terme fondée sur la planification**

L'utilisation de **la planification** dans l'ensemble de l'économie et des secteurs de la société chinoise est l'un des aspects de la vision stratégique déployée par les autorités pour préparer l'avenir du pays. Pour vos rapporteurs, cette approche stratégique est un élément tout à fait déterminant, dont nous devons tenir compte dans nos relations avec la Chine.

Elle passe à la fois par des outils stratégiques globaux, tels que les plans quinquennaux, et par des outils sectoriels ciblés.

À l'occasion du cinquième plénum du PCC en 2020, des orientations ont été données pour la rédaction du **plan quinquennal pour 2021-2025**, formellement adopté au printemps 2021 par l'Assemblée populaire nationale lors des Lianghui <sup>(2)</sup>. De façon plus inhabituelle, des objectifs ont également été fixés à horizon 2035. 2035 apparaît comme une étape intermédiaire avant 2049, qui marquera le centenaire de la proclamation de la République populaire de la Chine. L'objectif affiché pour cette date est de faire de la Chine une « *grande puissance socialiste* », en vue de la « *grande renaissance de la nation chinoise* », selon les termes employés par le PCC. La notion de « *renaissance* » doit se comprendre en référence à la période connue sous le nom de « *siècle d'humiliation* » (1839-1949), qui désigne en Chine la période de déclin de la dynastie Qing, marquée par les assauts des puissances occidentales et du Japon, qui imposèrent à la Chine une série de « *traités inégaux* », dont le traité de Nankin (1842) par lequel la Chine cède l'île de Hong-Kong au Royaume-Uni ou le traité sino-portugais de Pékin (1887) par lequel la Chine cède au Portugal la souveraineté sur Macao pour 99 ans <sup>(3)</sup>.

---

(1) Lors de sa conférence de presse annuelle en mars 2021, le ministre des affaires étrangères Wang Yi s'est exprimé ainsi : « La diplomatie chinoise est la diplomatie du peuple sous la direction du PCC. Le Parti est le pilier du peuple chinois et la boussole de la diplomatie chinoise ». [https://www.fmprc.gov.cn/fra/wjdt/zjyh/202103/t20210308\\_10187792.html](https://www.fmprc.gov.cn/fra/wjdt/zjyh/202103/t20210308_10187792.html)

(2) Les Lianghui ou « deux assemblées » désignent les réunions plénières annuelles de l'Assemblée populaire nationale et du Comité national de la Conférence consultative politique du peuple chinois (qui réunit des représentants de la société). Elles ont lieu annuellement et réunissent environ 5 000 délégués.

(3) En 1898, la France se vit également céder le territoire de Kouang-Tchéou-Wan, rétrocédé en 1946.

## LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DU PLAN QUINQUENNAL POUR 2021-2025

Signe de la volonté des autorités chinoises d'accorder une priorité à la qualité de la croissance plutôt qu'à son seul niveau, le 14<sup>ème</sup> plan quinquennal est le premier à ne pas fixer d'objectif de croissance moyenne du PIB sur la période. En revanche, le plan contient pour la première fois un objectif relatif au taux de chômage, qui doit être inférieur à 5,5 % <sup>(1)</sup> sur l'ensemble de la période.

Le 14<sup>ème</sup> plan quinquennal met l'accent de façon significative sur le renforcement de l'autonomie de la Chine, dans la continuité du plan précédent.

Cela passe notamment par la mise en œuvre de la « circulation duale », stratégie visant à favoriser la demande intérieure (« circulation interne ») pour limiter la dépendance de l'économie chinoise à la demande extérieure, tout en continuant à exporter (« circulation externe »). Pour accroître la consommation, le plan prévoit une hausse de cinq points du taux d'urbanisation avec un objectif fixé à 65 % (à titre de comparaison, le taux d'urbanisation des Etats-Unis est d'environ 82 % et celui de l'Union européenne de 72 %). Il s'agit d'inciter les travailleurs à s'installer dans les zones les plus dynamiques, via une réforme du système de *hukou*. Document regroupant les informations personnelles relatives à chaque citoyen et distinguant les urbains des ruraux, le *hukou* s'apparente à un permis de résidence dans la mesure où l'obtention par les travailleurs migrants d'un *hukou* urbain repose sur une série de conditions. Le plan prévoit la suppression du *hukou* pour les villes de moins de 3 millions d'habitants et un assouplissement des conditions pour les villes de plus grande taille.

Le renforcement de l'autonomie de la Chine est aussi appelé à passer par le développement des « capacités d'innovation » nationales et la montée en gamme technologique, afin de substituer aux importations une production nationale. La part de plusieurs secteurs technologiques innovants (intelligence artificielle, quantique, neurosciences, biotechnologies, aérospatial, etc.) dans le PIB doit ainsi s'accroître d'ici 2025. Le plan fixe aussi des objectifs en matière d'infrastructures (centre de données, couverture 5G mais aussi aéroports et réseaux ferrés). La cible de dépenses en R&D peut dans ce contexte paraître modeste : elle s'élève à 7 % de croissance annuelle là où la tendance des années précédentes avoisinait 10 % et où la part de la R&D dans le PIB chinois s'élève à 2,2 % du PIB (données 2019), contre 3,1 % pour les Etats-Unis et 2,3 % pour l'Union européenne.

Le plan quinquennal vise aussi à assurer la sécurité de la Chine, qui se décline dans de nombreux domaines (sécurité alimentaire, sanitaire, environnementale, nationale, etc.). Cela passe tant par l'adoption d'objectifs de production de céréales ou d'énergie au niveau national que par la hausse du budget de la défense et par la modernisation de l'armée.

Enfin, le plan quinquennal a également permis la traduction des annonces faites par Xi Jinping en novembre 2020 en matière d'environnement, à savoir un pic des émissions de CO<sub>2</sub> d'ici 2030 et la neutralité carbone d'ici 2060. Le plan ne fixe toutefois pas de plafond d'émissions et ne remet pas en cause les capacités de production de charbon. Les cibles obligatoires fixées (réduction de la consommation d'énergie et de CO<sub>2</sub> par unité de PIB) sont identiques à celles du plan précédent.

*Sources diverses*

Si le 14<sup>ème</sup> plan quinquennal ne fixe pas d'objectif de croissance, la Chine a pour objectif un doublement de son PIB à horizon 2035, ce qui implique une croissance moyenne d'environ 4,5 % par an. Cela permettrait notamment à l'économie chinoise de dépasser celle des États-Unis. Des objectifs qualitatifs ont également été fixés à horizon 2035, tels que l'amélioration des services publics de base ou la réduction des écarts de développement entre zones urbaines et zones rurales.

En matière d'innovation et de technologies, les objectifs fixés par le plan quinquennal s'inscrivent dans la continuité d'un des principaux plans sectoriels adoptés ces dernières années, le plan *Made in China 2025*.

*Made in China 2025* a été lancé en 2015 pour renforcer l'indépendance de la Chine vis-à-vis des technologies étrangères, notamment américaines, et promouvoir les entreprises chinoises sur le marché mondial. L'un des objectifs structurants est de passer du « fabriqué en Chine » et des produits bas de gamme à une conception chinoise et aux produits haut de gamme. Le plan distingue dix secteurs clés (technologies de l'information de nouvelle génération, équipements électriques ou encore technologie aérospatiale) qui doivent permettre de couvrir la quasi-totalité des domaines industriels. Selon les estimations du centre de recherche allemand sur la Chine Merics, les montants engagés, qui passent pour partie par des subventions accordées aux entreprises, s'élèveraient à 2 160 milliards d'euros sur le seul plan national, auxquels s'ajoutent de nombreux financements régionaux. *Made in China 2025* doit servir les objectifs chinois visant à devenir le leader mondial du développement global innovant d'ici 2050 et de l'intelligence artificielle d'ici 2030. Par ailleurs, d'autres plans ont été adoptés dans le domaine des technologies, tels que le « plan de développement de l'intelligence artificielle de nouvelle génération » (2017) ou le plan « China Standards 2035 ».

Parmi les autres plans sectoriels actuellement en cours et attestant de la généralisation de la planification dans la gouvernance chinoise, on peut citer :

- le plan stratégique de revitalisation rurale (2018-2022) pour fixer les priorités du développement rural en Chine et les objectifs du pays pour consolider l'agriculture et faire progresser la vitalisation des zones rurales ;
- *Health China 2030*, initié en octobre 2016, qui planifie une réforme du système de santé chinois afin de combler les lacunes du système actuel concernant notamment le problème du vieillissement de la population, et d'aligner les indicateurs de santé chinois sur ceux des pays développés.
- le plan sur la modernisation de la gouvernance au niveau primaire initié en juillet 2021 et planifiant sur 15 ans la modernisation du système chinois et de la capacité de gouvernance du pays au niveau primaire.

---

(1) Pour rappel, le taux de chômage en 2020 était de 5,2 %. L'OIT considère que le marché du travail est en situation de plein emploi lorsque ce taux est inférieur à 5 %.

### LA CHINE, NOUVELLE PUISSANCE SPATIALE

Devenue en mai 2021 le deuxième État après les États-Unis à réussir l'atterrissage d'un engin – le rover Zhurong – sur Mars, la Chine s'est progressivement imposée comme un nouvel acteur incontournable du spatial, concurrençant directement la France et l'Union européenne et dans une moindre mesure les États-Unis. La Chine a réussi ces dernières années plusieurs missions complexes (premier homme dans l'espace en 2003, premier rover sur la Lune en 2013, atterrissage de l'astromobile Yutu-2 sur la face cachée de la Lune en 2019 et mission de prélèvement d'échantillons lunaires en 2020) et consacre aujourd'hui environ 8 milliards d'euros par an à l'espace. A titre indicatif, le budget de l'Agence spatiale européenne pour 2021 était de 6, 49 milliards d'euros, tandis que le budget spatial de la Russie a dû être revu à la baisse, de 5 milliards de dollars initialement prévus à 3.

La Chine dispose de nombreux satellites d'observation de la Terre, de fusées ou encore d'un système de positionnement par satellites concurrent du GPS américain et du Galileo européen. La Chine travaille également à la construction de sa propre station spatiale, Tiangong, qui pourrait être prête d'ici la fin 2022.

D'une part, la Chine reste aujourd'hui en phase de rattrapage technologique vis-à-vis des États-Unis, qui consacrent près de 50 milliards de dollars par an au spatial, dont plus de la moitié pour les usages militaires. Certains outils et compétences lui font encore défaut, tels que les compétences d'analyse des échantillons lunaires, pour lesquelles elle mobilise des scientifiques internationaux. D'autre part, la dimension stratégique du développement spatial de la Chine mérite d'être observée de près. L'Armée populaire de libération (APL) joue un rôle central dans le programme spatial chinois. En 2015, une Force de soutien stratégique (FSS) a été créée en son sein, sous le commandement direct de la Commission militaire centrale du PCC. Aux côtés du Département des systèmes spatiaux (DSS), elle contrôle les centres de lancement, les centres de contrôle des satellites et les centres de surveillance de l'espace en mer et à l'étranger. Si la plupart des puissances spatiales sont avant tout des puissances militaires et mettent en œuvre des technologies à double usage, l'intégration civilo-militaire est particulièrement étroite en Chine. Le programme chinois comporte ainsi un volet porté sur la recherche scientifique et la coopération internationale, porté par l'Agence spatiale nationale de Chine (CNSA) et un volet militaire confidentiel. La Chine acquiert aujourd'hui des capacités croissantes de surveillance de l'espace, à l'appui d'un nombre croissant de satellites <sup>(1)</sup>.

Pour la France et l'Union européenne, le secteur spatial constitue un bon exemple de domaine où les coopérations commerciales et scientifiques engagées avec la Chine gagneraient à être revues à l'aune de cette nouvelle concurrence (voir *infra*), afin de ne pas perdre nos avantages comparatifs sur les moyen et long termes.

*Sources diverses*

Si le 14<sup>ème</sup> plan quinquennal comporte un volet consacré à la sécurité, **plusieurs objectifs distincts ont été fixés par les autorités en matière de défense**. Les échéances de 2035 et 2049 ont d'abord été retenues pour faire de l'Armée populaire de libération une armée moderne (2035) et de classe mondiale (2049)

---

(1) Voir notamment l'entretien croisé de Marc Julienne et Isabelle Sourbès-Verger dans *Le Monde* [https://www.lemonde.fr/international/article/2021/01/22/dans-sa-conquete-spatiale-la-chine-veut-consolider-ses-capacites-militaires\\_6067234\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2021/01/22/dans-sa-conquete-spatiale-la-chine-veut-consolider-ses-capacites-militaires_6067234_3210.html)

avant que 2027 – année qui marquera les cent ans de l’APL – n’ait été fixée comme échéance pour que l’APL devienne « **l’armée du Centenaire** ».

L’ensemble de ces plans et objectifs dessine la vision stratégique des autorités chinoises, avec l’année 2049 comme horizon de l’affirmation de la stratégie de puissance nationale. Si les avis diffèrent sur la portée de l’infléchissement introduit par l’arrivée au pouvoir de Xi Jinping en 2012 et sur l’étendue de la « personnalisation » du pouvoir qu’il aurait introduite, **force est de constater que l’actuel secrétaire général du PCC et président de la République populaire de Chine occupe une place centrale dans cette vision stratégique** <sup>(1)</sup>. Pour rappel, la Constitution a été modifiée en 2018 afin de lever la limite de deux mandats présidentiels en vigueur jusque-là. Aucune figure ne semble aujourd’hui en mesure de concurrencer Xi Jinping, qui devrait être reconduit à la tête du Parti lors du prochain congrès en 2022. **L’empreinte du chef de l’État se manifeste aujourd’hui de multiples façons** : généralisation de l’étude de la Pensée de Xi Jinping (écoles, entreprises, etc.), adoption en 2021 d’une nouvelle résolution sur l’Histoire qui consacre une « ère » Xi Jinping au même titre que les ères Mao et Deng, renforcement des liens directs entre les membres du Bureau politique et Xi Jinping, etc. <sup>(2)</sup>. Un certain nombre d’organes ont par ailleurs été placés sous l’autorité directe du PCC et par là-même de Xi Jinping, tels que la police militaire populaire ou les organes de sécurité publique.

Ainsi, comme cela a pu être avancé en audition par M. Jean-Pierre Cabestan, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), chercheur associé à l’institut de recherche Asia Centre et au Centre d’étude français sur la Chine contemporaine (Hong Kong), le régime chinois s’est considérablement durci depuis 2012, bien que les fondamentaux établis à compter de 1949 soient restés inchangés.

De façon générale, **de nombreux interlocuteurs – chercheurs comme acteurs de terrain – ont indiqué à vos rapporteurs avoir constaté et éprouvé ces dernières années un durcissement du régime dans leurs analyses ou activités**. En outre, la pandémie de covid-19 et les restrictions mises en œuvre pour la maîtriser sont venues se superposer aux ambitions chinoises d’autonomisation, créant ainsi l’inquiétude d’une Chine repliée sur elle-même, dont plusieurs personnes entendues en audition et issues notamment du monde de l’entreprise ont fait part à vos rapporteurs.

---

(1) Voir notamment la synthèse de François Godement, « Le tournant de l’ère Xi Jinping », dans le numéro 30 des Carnets du CAPS, printemps-été 2021.

(2) Selon les estimations de Neil Thomas, la proportion de membres du Bureau politique directement liés à Xi Jinping est passée de 20% en 2017 à 60% en 2020 <https://macropolo.org/analysis/the-ties-that-bind-xi-people-politburo/>

## LA SITUATION À HONG-KONG, ILLUSTRATION DES ÉVOLUTIONS DU RÉGIME DE PÉKIN

Les évolutions de la situation de Hong-Kong, région administrative spéciale rétrocédée par le Royaume-Uni à la Chine en 1997, fournissent une illustration du durcissement du régime de Pékin observé ces dernières années. Selon la déclaration sino-britannique de 1984 qui a dicté les termes de la rétrocession de Hong-Kong à la Chine continentale, Hong-Kong doit jouir d'un « haut degré d'autonomie », sauf dans les domaines des affaires étrangères et de la défense, et doit conserver ses libertés démocratiques et son système économique et social dans le cadre du statut « un pays, deux systèmes » jusqu'en 2047. En vertu de la « *Basic Law* » hongkongaise, un chef de l'exécutif doit être depuis cette date nommé par Pékin pour cinq ans après sa sélection par une Assemblée représentative. Le texte évoque l'instauration du suffrage universel, qui a fait l'objet en 2014 d'une proposition de Pékin prévoyant une pré-sélection par un comité de nomination des candidats au poste de chef de l'exécutif soumis au suffrage universel.

Or, Pékin a accentué ces dernières années sa mainmise sur Hong-Kong, non sans susciter d'importantes manifestations localement. En 2014, l'île avait déjà été marquée par la formation du mouvement pro-démocratie dit « des parapluies », porté par des étudiants, ce mouvement s'était formé en 2014 contre le projet de Pékin de choisir les candidats à l'élection du chef de l'exécutif de 2017. En juin 2019, c'est un projet de loi autorisant des extraditions vers la Chine continentale qui a suscité d'importantes manifestations, aboutissant au retrait du projet mais aussi au stationnement temporaire des troupes chinoises à la frontière entre la Chine continentale et Hong-Kong. En novembre 2019, le camp pro-démocratie a triplé le nombre de sièges occupés lors des élections locales. En mai 2020, Pékin a déposé un projet de loi dit de sécurité nationale, prévu pour sanctionner pénalement les actes de « *sécession, subversion, terrorisme et collusion avec les forces extérieures étrangères* », la loi a fait l'objet d'une application extensive. Elle introduit également des restrictions sur la liberté des médias et rend possibles des poursuites dans le cadre du système judiciaire continental. Elle a aussi pour spécificité de s'appliquer à tous, sans critère de nationalité. Dans le sillage de cette loi, promulguée en juillet 2020, la plupart des leaders de l'opposition ont été arrêtés et emprisonnés (on peut citer Lee Cheuk-yan, Jimmy Sham, Eddie Chu, Agnès Chow, etc.) et des dizaines d'organisations de la société civile se sont dissoutes d'elles-mêmes face aux craintes suscitées par les risques de répression. L'une des arrestations les plus remarquées en application de cette loi a été celle de Jimmy Lai, magnat de la presse et fondateur du principal média d'opposition de Hong Kong, Apple Daily, dont le siège a été perquisitionné. Ces derniers mois, une montée en puissance du Bureau de liaison, organe chargé de relayer les instructions de Pékin à l'administration locale, a aussi été constatée.

En outre, les élections législatives qui devaient avoir lieu en septembre 2020 ont été reportées à l'année suivante et ont ainsi eu lieu en décembre 2021, après l'imposition par Pékin d'une réforme du système électoral au printemps 2021. La réforme a réduit le nombre de députés élus au suffrage universel et créé un système de parrainage des candidatures visant à ce que seuls les « patriotes » puissent concourir. Seule une quinzaine de candidats n'appartenant pas au camp pro-Pékin se sont présentés aux élections – les principaux partis du camp démocrate ayant choisi de ne pas participer au scrutin – qui ont été marquées par une victoire du camp pro-Pékin mais aussi un fort taux d'abstention (de l'ordre de 70 %). Début 2022, la cheffe de l'exécutif hongkongaise Carrie Lam a annoncé la présentation prochaine d'une nouvelle loi relative à la sécurité nationale, qui devrait comprendre une quarantaine de nouvelles infractions.



Depuis 2019, la situation à Hong-Kong a suscité une série de réactions internationales. Les ministres des affaires étrangères du G7 ont exprimé dans des communiqués conjoints leurs inquiétudes face à l'érosion démocratique et la remise en cause du principe « un pays, deux systèmes », en appelant la Chine à respecter la déclaration sino-britannique, qui a le statut d'un accord de droit international. Les Etats-Unis de Donald Trump ont aussi mis fin au statut économique spécial dont jouissait Hong-Kong et ont adopté des sanctions à l'encontre de dirigeants politiques hongkongais. L'Union européenne a adopté des mesures de restriction sur les exportations d'équipements pouvant être utilisés à des fins de surveillance ou de répression et adopté une série de mesures pour aider la société civile, avant d'adresser un avertissement à Pékin au printemps 2021 concernant la réforme électorale. Comme a pu le souligner M. Antoine Bondaz, chargé de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique, lors d'une table-ronde de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale organisée le 2 décembre 2020 sur la situation à Hong-Kong <sup>(1)</sup>, si l'on peut s'interroger sur l'efficacité de nos condamnations face à une Chine très peu encline à changer de direction quant à Hong-Kong, il est dans notre intérêt d'user de notre diplomatie pour que la Chine respecte l'ensemble de ses engagements internationaux.

*Sources diverses*

## **B. LA STRATÉGIE CHINOISE LIE DE FAÇON CROISSANTE LA POLITIQUE INTÉRIEURE ET L’AFFIRMATION DE LA CHINE DANS LE MONDE**

Si la Chine affiche désormais **une ambition de renforcement de son autonomie, dont les crises provoquées par la pandémie de covid-19 apparaissent comme un facteur accélérateur**, celle-ci ne doit pas se comprendre comme un désengagement du monde. Bien au contraire, **la Chine tend à se projeter de façon croissante sur la scène internationale**. Les autorités chinoises mettent régulièrement en avant leur implication sur des sujets globaux et les différents partenariats plus ou moins développés avec d'autres pays <sup>(2)</sup>.

Comme cela a été énoncé à plusieurs reprises lors des auditions menées par vos rapporteurs, **la Chine de Xi Jinping se caractérise par une projection sur la scène internationale qui se distingue des préceptes mis en avant sous l'ère de Deng Xiaoping**, à savoir « *faire profil bas* » et « *attendre son heure* ». Si la Chine d'hier était concentrée sur son développement intérieur, la Chine d'aujourd'hui – et de demain – lie stabilité intérieure et affirmation extérieure et **n'hésite plus à promouvoir sa vision de l'ordre du monde et son mode de gouvernance**, tout particulièrement dans les organisations internationales et dans les pays en développement. Ainsi, la « grande renaissance » de la nation chinoise est étroitement liée à l'affirmation de son *leadership* dans le monde. Depuis son arrivée au pouvoir, Xi Jinping met régulièrement en avant le concept des « quatre

---

(1) [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion\\_afetr/15cion\\_afetr2021017\\_compte-rendu#](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_afetr/15cion_afetr2021017_compte-rendu#)

(2) Voir notamment les conférences du ministre des affaires étrangères Wang Yi

*confiances en soi* » ou « *quadruple confiance* <sup>(1)</sup> », qui renvoie à la confiance dans le système politique de la Chine, dans sa « voie de développement », en sa culture et en ses théories. La politique étrangère chinoise est désormais irriguée par des concepts tels que la « *coopération gagnant-gagnant* » ou l'idée d'une « *communauté de destin partagée par l'humanité* », qui peuvent concurrencer certains concepts occidentaux.

Comme cela a régulièrement été mis en avant lors des auditions menées par vos rapporteurs, il est désormais clair que l'ouverture économique de la Chine et son intégration à la mondialisation, dont l'une des étapes clef fut son adhésion à l'OMC en 2001, ne l'ont pas transformée en démocratie libérale, contrairement à ce que suppose la théorie du « changement par les échanges » (« *Wandel durch Handel* » selon la formule allemande consacrée) qui a connu une importante adhésion en Europe et plus encore aux États-Unis au tournant du siècle <sup>(2)</sup>. Progressivement, cette approche est toutefois apparue comme erronée et la Chine a bien plutôt eu tendance à consolider son modèle à mesure que son économie se développait.

### **1. Une présence devenue incontournable sur de nombreux sujets multilatéraux**

Dans de nombreux secteurs des relations internationales, la Chine est devenue un acteur incontournable, évolution qui permet de comprendre que la Chine soit aujourd'hui **au carrefour de plusieurs enjeux de notre politique étrangère** (voir *infra*).

Ainsi, **le poids de la Chine en matière de lutte contre le réchauffement climatique fait aujourd'hui l'unanimité**, tout d'abord du fait du positionnement du pays comme premier émetteur mondial de gaz à effet de serre (28 % des émissions mondiales selon les dernières données disponibles, devant les États-Unis qui représentent 11 % du total) <sup>(3)</sup> et parmi les 17 pays dits de « méga-diversité » qui détiennent à eux seuls les deux tiers de la biodiversité mondiale. Si l'on regarde les données par habitant, les États Unis se trouvent en tête du classement avec 16,1 Gt CO<sub>2</sub> e par personne et par an tandis que la Chine se situe avec 7,1 Gt CO<sub>2</sub> e par personne et par an dans la même fourchette que celle de l'Union européenne (6,6 Gt CO<sub>2</sub> e par personne et par an). De même, au regard des données relatives aux émissions accumulées de CO<sub>2</sub> entre 1850 et 2021, qui permettent de prendre en compte les différentes chronologies de développement économique national, les États-Unis sont toutefois largement en tête avec 20 % du total émis, devant la Chine

---

(1) Voir notamment le discours prononcé à l'occasion du centième anniversaire du PCC <https://legrandcontinent.eu/fr/2021/07/02/notre-nouvelle-marche-comprendre-le-discours-de-xi-jinping/>

(2) [https://www.lemonde.fr/economie/article/2021/12/10/quand-l-occident-croyait-a-la-convergence-de-la-chine\\_6105422\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2021/12/10/quand-l-occident-croyait-a-la-convergence-de-la-chine_6105422_3234.html)

(3) Si l'on regarde les données par habitant, les États-Unis se trouvent en tête du classement avec 16,1 Gt CO<sub>2</sub> e par personne et par an tandis que la Chine se situe avec 7,1 Gt CO<sub>2</sub> e par personne et par an dans la même fourchette que celle de l'Union européenne (6,6 Gt CO<sub>2</sub> e par personne et par an).

avec 11 % <sup>(1)</sup>. Cela permet de comprendre la notion de « responsabilités communes mais différenciées » face au réchauffement climatique, que la Chine a pu défendre aux côtés de pays en développement.

Lors de son allocution donnée à l'occasion de la 75<sup>ème</sup> Assemblée générale des Nations unies à l'automne 2021, Xi Jinping a annoncé l'engagement de la Chine à atteindre son pic d'émissions de carbone en 2030 et la neutralité carbone à horizon 2060, engagement repris dans le 14<sup>ème</sup> plan quinquennal (voir *supra*).

Ces dernières années, les engagements pris par la Chine ont eu un impact notable sur le succès des conférences des parties (COP) organisées par les Nations unies afin de réunir les signataires de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC). À Copenhague en 2009, la Chine avait refusé tout objectif contraignant et s'était opposée à toute mesure de vérification de l'application de l'accord, alors que la COP 21 en 2015 a vu l'adhésion de la Chine à l'Accord de Paris et l'adoption d'engagements chiffrés <sup>(2)</sup>. La COP 26, qui a eu lieu à Glasgow en novembre 2021, a rappelé que la Chine restait à ce jour très dépendante du charbon, qui représentait encore en 2019 près de 60 % de son bilan énergétique <sup>(3)</sup>. Aux côtés de l'Inde et soutenue par quatre autres pays <sup>(4)</sup>, la Chine s'est en effet opposée à ce que le texte final prévoit une sortie du charbon, préférant la notion de diminution du recours au charbon.

Ces dernières années, la Chine a été partie prenante à toutes les négociations internationales sur le développement durable. En plus des COP de la CCNUCC, la Chine a participé aux COP de la convention de Ramsar sur les zones humides (1971), dont elle devait accueillir la 14<sup>ème</sup> édition en 2021 à Wuhan, aux COP de la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification (1994) et a été chargée de l'organisation de la COP 15 de la convention de 1992 sur la diversité biologique, dont l'organisation a été scindée en deux temps du fait des conditions sanitaires (première séquence virtuelle en octobre 2021 et seconde séquence prévue à Kunming, à ce jour, au printemps 2022 mais qui pourrait être reportée à l'été).

La présence de la Chine est également devenue incontournable sur différentes **questions financières**, du fait de la place acquise par le pays en la matière au plan international.

**La Chine est aujourd'hui un acteur de premier plan du financement du développement**, en lien avec le lancement en 2013 des Nouvelles routes de la soie, initiative géopolitique majeure de la politique extérieure chinoise présentée comme une réponse aux besoins en infrastructures de connectivité entre le continent eurasiatique, l'Afrique et l'Océanie (voir *infra*) et qui permet notamment de

---

(1) <https://www.carbonbrief.org/analysis-which-countries-are-historically-responsible-for-climate-change>

(2) La Chine s'est notamment engagée à réduire les émissions de CO<sub>2</sub> par unité de PIB de 60 % à 65 % d'ici à 2030 et à augmenter la part des énergies non fossiles à 20 % de la consommation d'énergie.

(3) <https://www.lesechos.fr/monde/enjeux-internationaux/climat-cinq-ans-apres-la-chine-redonne-du-souffle-a-laccord-de-paris-1272778>

(4) L'Afrique du Sud, le Venezuela, l'Iran, le Nigeria

comprendre les liens étroits entre financement du développement et promotion des exportations chinoises.

La Chine n'étant pas membre de l'OCDE, les montants exacts de son aide publique au développement restent difficiles à évaluer. En effet, la Chine n'est pas tenue de suivre la définition établie par le comité d'aide publique au développement (CAD) <sup>(1)</sup> de l'Organisation et de déclarer son aide selon les mêmes critères que les pays membres. Ainsi, les institutions financières chinoises ne s'imposent pas d'utiliser des instruments de financement et des éléments de « concessionnalité » des pays membres du CAD de l'OCDE.

---

(1) « L'aide publique au développement (APD) est fournie par les États pour améliorer le développement économique et le niveau de vie des pays en développement. Les prêts et crédits consentis à des fins militaires en sont exclus. L'aide peut emprunter la voie bilatérale, (être fournie directement par un donneur à un bénéficiaire), ou transiter par un organisme multilatéral (ONU, Banque mondiale). Elle prend la forme de dons, de prêts assortis de conditions de faveur (comportant un élément de libéralité d'au moins 25 % du total) ou d'apports d'assistance technique. »

### LES MODALITÉS DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT CHINOISE

De nombreux travaux ont été réalisés ces dernières années pour mieux comprendre l'APD chinoise, notamment par l'Agence française de développement (AFD), qui a transmis les conclusions de ses travaux à vos rapporteurs. Ainsi, la définition chinoise de l'aide au développement englobe non seulement l'aide au sens de l'OCDE, mais aussi le financement des investissements, dans une logique de promotion du commerce extérieur, avec des instruments de financement allant des subventions aux prêts commerciaux (subvention, prêts à taux zéro, prêts concessionnels et préférentiels, prêts commerciaux) :

- les subventions et les prêts à taux zéro sont accordés par le ministère du commerce (Mofcom) avec l'appui de plusieurs institutions sous sa tutelle, en lien avec les ministères sectoriels chinois concernés par le projet. L'identification du projet est faite via les ambassades de Chine à l'étranger au sein desquelles figurent des représentants du Mofcom. Il s'agit de projets de renforcement de capacités (subvention) ou d'infrastructures publiques de faible montant (prêts à taux zéro) ;
- les prêts concessionnels et les prêts préférentiels (prêts à taux concessionnel) sont accordés par China Eximbank dans une logique de soutien aux exportations. C'est aussi cette logique qui prévaut pour l'octroi des prêts commerciaux (aux conditions du marché) par Eximbank et par China Development Bank-CDB. Eximbank et CDB <sup>(1)</sup> sont deux banques publiques dont la mission est de mettre en œuvre la politique du gouvernement chinois en matière de soutien aux exportations (Eximbank) ou de financement des grands projets d'infrastructure essentiellement en Chine mais aussi à l'étranger dans une moindre mesure (CDB). Eximbank et CDB ont rang de ministères et rendent compte directement au conseil des affaires de l'Etat, organe central de coordination de l'action gouvernementale. Les projets financés relèvent des grandes infrastructures publiques, majoritairement d'énergie et de transport, réalisées par des entreprises publiques chinoises sélectionnées par appel d'offres lancé par le Mofcom.

En 2018, une agence de coopération – l'agence bilatérale de développement chinoise (China International Development Cooperation Agency – CIDCA) – a été créée. Son rôle est de renforcer la planification stratégique, de coordonner l'aide extérieure, et ainsi mieux servir le dispositif diplomatique chinois et les grandes initiatives comme les Nouvelles routes de la soie. Cette agence n'est pas un opérateur mais elle est appelée à contrôler les concours alloués par le ministère du commerce et les deux banques publiques. A ce stade cependant, la CIDCA ne semble pas avoir eu de réelle emprise sur le dispositif de financement chinois projeté à l'étranger, qui reste fragmenté.

*Source : Agence française de développement et sources diverses*

Ainsi, là où les documents officiels chinois indiquent un montant d'environ 35 milliards d'euros d'aide publique au développement déployés entre 2013 et 2018 <sup>(2)</sup>, sous forme de dons et de prêts concessionnels, une étude réalisée en 2020 par la Boston University et portant sur les engagements de financement d'infrastructures dans les pays émergents octroyés par Eximbank et la CDB évaluait

---

(1) Par le total de leur bilan, CDB est la première banque de développement au monde et Eximbank est la première banque d'import export au monde.

(2) Voir notamment le « livre blanc » du développement publié par les autorités en janvier 2021 [http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202101/10/content\\_WS5ffa6bbbc6d0f72576943922.html](http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202101/10/content_WS5ffa6bbbc6d0f72576943922.html)

les montants à 450 milliards de dollars entre 2008 et 2019, avec une tendance à la baisse depuis 2016. Cette somme équivaut à peu près à la somme engagée par la Banque mondiale sur la même période.

On peut également citer une étude de la JICA *Ogata Research Institute* qui estimait en 2019 que les flux d'APD chinoise au sens de l'OCDE s'élevaient à 5,9 milliards de dollars dont :

- 70 % (soit 4,1 milliards de dollars) en financement bilatéral de type APD octroyés sous forme de dons (41 % du total des flux de type APD), de prêts sans intérêt (8 %) et de prêts concessionnels (21 %) ;
- 30 % (1,8 milliard de dollars) en financements multilatéraux éligibles à l'APD sous la forme de contributions aux organisations internationales multilatérales (en premier lieu Nations unies, Global Fund, CGIAR), et aux banques multilatérales (IDB, AfDB, Afreximbank, AIIB, NDB, FOCAC, MCDF, Banque Mondiale, BASD). Il s'agit essentiellement de subventions et prêts à taux zéro.

Ainsi, souvent en lien étroit avec la prise en compte des besoins nationaux, la Chine a pris une place croissante sur les questions de développement. On peut notamment citer l'exemple des Objectifs de développement durable (ODD). Peu après le sommet des Nations unies sur les ODD de 2015, un *Center for International Knowledge on Development* (CIKD) rattaché au Conseil des affaires de l'État a été créé à la demande de Xi Jinping, avec pour objectifs prioritaires de :

- changer les théories du développement ;
- promouvoir le développement international et la coopération ;
- favoriser la prise en compte des ODD dans la stratégie chinoise interne et internationale.

Cela s'inscrit dans un contexte où les besoins nationaux en matière de développement peuvent recouper les ODD (croissance et baisse de la pauvreté mais dégradation rapide de l'environnement, fortes inégalités territoriales), justifiant ainsi la sensibilité des autorités aux enjeux de développement durable. Ainsi, les objectifs adoptés en 2015 attestent d'une volonté chinoise de contribution aux grands objectifs multilatéraux dans la poursuite de l'agenda national, également dans le but d'influer sur le narratif de l'agenda international du développement.

En janvier 2021, la Chine a publié un nouveau livre blanc sur l'aide internationale, intitulé « *China's International Development Cooperation in the New Era* ». Si ce document reprend les invariants de la politique d'APD chinoise (principe de non-ingérence, partenariat gagnant-gagnant, respect mutuel, logique de coopération sud-sud, communauté de destin pour l'humanité...), il présente aussi quelques inflexions par rapport à l'approche suivie jusqu'ici (passage de « *l'aide extérieure chinoise* » à « *la coopération internationale de développement* » qui

articule l'aide au sens de l'OCDE à des politiques de coopération économique et commerciale, intégration des grands thèmes de l'agenda international du développement avec la référence à l'agenda 2030 en mettant en avant les questions liées au climat, à l'environnement et à la biodiversité, promotion de la mise en valeur d'outils de coopération de gouvernance et d'allègement de la dette, en privilégiant l'approche bilatérale). Dès lors, ce document peut être lu comme une tentative de conciliation entre la poursuite des intérêts économiques et géopolitiques, pour lesquels l'aide est un instrument parmi d'autres (voir *infra*) et une prise de conscience croissante de la Chine de son rôle majeur pour la mise en œuvre de l'agenda international du développement.

Dans ce contexte, la Chine est devenue le premier créancier bilatéral officiel des pays en développement. Selon les informations communiquées à vos rapporteurs par le ministère de l'économie, des finances et de la relance (MEFR), la Chine détenait en 2021 environ 62,1 % de la dette publique extérieure des pays d'Afrique subsaharienne, contre 3,1 % en 2000<sup>(1)</sup>. Elle a dépassé la Banque mondiale pour ce qui est des pays africains à faible revenu, avec un encours de 64 milliards de dollars contre 62 pour la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), qui dépend de la Banque mondiale.

Si la Chine n'est pas membre du Club de Paris<sup>(2)</sup>, elle a accepté d'y participer en tant que participant *ad hoc* et peut prendre part aux sessions de négociation. D'une part, l'approche chinoise reste fondamentalement différente de celle des créanciers du Club de Paris, d'autre part, les discussions se sont développées et des accords ont pu être obtenus sur certains sujets. D'abord réticente, la Chine a accepté de coopérer avec le système multilatéral sur la gestion du risque de surendettement.

Depuis 2017, le pays entretient un dialogue avec le FMI sur la soutenabilité de la dette et a publié en 2018 un *debt sustainability framework* applicable de manière facultative aux pays en développement à faible revenu (PFR) dans le cadre de la BRI et inspiré des méthodes du FMI. En 2019, la Chine a pour la première fois travaillé avec le FMI dans le cadre d'une renégociation de dette.

La Chine s'est également associée à l'**Initiative de suspension du service de la dette (ISSD)**, présentée le 15 avril 2020 par les membres du Club de Paris, les 5 créanciers du G20 hors Club de Paris – Chine, Inde, Arabie saoudite, Afrique du Sud, Turquie – et le Koweït et les Émirats arabes unis dans le contexte de la pandémie de covid-19, afin de permettre aux pays en développement, notamment africains (38 pays éligibles sur 77 sont situés en Afrique subsaharienne) de dégager des marges de manœuvre budgétaires supplémentaires et immédiates pour faire face

---

(1) Pour certains pays, cette part est nettement plus importante : 57 % pour Djibouti, 45 % pour la RDC et pour l'Angola, 32 % pour le Cameroun. <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2021/11/02/le-positionnement-de-la-chine-parmi-les-bailleurs-en-afrique-subsaharienne>

(2) Le Club de Paris est une instance de coordination des discussions et de renégociation des dettes comptant 22 membres, dont la France. Ces dernières années, la part du Club de Paris a largement diminué au profit de créanciers émergents membres du G20, à commencer par la Chine.

aux besoins urgents de liquidité. L'ISSD a permis, pour les pays en faisant la demande, de bénéficier d'un report du paiement du service de la dette bilatérale dû aux créanciers publics officiels participants, d'abord entre le 1<sup>er</sup> mai et le 31 décembre 2020, puis jusqu'en juin 2021 grâce à une décision de prolongation, prise dans le cadre du « *common framework* » adopté lors du sommet du G20 de novembre 2020 et auquel la Chine avait accepté de se joindre. L'association de la Chine à ces initiatives est essentielle pour la France et les autres membres du Club de Paris. En effet, une approche chinoise discordante pourrait se traduire par une compromission des mesures engagées par les autres créanciers (par exemple, une dynamique de ré-endettement après une suspension voire une annulation de dette).

Comme cela a été indiqué en audition à vos rapporteurs par les représentants de MEFR, **cette coopération indispensable se traduit par des négociations parfois difficiles**, comme cela a été le cas récemment pour l'adoption de la déclaration finale du Sommet sur le financement des économies africaines qui a eu lieu à Paris le 18 mai 2021 <sup>(1)</sup>. Cette déclaration comporte des engagements relatifs à une transparence renforcée dans la gestion de la dette, qui ont d'abord rencontré l'opposition de la Chine.

De façon générale, **on constate une implication croissante de la Chine dans les instances multilatérales financières, où elle soutient des positions qui peuvent converger avec celles de la France et de l'Union européenne comme s'en distinguer nettement**. La Chine a soutenu le déploiement de la facilité d'urgence du FMI et d'une allocation de droits de tirage spéciaux (DTS) à hauteur de 650 milliards de dollars en vue d'accroître les liquidités disponibles dans le monde dans le contexte de la crise sanitaire. Elle partage avec la France le souhait de voir le FMI suffisamment doté en ressources et placé au centre du dispositif mondial de sécurité financière. En revanche, les positions sont plus éloignées concernant la transparence de la dette ou encore le financement des infrastructures.

---

(1) <https://www.elysee.fr/admin/upload/default/0001/10/2fc50a1b3dd5a542d0da02d8b3f564326073efee.pdf>



### OÙ SE SITUE LE RENMINBI (YUAN) DANS LA COMPÉTITION MONDIALE DES MONNAIES ?

Au diapason du poids croissant acquis par l'économie chinoise, le renminbi (RMB ou CNY selon la norme internationale) occupe une place grandissante à l'échelle mondiale. La monnaie chinoise a été intégrée en 2016 au panier du droit de tirage spécial (DTS) du FMI, rejoignant ainsi quatre autres devises (dollar américain, euro, yen, livre sterling). Le renminbi est devenue une monnaie librement utilisable pour les échanges internationaux, mais reste non pleinement convertible en raison du contrôle des capitaux en vigueur. Les flux financiers entre la Chine et le reste du monde restent modestes mais ont connu une tendance à la hausse, et la part du commerce extérieur chinois facturé en RMB est passée de 2,5 % en 2010 à 16,9 % en 2016 <sup>(1)</sup>. La Chine a engagé une démarche d'exportation de sa monnaie, en passant également des accords de SWAP avec d'autres banques centrales.

Pour autant, il est encore trop tôt pour qualifier le RMB de monnaie internationale et cela reste une perspective de long terme, le dollar américain et l'euro conservant l'avantage aux plans quantitatif et qualitatif (transparence, liquidité, convertibilité, etc). Ainsi, seulement 2 % des réserves mondiales de change sont libellées en RMB, contre plus de 60 % en dollars.

A ce stade, la Chine cherche à favoriser l'acceptation transfrontalière de sa monnaie numérique, le e-CNY, par les grandes banques centrales du monde entier et selon une stratégie de long terme. Si des conditions techniques et juridiques telles que la convertibilité totale du compte du capital sont requises pour permettre une véritable expansion du RMB, l'Union européenne aurait tout intérêt à mieux s'emparer de l'enjeu d'avenir que représente la numérisation de l'euro, deuxième monnaie du système monétaire international. En outre, dans un contexte de domination du dollar et de progression du renminbi, l'Union européenne doit aussi rester vigilante sur la part du commerce extérieur mondial facturée en euros (environ 30 %) en commençant par privilégier l'euro dès que possible dans la facturation de nos propres échanges commerciaux.

*Sources : auditions, direction générale du Trésor*

Si la Chine ne s'est pas opposée à l'adoption lors du G20 d'Osaka (Japon) en 2019 des principes d'investissements dans des infrastructures de qualité, elle se montre beaucoup plus réservée dans la pratique, en plaidant pour des modulations dans la mise en œuvre des principes énoncés. Enfin, la Chine est l'un des derniers pays du G20 à ne pas avoir ratifié la convention de l'OCDE de 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, et un plaidoyer en ce sens reste intégré aux discussions entre la France et la Chine.

**Enfin, la Chine apparaît comme un pays incontournable dans les discussions sur l'avenir et la réforme de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), dont elle est membre depuis 2001. Si la Chine a accepté de co-parrainer à l'automne 2018 les propositions de la Commission européenne relatives à la réforme du fonctionnement de l'Organe d'appel de l'Organe de règlement des**

---

(1) <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/725c4a9a-2f6f-4da7-9896-5c5df852e1f5/files/a70c83f3-538f-4d70-a293-e77638203e98>

différends, elle continue de refuser tout débat sur le renforcement des disciplines en matière de subventions, d'entreprises d'État ou de transferts forcés de technologie, qu'elle considère comme une attaque directe contre son modèle économique. Pour rappel, l'OMC n'a fait l'objet d'aucun nouvel accord global multilatéral depuis 2001 et connaît de nombreux blocages, à commencer par celui de l'Organe d'appel pour le règlement des différends <sup>(1)</sup>, gelé par le refus de l'administration Trump de valider toute nouvelle nomination en son sein.

## **2. Une trajectoire qui se projette de façon croissante sur la scène internationale en mobilisant les différents leviers de la politique étrangère**

### ***a. Une présence accrue dans les organisations internationales, associée à une ambition d'exportation normative***

La place croissante de la Chine sur la scène internationale peut se mesurer à son **activisme croissant dans les organisations internationales**, qu'il s'agisse de l'Organisation des Nations unies (ONU) ou d'organisations sectorielles telles que les agences spécialisées de l'ONU. Cette présence croissante traduit **une volonté d'influence sur la définition des normes internationales**, dont la politique chinoise d'aide publique au développement atteste également. Longtemps en retrait des organisations internationales, la Chine cherche aujourd'hui à occuper une place correspondant à sa montée en puissance.

Membre permanent du Conseil de sécurité, la Chine est devenue le deuxième contributeur au budget des opérations de maintien de la paix (OMP) derrière les États-Unis <sup>(2)</sup> et le huitième État contributeur en troupes <sup>(3)</sup>. Ces dernières années, **la Chine a réussi à placer ses ressortissants à la tête de quatre des agences spécialisées de l'ONU sur quinze** : l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI), l'Union internationale des télécommunications (UIT) et l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Seule la Chine bénéficie de tels relais, qui s'accompagnent aussi de la présence de directeurs généraux adjoints de nationalité chinoise <sup>(4)</sup>. Seuls la France et le Royaume-Uni détiennent plus d'un poste de direction de ces agences, avec deux postes chacun.

---

(1) Cet organe compte 7 membres, nommés par consensus, or lorsqu'un mandat arrive à son terme, une nouvelle nomination est nécessaire. Depuis décembre 2019, l'organe d'appel ne compte ainsi plus qu'un seul juge, alors que le quorum est fixé à 3.

(2) 15,2% contre 27,9% sur 387 millions de dollars en 2020-2021

(3) <https://peacekeeping.un.org/fr/troop-and-police-contributors>

(4) La diplomatie chinoise viserait désormais le poste de secrétaire général adjoint aux opérations de paix, détenu par un ressortissant français depuis 1997 : <https://lejournaldelafrique.com/lafrique-daujourd'hui/operations-de-paix-de-lonu-la-chine-fait-de-lombre-a-la-france/>

La Chine a également mis en place en 2016 le Fonds Chine-Nations Unies pour la paix et le développement, dont l'allocation des fonds est décidée conjointement par la Chine et par le Secrétaire général des Nations unies <sup>(1)</sup>.

Dans ce contexte, vos rapporteurs déplorent certains choix effectués par notre pays sur la période récente, tels que le retrait de l'ONUDI – qui a pour mission principale de promouvoir l'industrialisation des pays en développement – en 2014, pour des raisons budgétaires et dans le sillage des États-Unis ainsi que de plusieurs autres États membres de l'Union européenne. Dans le contexte mondial actuel, il semble important d'envisager, collectivement avec nos partenaires européens, une réintégration.

**Recommandation :** ouvrir une réflexion en vue d'un retour de la France à l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI).

La Chine a par ailleurs été nommée en 2020 pour participer aux côtés de quatre autres pays au groupe consultatif du Comité des droits de l'Homme de l'ONU, ce qui lui confère un droit de regard sur la sélection de plusieurs titulaires de mandats des Nations unies pour les droits de l'Homme. En matière de droits de l'Homme, la Chine tend à promouvoir de façon croissante sa propre vision, à l'appui de concepts tels le « *droit au développement* », « *le développement centré sur le peuple* » ou encore le « *destin commun de l'humanité* » et la « *coopération gagnante-gagnante* » (voir *supra*). Cela passe notamment par la formulation de résolutions en Troisième commission (commission chargée des affaires sociales, humanitaires et culturelles) ou des interventions devant l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) et au Conseil de sécurité, en cherchant à fédérer lorsque cela est possible certains États ou groupe d'États comme le G77. À titre d'exemple, on peut citer la présentation en 2019 d'une « contre-déclaration » soutenue par une cinquantaine de pays, en réponse à une déclaration portée par les États-Unis concernant la situation au Xinjiang et qui avait réuni 23 signataires dont la France <sup>(2)</sup>.

L'intérêt de la Chine pour les organisations internationales atteste d'une identification claire de la portée stratégique – économique mais aussi géopolitique – que revêt **la définition des normes internationales**. La présence de la Chine dans les instances de normalisation s'est sensiblement accrue ces dernières années, outre l'UIT, on peut citer l'Organisation internationale de normalisation (ISO), où la Chine a obtenu la présidence d'une trentaine de comités sur environ 150, et la Commission électrotechnique internationale (CEI). La Chine associe ainsi étroitement investissements dans l'innovation (voir *supra*) et renforcement des capacités chinoises d'élaboration des normes, au niveau national comme au niveau international, comme l'a souligné la stratégie « *China Standards 2035* » <sup>(3)</sup>. Si la

---

(1) <https://www.un.org/en/unpdf/index.shtml>

(2) [https://www.lemonde.fr/international/article/2019/10/31/repression-des-ouigours-a-l-onu-la-chine-s-offre-un-soutien-diplomatique-massif\\_6017619\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2019/10/31/repression-des-ouigours-a-l-onu-la-chine-s-offre-un-soutien-diplomatique-massif_6017619_3210.html)

(3) [https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/seaman\\_chine\\_normes\\_techniques\\_2020.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/seaman_chine_normes_techniques_2020.pdf)

Chine n'est encore à l'origine que d'environ 1,8 % des normes internationales référencées, elle porte une stratégie d'exportation de ses normes à l'échelle internationale, ce qui plaide pour **un investissement accru dans notre connaissance de la stratégie chinoise au niveau européen**, afin de mieux anticiper ses impacts, notamment sur nos acteurs économiques, et de la prendre en compte au mieux dans notre propre stratégie de normalisation. De même, l'Union européenne pourrait **développer les coopérations avec les pays en développement en matière de normalisation** <sup>(1)</sup>.

**Recommandations :**

- Réaliser une étude complète de la stratégie chinoise en matière de normes internationales et se doter d'une stratégie de normalisation aux niveaux national et européen, sur la base d'une étude exhaustive des normes en vigueur dans chaque État et partagées au niveau européen ;
- Développer les coopérations avec les pays en développement en matière de normalisation.

De façon générale, l'approche chinoise du multilatéralisme et des partenariats apparaît étroitement et stratégiquement liée à la défense des intérêts chinois et à la promotion de la vision chinoise dans le façonnement des normes. L'initiative des Nouvelles routes de la soie, dont la portée est mondiale, en atteste pleinement.

---

(1) Sur ce sujet voir notamment l'article rédigé par Antoine Bondaz « Renforcer la puissance normative européenne face aux ambitions internationales chinoises en matière de normes techniques » et intégré au rapport du groupe de travail de l'Institut Jacques Delors sur les relations entre l'Union européenne et la Chine, paru en décembre 2021 [https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2021/12/R124\\_Construire\\_autonomie\\_Europe\\_face\\_Chine\\_Interactif.pdf](https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2021/12/R124_Construire_autonomie_Europe_face_Chine_Interactif.pdf)

### LES NOUVELLES ROUTES DE LA SOIE, AXE MAJEUR DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE CHINOISE

Lancé en 2013 à Nour-Soultan (Astana) par Xi Jinping, le projet des Nouvelles routes de la soie (en anglais *Belt and Road Initiative*, BRI) vise à relier la Chine à l'Europe en intégrant le reste de l'Asie et le continent africain, par voie terrestre et par voie maritime, via le développement et le renforcement des infrastructures de transport et d'énergie le long et autour du continent eurasiatique, pour en faciliter la connectivité et l'intégration économique. Il s'agit d'un axe majeur de la politique étrangère chinoise, présenté initialement comme étant au service de la construction d'une « communauté de destin pour l'humanité » et dont l'appellation fait référence à la mythique route caravanière qui reliait, il y a près de 2 000 ans, Xi'an en Chine à Antioche en Syrie médiévale dans l'actuelle Turquie. Les Nouvelles routes de la soie comptent aujourd'hui environ 3 100 projets répartis dans près de 70 pays, dont des pays européens comme l'Italie, et les investissements réalisés depuis 2013 sont estimés à plus de 1 000 milliards de dollars <sup>(1)</sup>. Il s'agit d'une stratégie protéiforme, qui a connu des évolutions et des adaptations dans le temps. En 2015, une dimension numérique a ainsi été intégrée au projet.

D'après un rapport établi en 2019 par la Banque mondiale, les investissements réalisés dans le cadre des Nouvelles routes de la soie pourraient à terme contribuer à faire sortir de la pauvreté environ 7,6 millions de personnes dans le monde <sup>(2)</sup>.

Les investissements chinois déployés dans le cadre des Nouvelles routes de la soie sont accueillis favorablement par la France et l'Union européenne s'ils se présentent comme des projets d'intérêt commun respectant les normes internationales et européennes (techniques, environnementales, de concurrence loyale et de marchés publics). Toutefois, les NRS ont fait l'objet d'une contestation croissante dans plusieurs pays du monde et ont suscité l'élaboration de projets alternatifs, notamment au niveau européen. Les principales critiques portent sur l'endettement des pays bénéficiaires, le manque de transparence des montages financiers ou encore les conséquences environnementales et sociales de certains projets. Depuis deux à trois ans, on observe une baisse des flux de financement des institutions financières chinoises au profit des pays émergents et en développement, qui peut s'expliquer tant par la hausse du niveau d'endettement des pays émergents et des pays en développement à faible revenu (54 % d'entre eux étaient en risque de surendettement élevé ou en détresse de dette en 2020, contre 34 % en 2011), par certaines critiques formulées sur les investissements chinois par leurs bénéficiaires (on peut notamment citer les exemples de Djibouti, du Pakistan ou de la Zambie) et par des abandons de projets (Népal, Sierra Leone, etc.). Si les Nouvelles routes de la soie ont pu être dénoncées, notamment par les États-Unis, comme une forme de stratégie de prédation, à ce stade, le non-remboursement a plutôt conduit à des rééchelonnements qu'à des cessions d'actifs, à l'exception près du port d'Hambantota, que le Sri Lanka a cédé à une entreprise d'État chinoise en 2017 en échange de l'effacement d'un peu plus de 1 milliard de dollars d'emprunts.

---

(1) [https://www.lemonde.fr/economie/article/2021/12/13/avec-les-nouvelles-routes-de-la-soie-pekino-tente-d-exporter-son-modele-de-developpement\\_6105806\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2021/12/13/avec-les-nouvelles-routes-de-la-soie-pekino-tente-d-exporter-son-modele-de-developpement_6105806_3234.html)

(2) <https://www.worldbank.org/en/topic/regional-integration/publication/belt-and-road-economics-opportunities-and-risks-of-transport-corridors>

Récemment, de légères inflexions ont pu être constatées côté chinois, parmi lesquelles la publication par le ministère chinois du commerce (Mofcom) de lignes de conduite socio-environnementales pour les entreprises chinoises investissant à l'étranger ou un intérêt accru pour des domaines comme la santé, le numérique ou l'environnement, au détriment des infrastructures. À l'issue de la dernière édition du Forum sur la coopération sino-africaine (FOCAC) qui a eu lieu en novembre 2021 à Dakar, aucune promesse chiffrée de financements chinois n'a été formulée, et ce pour la première fois. Pour rappel, une promesse de 60 milliards de dollars de financements avait été faite par Xi Jinping lors de la précédente édition en 2018.

*Sources diverses*

### PRINCIPAUX PROJETS D'INFRASTRUCTURES CHINOIS DANS LE MONDE



*Source : Carnegie Endowment for International Peace, 2021*

Ainsi, la stratégie chinoise consiste à **associer une présence croissante dans les organisations régionales et internationales existantes à la création d'organisations alternatives**, parmi lesquelles on peut citer la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (2014), la *New Development Bank* (NDB) créée avec les autres « BRICS » (Brésil, Russie, Inde et Afrique du Sud) ou encore le mécanisme « BRITACOM » qui a vocation à réunir les pays participant aux NRS <sup>(1)</sup>. L'approche chinoise du multilatéralisme, qui peut s'apparenter à un « **multi-bilatéralisme** » associant extension de l'influence de la Chine dans les instances multilatérales et multiplication des « partenariats stratégiques » et accords bilatéraux, se distingue ainsi de l'approche française et européenne. Là où la France

(1) La Chine est aujourd'hui le premier actionnaire de la *New Development Bank* et de la Banque asiatique d'investissements dans les infrastructures, en plus d'être le troisième actionnaire de la Banque mondiale, derrière les États-Unis et le Japon

cherche à préserver et faire vivre les acquis d'un multilatéralisme fondé sur le système des Nations unies, la Chine tend à en promouvoir une vision alternative.

Afin de répondre à l'offensive chinoise tant en matière de normes que de financement d'infrastructures, la Commission européenne a présenté fin 2021 un projet d'investissements dans des projets d'infrastructures à travers le monde, à hauteur de 300 milliards d'euros. Intitulé « *Global Gateway* », ce projet s'appuiera pour l'essentiel sur des programmes préexistants dont les fonds – publics comme privés – seront réorientés. Les sommes allouées seront mises à disposition sous forme de prêts de la Banque européenne d'investissements ou d'institutions financières nationales comme l'Agence française de développement. Les investissements pourront concerner des domaines variés (climat, énergie, transports, santé, numérique, éducation, recherche, etc.), surtout, les États bénéficiaires devront s'engager à respecter « *l'État de droit, des standards en matière de droits de l'homme, sociaux, des droits des travailleurs* ».

### ***b. Une politique étrangère qui associe soft et hard power***

Occupant une place indéniable sur la scène internationale, la Chine mobilise pour ce faire une large palette d'outils de politique étrangère.

Ainsi, la présence croissante de la Chine dans les instances internationales et la multiplication des partenariats noués par la diplomatie chinoise sont étroitement liés à **la mobilisation de divers outils d'influence**.

En première analyse, le « *soft power*<sup>(1)</sup> » semble moins mis en avant aujourd'hui dans ses formes traditionnelles qu'il n'a pu l'être par le passé, dans la mesure où la diplomatie chinoise, au service d'une stratégie de puissance plus visible et affirmative, est devenue beaucoup plus « *rugueuse* », pour reprendre un terme employé en audition par Jean-Pierre Cabestan.

Comme cela a été souligné en audition par MM. Bertrand Lortholary et Louis Riquet, directeur d'Asie Océanie et sous-directeur d'Extrême Orient au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, **la tonalité de la diplomatie chinoise a profondément évolué ces dernières années**. Dans certains pays, la priorité n'a pas tant été donnée à la construction des liens qu'à l'établissement d'un rapport de force.

Cette **diplomatie dite des « loups guerriers » ou « combattants »** – ainsi baptisée au printemps 2020 en référence au film *Wolf Warrior 2*, plus grand succès du *box-office* chinois, sorti en 2017 – se caractérise par une attitude agressive de diplomates chinois, dénonçant dans les médias et sur les réseaux sociaux occidentaux les personnalités politiques ou médias locaux comme anti-chinois, en utilisant une verve éloignée des standards diplomatiques. Ce changement de ton a

---

(1) Le *soft power* ou *capacité de convaincre* désigne la capacité d'un État à influencer et à orienter les relations internationales en sa faveur par un ensemble de moyens non coercitifs, parmi lesquels on trouve la diplomatie, la coopération institutionnelle, la culture, l'éducation, la promotion du modèle économique et politique.

fait l'objet de nombreuses analyses <sup>(1)</sup>, cherchant à déterminer si cette diplomatie relevait davantage d'initiatives individuelles ou d'une expression systémique. Comme cela a également été rappelé en audition, cette approche ne fait pas l'unanimité parmi les diplomates chinois et l'école « traditionnelle » reste bien présente. Pour autant, les « loups guerriers » n'ont à ce stade pas fait l'objet de remise en cause de la part des autorités centrales, malgré les dommages perceptibles qu'a pu avoir l'action de certains sur la perception de la Chine à l'étranger. Si la perception de la Chine dans les opinions publiques étrangères ne saurait être exclusivement imputée à ses diplomates, une évaluation globale de la détérioration de l'image de la Chine dans les opinions publiques occidentales a été fournie par le Pew Research Center en 2020 <sup>(2)</sup>. Comme le souligne le rapport précité de l'IRSEM sur les opérations d'influence de la Chine, le paradoxe du caractère « *contreproductif* » de cette diplomatie n'est qu'apparent, notamment lorsqu'on tient compte du fait que « *l'objectif de cette stratégie n'est pas tant de nous plaire que de plaire à Pékin* » <sup>(3)</sup>.

Ce changement de ton s'inscrit dans **une mobilisation croissante et protéiforme des outils d'influence par la Chine**. L'analyse de cette stratégie, dans un spectre large qui va de la diplomatie à l'ingérence, a notamment fait l'objet d'un travail de grande ampleur publié en octobre 2021 et mené par MM. Paul Charon et Jean-Baptiste Jeangène Vilmer. Ce rapport, intitulé « *Les opérations d'influence chinoises – Un moment machiavélien* » analyse tant les concepts que les acteurs de l'influence chinoise et fait le constat général d'une Chine qui n'a pas renoncé à séduire mais qui « *assume de plus en plus d'infiltrer et de contraindre* » <sup>(4)</sup>. Il rappelle ainsi que la « culture » a été incluse dans la notion de sécurité par la loi sur la sécurité nationale de 2015, dans la mesure où le PCC redoute la pénétration en Chine des valeurs occidentales et cherche ainsi à contrôler les récits qui sont faits sur la Chine à l'extérieur.

---

(1) Voir notamment l'article de Marc Julienne et Sophie Hanck paru dans *Politique étrangère* en mars 2021 <http://politique-etrangere.com/2021/03/05/diplomatie-;chinoise-de-lesprit-combattant-au-loup-guerrier/>

(2) <https://www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-reach-historic-highs-in-many-countries/>

(3) <https://www.irsem.fr/rapport.html> voir page 239

(4) <https://www.irsem.fr/institut/actualites/rapport.html>



## LES INSTITUTS CONFUCIUS, FER DE LANCE DE LA POLITIQUE D'INFLUENCE CHINOISE

Les instituts Confucius sont des institutions culturelles à but non lucratif, d'abord connus comme instituts d'apprentissage de la langue chinoise et de diffusion de la culture chinoise et que la France a pu en ce sens accueillir favorablement sur son sol national. Ils proposent des activités liées à l'enseignement de la langue chinoise, la formation d'enseignants, l'organisation d'examens de chinois, la certification d'enseignants de chinois, etc. Ces instituts sont généralement intégrés au sein des universités, avec une double direction locale et chinoise. Anciennement gérés par le Bureau national pour l'enseignement du chinois langue étrangère (Hanban), depuis 2020, les instituts sont supervisés par le Centre pour la langue et la coopération éducative lancé sous l'égide du ministère de l'éducation chinois et la Fondation internationale pour l'éducation, organisation non gouvernementale chargée de l'exploitation de la marque Confucius.

Les premiers instituts Confucius ont été créés en 2004 en Corée du Sud et en Ouzbékistan. En Europe, le premier institut à voir le jour fut celui de Stockholm, en Suède, en 2005. Entre 2012 et 2017, 116 nouveaux instituts ont été créés dans 34 nouveaux pays. Un tel développement en quinze ans est sans précédent, bien plus rapide que ceux connus par les Alliances françaises (834 dans le monde en 2017) ou le British Council (179 dans le monde en 2017) depuis leurs créations respectives en 1883 et 1934. Si la Chine a tout d'abord cherché à développer son influence sur son voisinage propre, d'autres régions ont ensuite fait l'objet d'un développement stratégique, à commencer par l'Afrique où la création d'instituts Confucius est devenue une priorité. Fin 2019, le site officiel des instituts Confucius comptabilisait 62 instituts dans 45 pays africains différents. Les instituts s'inscrivent dans la stratégie des Nouvelles routes de la soie, ainsi, 153 instituts Confucius et 149 classes Confucius sont présents dans 54 pays faisant partie du projet des nouvelles routes de la soie.

En juillet 2019, le Bureau national pour l'enseignement du chinois langue étrangère évaluait le nombre d'institut Confucius à travers le monde à 548 dans 154 pays <sup>(1)</sup>. En 2021, environ 500 instituts rétaient épartis dans 146 pays dont 17 en France.

Sur la période récente, la perception des instituts Confucius a évolué dans plusieurs pays et des instituts ont été fermés en raison de pressions exercées sur la liberté académique, concernant notamment les « lignes rouges » chinoises (cas de l'institut Confucius de Lyon, fermé suite à l'arrivée en 2013 d'un nouveau directeur ayant remis en cause les contenus pédagogiques et souhaité intégrer plus étroitement l'institut au sein de l'université Lyon 3) voire des risques d'espionnage (cas de l'interdiction de séjour prononcée en 2019 par la Belgique contre le directeur de l'institut installé sur le campus de l'université libre de Bruxelles en langue néerlandaise). Si les instituts Confucius ont fait sous la présidence de Donald Trump l'objet d'une décision du Sénat visant à interdire le financement des universités américaines qui en hébergeraient, pour des raisons de sécurité nationale (plus de la moitié des instituts installés aux Etats-Unis ayant fermé), un mouvement de méfiance a également pris de l'ampleur en Europe. Au printemps 2019, les 29 accords passés par des universités anglaises ont été suspendus en attendant la réalisation d'un audit sur les instituts du pays. En 2021, la Suède et la Norvège ont fermé l'intégralité des instituts Confucius présents sur le territoire national. D'autres instituts ont été fermés aux Pays-Bas, en Espagne ou encore en Allemagne, mais une cinquantaine d'instituts sont encore actifs à l'échelle de l'Union européenne.

*Sources diverses*

La pandémie de covid-19 a ainsi fait l'objet d'une **bataille de narratifs**, qui a pu être qualifiée dans le cas de la Chine de « **diplomatie des masques** ». Cette stratégie a mêlé d'importants volumes de dons et de ventes de masques et autres matériels médicaux à de nombreux États étrangers dont la France – une cinquantaine d'États en avaient déjà bénéficié sur le seul mois de mars 2020 – à l'envoi d'équipes médicales et l'organisation de visio-conférences sur la gestion chinoise du covid-19 et à des discours qui ont pu corréliser le modèle politique chinois à la maîtrise de l'épidémie sur le sol national, par opposition à la gestion des démocraties libérales (voir *supra* sur le cas français). Pour rappel, au 28 janvier 2022, la Chine avait annoncé 119 404 cas et 4 849 décès liés au covid-19, contre 73 428 433 cas et 848 467 décès pour les États-Unis et 18 242 654 cas et 131 008 décès pour la France <sup>(2)</sup>.

Si des incertitudes persistent sur l'origine exacte du virus <sup>(3)</sup>, sa manifestation épidémique initiale n'en a pas moins été constatée à Wuhan dans la province de Hubei. Comme l'a souligné le rapport de décembre 2020 de Marielle de Sarnez, ancienne présidente de la commission des affaires étrangères (2017-2021), sur la dimension européenne et internationale de la pandémie de covid-19, entre le 31 décembre 2019 (date à laquelle la Chine a signalé à l'OMS des cas d'une « *pneumopathie inconnue* ») et le 20 janvier 2020 (date de l'annonce par les autorités nationales de la transmission interhumaine du virus), l'attitude des autorités chinoises a été caractérisée par la « *dénégation* », la « *minimisation* » et « *la répression de médecins souhaitant donner l'alerte et notamment l'arrestation début janvier de huit médecins pour "propagation de fausses rumeurs"* » <sup>(4)</sup>.

Dans cette bataille de discours, la Chine a notamment mis à profit la chaîne CGTN (*China Global Television Network*), média extérieur du principal réseau de chaînes de télévision publique chinois CCTV (*China Central Television*), connu avant 2016 sous le nom de CCTV-9. CGTN gère aujourd'hui plusieurs chaînes d'information dans de nombreuses langues dont le français, l'anglais, l'espagnol, l'arabe ou encore le russe, disponibles dans plus de 170 pays et régions dans le monde. En mars 2021, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a autorisé CGTN à

---

(1) La liste exhaustive est disponible en ligne : <https://www.institutconfucius.fr/fr/qui-sommes-nous/instituts>

(2) <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

(3) Des analyses rétrospectives ont ainsi pu identifier, via des radios pulmonaires, des cas de personnes hospitalisées dès la mi-novembre dans le Hubei mais aussi en France, à Colmar. Il s'agit toutefois d'analyses qui n'ont pas pu s'appuyer sur des analyses sérologiques et n'ont donc pas été en mesure d'affirmer avec une certitude totale qu'il s'agissait de cas de covid-19.

(4) Comme le souligne également ce même rapport, « Il est probable que cette phase de minimisation du virus ait joué un rôle dans sa diffusion hors de Chine ». Concernant l'apparition du virus en Chine, « une étude du Centre chinois de contrôle et de prévention des maladies (CDC), publiée le 18 février 2020, a mentionné l'apparition de 104 cas entre le 8 et le 31 décembre. Il s'agit d'une étude réalisée a posteriori, en retraçant des cas non identifiés dans un premier temps. Selon une publication du South China Morning Post datée de mars 2020, et s'appuyant sur des données gouvernementales chinoises, la première contagion remonterait au 17 novembre 2019 ». [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion\\_afetr/15b3698\\_rapport-information#](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_afetr/15b3698_rapport-information#)

émettre en Europe, un mois après la révocation par son homologue britannique l'Ofcom de la licence octroyée en 2019 à la chaîne <sup>(1)</sup>.

Si les autorités chinoises promeuvent depuis 2019 la notion de « démocratie intégrale », cette promotion a connu une intensification ces derniers mois, jusqu'à faire l'objet d'un livre blanc intitulé « La Chine, une démocratie qui fonctionne », publié le 4 décembre 2021. Ce livre blanc, dont la publication a été suivie par un Forum international sur la démocratie organisé le 5 décembre, s'est inscrit en miroir du Sommet pour la démocratie organisé par les États-Unis les 9 et 10 décembre. La Chine y fait valoir ce qu'elle présente comme une pluralité des formes démocratiques et ce qu'elle décrit comme les failles de la démocratie américaine, qui aurait perdu sa légitimité à promouvoir son modèle dans le monde.

Dans ce contexte, si l'Union européenne semble avoir peu à gagner à s'aligner sur les États-Unis pour mener une bataille qui n'est pas la sienne, elle gagnerait toutefois à travailler avec ses partenaires pour « **rendre les démocraties attractives** », selon une formule employée en audition par M. Jean-Pierre Raffarin, ancien Premier ministre, membre honoraire du Parlement et président des fondations Prospective et innovation et Leaders pour la paix.

Cet appel s'inscrit dans un contexte où la relation entre la Chine et la Russie tend à afficher un nombre croissant de points de convergence. Si l'opposition aux États-Unis est quasi systématique dans cette convergence affichée – ce fut le cas notamment lorsque les ambassadeurs chinois et russe auprès des États-Unis ont co-signé en novembre 2021 une tribune dénonçant l'exclusion de leurs pays respectifs du Sommet pour la démocratie organisé par Joe Biden en décembre – l'Union européenne peut également être concernée par cette dynamique géopolitique. Le soutien de la Chine à la Russie sur la crise ukrainienne, affiché le 27 janvier 2022 par un communiqué du ministère des affaires étrangères chinois déclarant partager les « *préoccupations raisonnables* » de Moscou, l'a souligné. En effet, bien que les États-Unis soient comme la Russie le principal protagoniste de la montée des tensions constatée, c'est d'abord la sécurité de l'Europe qui est en jeu dans cette crise.

**Loin de se limiter au « *soft power* », la stratégie de puissance chinoise intègre pleinement les ressorts traditionnels du « *hard power* »,** comme en attestent les objectifs assignés à l'Armée populaire de libération, appelée à devenir une « armée de classe mondiale ».

Le budget de défense chinois connaît depuis plusieurs années une tendance à la hausse (+6,8 % pour 2021), **la Chine ayant ravi en 2019 à l'Inde le deuxième rang mondial, derrière les États-Unis**. Le budget de défense chinois a ainsi atteint la somme de 163 milliards de dollars en 2020, contre 750 milliards de dollars pour les États-Unis et 39,2 milliards d'euros pour la France en 2021, et la Chine détient

---

(1) A noter qu'il s'agit d'une autorisation d'ordre technique, comme le souligne le rapport de l'IRSEM précité, page 178. En effet, la loi française ne prévoit pas d'autorisation préalable des chaînes satellitaires étrangères.

depuis 2019 la plus importante flotte maritime militaire mondiale, avec 350 bâtiments contre 250 pour les États-Unis. **Si ces données fournissent un ordre de grandeur fiable, elles doivent toutefois être interprétées avec précaution.** Comme l'a notamment indiqué en audition M. Paul Charon, directeur du domaine « Renseignement, anticipation et menaces hybrides » de l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM), du fait des écritures comptables employées, tous les achats n'apparaissent pas dans le budget des armées, budget qui gagnerait à être réévalué en parité de pouvoir d'achat, un yen chinois permettant en Chine d'acheter davantage de matériels et de payer plus de ressources humaines qu'un dollar américain ne le permet aux États-Unis.

En matière de ressources humaines, l'APL est aujourd'hui la plus grande armée du monde, atteignant en 2020 2,2 millions de soldats contre 1,4 million pour l'armée américaine <sup>(1)</sup>. Cette dernière donnée doit être remise dans le contexte d'un objectif de réduction de la taille de l'armée de terre affiché par les autorités, afin de renforcer en parallèle la formation et les capacités des recrues. En 2015, alors que l'APL comptait 2,3 millions de soldats, un objectif de réduction de 300 000 soldats a ainsi été fixé <sup>(2)</sup>. Dans l'ensemble, les capacités militaires américaines restent quantitativement et qualitativement supérieures à celles de la Chine. Si les moyens militaires français restent – d'après les informations communiquées à vos rapporteurs – technologiquement et opérationnellement supérieurs aux moyens chinois, la comparaison en volume n'est plus envisageable : à titre indicatif, la Chine construit environ l'équivalent de la marine nationale française tous les quatre ans...

Pour M. Marc Julienne, responsable des activités Chine au Centre Asie de l'Institut français des relations internationales (IFRI), entendu en audition par vos rapporteurs, « *les deux éléments les plus préoccupants dans la stratégie chinoise et l'évolution de son appareil militaire concernent le brouillage des frontières entre capacités conventionnelles et nucléaires* <sup>(3)</sup> *et entre capacités civiles et militaires, ainsi que le manque de consistance croissant entre la doctrine et les capacités* ». Plusieurs exemples peuvent être cités, tels que la construction d'au moins 230 silos de missiles balistiques intercontinentaux (ICBM) dans le centre de la Chine, révélée cet été. Il s'agit en effet d'une multiplication par dix du nombre de silos d'ICBM en Chine, qui représente la plus importante inflation dans cette catégorie depuis la Guerre froide. Pour rappel, les ICBM font partie des armes stratégiques offensives à capacité nucléaire couvertes par le traité New Start conclu entre les États-Unis et la Russie en 2010 et qui en limite le nombre total à 700. Les États-Unis en

---

(1) <http://www.isd.sorbonneonu.fr/blog/une-hausse-continue-du-budget-militaire-chinois-qui-ne-cesse-dinquieter/>

(2) [https://www.defense.gouv.fr/content/download/489290/7823508/file/Research\\_Paper\\_no29.pdf](https://www.defense.gouv.fr/content/download/489290/7823508/file/Research_Paper_no29.pdf)

(3) Selon Tong Zhao, spécialiste des questions sécuritaires internationales et notamment du nucléaire basé à Pékin, « le programme chinois de modernisation et de mise à jour de ses armes nucléaires actuellement en cours avance à une vitesse et dans une envergure sans précédent », « What's driving China's nuclear buildup », Carnegie, August 5, 2021. <https://carnegieendowment.org/2021/08/05/what-s-driving-china-s-nuclear-buildup-pub-85106>

détiendraient aujourd'hui 400 <sup>(1)</sup> et la Russie 286, selon les dernières données disponibles.

Par ailleurs, la Chine dispose de vecteurs balistiques décrits comme nucléaires et conventionnels, tels que le DF-26. Rapidement convertible, ce type d'armes rend la lecture de la stratégie militaire chinoise plus difficile <sup>(2)</sup>. Enfin, la Chine est aussi devenue, d'après les évaluations du *Stockholm International Peace Research Institute*, le deuxième producteur mondial d'armes, derrière les États-Unis mais devant la Russie <sup>(3)</sup>.

Élément majeur de la rivalité opposant aujourd'hui la Chine aux États-Unis, la dimension militaire de la puissance chinoise est aussi une composante centrale de la stratégie de puissance déployée par la Chine à l'échelle régionale, dans **un environnement proche devenu centre de l'attention mondiale**.

## **C. LES ÉVOLUTIONS DE LA CHINE S'INSCRIVENT DANS UN CONTEXTE GÉOPOLITIQUE EN MUTATION, OÙ L'ASIE OCCUPE UNE PLACE CENTRALE**

### **1. La rivalité sino-américaine est devenue une donnée géopolitique structurante**

Si elle n'est pas nouvelle, la rivalité géostratégique opposant la Chine aux États-Unis a connu une intensification ces dernières années, au point de devenir l'un des principaux éléments structurant les relations internationales, quelques années après l'annonce par l'administration Obama de sa stratégie de « *pivot* » vers l'Asie, selon le terme employé par la Secrétaire d'État Hillary Clinton dans un article publié dans la revue *Foreign Policy* en 2011 et soulignant le poids économique et stratégique croissant de l'Asie.

#### ***a. La Chine apparaît aujourd'hui comme le principal adversaire des États-Unis, avec qui elle entretient pourtant des relations commerciales toujours plus importantes***

Cette rivalité couvre aujourd'hui de nombreux domaines (économie et finance, nouvelles technologies et numérique, « intérêts vitaux » de la Chine comme Taïwan, le Xinjiang, le Tibet ou encore la mer de Chine méridionale et Hong-Kong, valeurs et modèle politique, etc.). Elle a connu une exacerbation en 2020 dans le contexte de la pandémie de covid-19, qui a fait l'objet d'une véritable guerre de narratifs entre les deux puissances. De façon générale, **la présidence de Donald Trump s'est traduite par un regain de tensions et par l'adoption de mesures**

---

(1) <https://armscontrolcenter.org/fact-sheet-u-s-intercontinental-ballistic-missiles/>

(2) On peut également citer la milice maritime (emploi de navires civils au profit d'intérêts militaires), la Force de soutien stratégique (FSS) de l'APL, en charge des systèmes spatiaux et des systèmes réseaux et qui réunit les capacités chinoises de guerre informationnelle, de guerre informatique et de guerre électronique et de façon générale la politique de fusion civilo-militaire.

(3) <https://www.sipri.org/media/press-release/2020/new-sipri-data-reveals-scale-chinese-arms-industry>

**restrictives des deux côtés :** droits de douane additionnels sur environ 350 milliards de dollars de biens chinois, renforcement du contrôle des investissements aux États-Unis, sanctions sur les entreprises technologiques chinoises comme Huawei, sanctions en matière de droits de l'homme, adoption côté chinois d'une loi sur le contrôle des exportations inspirée de la législation américaine et de mesures de contrôle des investissements étrangers, création d'une liste noire à l'automne 2020, etc. Cet affrontement voit les deux puissances se positionner sur de nombreux terrains, y compris le cyber <sup>(1)</sup>.

Dans ce contexte, la rivalité sino-américaine a fait l'objet de nombreuses analyses ces dernières années, dont celle du professeur Graham Allison dans son ouvrage intitulé *Vers la guerre. L'Amérique et la Chine, dans le piège de Thucydide ?* (2017), qui fait référence aux analyses de *La guerre du Péloponnèse* où est décrite l'inquiétude suscitée par Athènes, puissance montante, aux yeux de Sparte, puissance établie contrainte d'intervenir militairement pour conserver sa place. La Chine apparaît en effet comme le principal rival géopolitique global des États-Unis, qu'elle pourrait dépasser au plan économique d'ici à 2030 selon les estimations de la Banque mondiale.

Malgré ces tensions, **les deux pays restent liés, notamment au plan économique.** Comme l'a souligné en audition M. Maurice Gourdault-Montagne, ancien ambassadeur de France en Chine et ancien secrétaire général du MEAE, **cette forte interdépendance est un élément de distinction majeur par rapport à la situation qui était celle des États-Unis et l'URSS pendant la Guerre froide.** Les échanges de biens entre les deux pays ont augmenté de 9 % en 2020 pour atteindre près de 600 milliards de dollars. Si les premiers créanciers de l'économie américaine sont chinois et si la Chine exporte 4 fois plus vers les États-Unis qu'elle n'importe en provenance de la première puissance économique mondiale, cette situation crée *de facto* une dépendance aux débouchés américains pour l'économie chinoise. Les deux pays mettent actuellement en œuvre la phase 1 de l'accord commercial bilatéral, signée en janvier 2020 et impliquant la hausse des achats chinois en provenance des États-Unis <sup>(2)</sup> et le renoncement des États-Unis à instaurer de nouveaux droits de douane sur des biens chinois, tout en affichant leur volonté de moins dépendre l'un de l'autre, tout particulièrement dans les secteurs stratégiques (voir *supra* sur les nouvelles technologies).

L'arrivée au pouvoir de Joe Biden suite à son élection en novembre 2020 s'est traduite par un retour à une approche diplomatique plus traditionnelle – bien qu'aucun dialogue diplomatique structuré n'ait été mis en place à ce stade – et par une insistance accrue sur les valeurs et la défense des droits de l'Homme, mais n'a

---

(1) En janvier 2022, le FBI a présenté les résultats d'une enquête indiquant que la Chine serait à l'origine de la majorité des cyberattaques subies par les États-Unis (<https://siecledigital.fr/2022/02/03/pour-le-fbi-la-chine-a-dorigine-de-la-majorite-des-cyberattaques-subies-par-les-etats-unis/>), la Chine ayant il y a quelques mois accusé les États-Unis d'être le « champion du monde » des cyberattaques (<https://www.capital.fr/economie-politique/la-chine-accuse-les-etats-unis-detre-le-champion-du-monde-des-cyberattaques-1409846>)

(2) L'engagement chinois porte sur une hausse de 200 milliards de dollars en deux ans, concernant notamment les produits agricoles, les services et l'énergie.

pas remis en question les fondamentaux de la relation bilatérale. En effet, la perception de la Chine comme rival principal fait l'objet d'un consensus bi-partisan aux États-Unis. Dans son discours au Congrès en avril 2021, Joe Biden a mis en avant la place de la compétition avec la Chine comme marqueur du XXI<sup>ème</sup> siècle, tout en insistant sur la distinction entre compétition et conflit <sup>(1)</sup>.

Si la rencontre de haut niveau d'Anchorage (Alaska) en mars 2021 <sup>(2)</sup> avait été marquée par une atmosphère relativement tendue, la rencontre virtuelle de novembre 2021 entre Xi Jinping et Joe Biden n'a pas débouché sur des résultats concrets mais a mis en avant **une volonté partagée de stabilisation et de gestion des risques afin d'éviter un conflit ouvert**. Plusieurs points de coopération potentiels ont été mis en avant, à commencer par le climat et la sécurité sanitaire. Les points de divergence ont également été rappelés, dont la question de Taïwan, qui occupe une place particulière dans la rivalité sino-américaine.

***b. La situation de Taïwan, « endroit le plus dangereux de la planète », occupe une place centrale dans les tensions sino-américaines***

Qualifié « *d'endroit le plus dangereux de la planète* » par l'hebdomadaire *The Economist* en avril 2021, Taïwan, dont le nom officiel est République de Chine, est une île de 36 000km<sup>2</sup> située à environ 130 km de la Chine continentale. Territoire chinois de 1683 à 1895, il devient japonais avant de redevenir chinois suite à la défaite japonaise durant la Seconde Guerre mondiale. En 1949, le Guomintang, parti nationaliste chinois, s'y réfugie après sa défaite contre les communistes. Si Taïwan, dont le régime politique est devenu démocratique <sup>(3)</sup> n'a jamais officiellement revendiqué son indépendance, elle dispose dans les faits d'un gouvernement – à la tête duquel se trouve depuis 2016 Tsai Ing-Wen du Parti démocrate progressiste, indépendantiste – ainsi que d'une armée, d'une administration ou encore d'une monnaie et d'une diplomatie propres. Taïwan n'est reconnue que par 14 États avec lesquels elle entretient des relations diplomatiques officielles et ne siège plus à l'ONU depuis 1971, date à laquelle la RPC a accédé à l'organisation, mais dispose d'un réseau diplomatique animé par 110 postes dans 75 pays dont la France.

Surtout, **l'île occupe aujourd'hui une place centrale dans la rivalité sino-américaine**. Dans un contexte où la pression de Pékin sur Taïwan s'est accrue ces dernières années (exercices militaires et notamment incursions d'avions dans la zone d'identification de défense aérienne de Taïwan, près de 150 fois sur le seul mois d'octobre 2021, pressions diplomatiques sur les États reconnaissant Taïwan, menaces de recours à la force, etc.) et où Xi Jinping affiche clairement que la

---

(1) <https://time.com/5995109/biden-congress-speech-china/>

(2) Entre le secrétaire d'État Anthony Blinken et le conseiller à la sécurité nationale Jake Sullivan côté américain et le ministre des affaires étrangères Wang Yi et le dirigeant du bureau de la commission des affaires étrangères du comité central du PCC Yang Jiechi côté chinois,

(3) Deux dates sont retenues : 1987 (levée de la loi martiale) et 1996 (première élection présidentielle au suffrage universel direct)

« réunification » est une « mission historique indéfectible » <sup>(1)</sup> du Parti communiste chinois, les États-Unis, qui ont été liés à Taïwan entre 1955 et 1979 par un traité de défense mutuelle, remplacé par le *Taiwan Relations Act*, apparaissent comme le plus puissant soutien de l'île. La doctrine américaine concernant Taïwan est connue sous le nom « **d'ambiguïté stratégique** » : pas de reconnaissance officielle et reconnaissance de la politique « d'une seule Chine », mais soutien constant à l'appareil militaire taïwanais (ventes d'armes, formation, etc.). Laissant planer un doute sur la réaction qui serait celle des États-Unis en cas d'intervention militaire de la RPC, cette doctrine est censée être dissuasive pour Pékin, tout en limitant les velléités indépendantistes de Taipei. Interrogé sur ce point en octobre 2021, le président Joe Biden a déclaré que les États-Unis avaient un « engagement » envers Taïwan en cas d'agression armée et a semblé ainsi s'éloigner de la doctrine d'ambiguïté stratégique. Si un débat existe sur la volonté d'intervention militaire de la RPC, la progression des capacités militaires chinoises ne fait aucun doute <sup>(2)</sup>, de même que l'intégration de Taïwan aux « intérêts vitaux » de la Chine, Pékin y voyant une question purement interne relevant de sa souveraineté nationale et de son intégrité territoriale <sup>(3)</sup>.

Par ailleurs, **Taïwan représente aussi un enjeu stratégique en matière de nouvelles technologies**, du fait du niveau de savoir-faire et d'expertise acquis par l'île dans certains domaines, à commencer par les semi-conducteurs, dont le premier producteur mondial, TSMC, est taïwanais (voir *infra* sur les semi-conducteurs).

« *Sujet le plus dangereux pour l'équilibre du monde* », pour reprendre les termes utilisés en audition par Jean-Pierre Raffarin, véritable « poudrière » comme a pu le déclarer en audition M. François Godement, historien et conseiller Asie à l'Institut Montaigne, Taïwan ne saurait désintéresser la France et l'Union européenne : avant même d'interroger notre relation avec l'allié américain, la question taïwanaise soulève des enjeux pour la stabilité mondiale <sup>(4)</sup>.

Pour vos rapporteurs, **il est clair que notre intérêt va à la stabilité**, ce qui peut justifier une approche préventive. L'engagement militaire de la France dans l'Indopacifique, qui inclut la mer de Chine méridionale et le détroit de Formose, s'inscrit ainsi pleinement dans cette démarche. La projection de moyens navals dans la zone n'est pas tant destinée à préparer un affrontement militaire avec la Chine

---

(1) Voir notamment le discours prononcé par Xi Jinping à l'occasion du centenaire du Parti communiste chinois en juillet 2021 <https://www.reuters.com/article/chine-politique-taiwan-idFRKCN2E73CB>

(2) L'amiral Phil Davidson, commandant des forces américaines dans l'indopacifique, a ainsi déclaré devant le Sénat en mars 2021 que l'ambition chinoise d'invasion de Taïwan était manifeste et que la RPC en aurait les moyens durant la décennie 2020, à horizon 2027.

(3) Voir notamment le discours prononcé par Xi Jinping à l'occasion du 110<sup>ème</sup> anniversaire de la révolution de 1911 en octobre 2021 [https://www.lemonde.fr/international/article/2021/10/09/le-president-chinois-xi-jinping-promet-une-reunification-pacifique-avec-taiwan\\_6097717\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2021/10/09/le-president-chinois-xi-jinping-promet-une-reunification-pacifique-avec-taiwan_6097717_3210.html)

(4) Pour rappel, l'alliance militaire conclue avec les États-Unis dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord porte sur un cadre géographique délimité par le traité à l'Europe et à l'Amérique du Nord, comme cela est précisé notamment aux articles 5 et 6 du Traité de Washington [https://www.cvce.eu/obj/traité\\_de\\_l\\_atlantique\\_nord\\_washington\\_4\\_avril\\_1949-fr-b9081831-6c1f-44fa-993a-50db7376de1a.html](https://www.cvce.eu/obj/traité_de_l_atlantique_nord_washington_4_avril_1949-fr-b9081831-6c1f-44fa-993a-50db7376de1a.html)



qu'à renforcer la crédibilité de **notre diplomatie, qui promeut le respect du droit international maritime et de principes comme la liberté de navigation**, comme l'a rappelé la ministre des armées Florence Parly lors de son audition devant les commissions des affaires étrangères et de la défense de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2021 <sup>(1)</sup>. Auditionnée le même jour par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat <sup>(2)</sup>, la ministre a souligné combien une escalade des tensions entre Pékin et Taïwan aurait des « *conséquences dramatiques* » et que la France manifestait son attachement à la liberté de circulation maritime en **projetant des bâtiments dans la zone**, y compris dans le détroit de Formose. Ainsi, le Dupuy de Lôme, bâtiment d'expérimentation disposant de capacités d'interception et d'écoute, y a stationné récemment, comme ce fut le cas de la frégate de surveillance Vendémiaire qui y a transité en 2019, provoquant une « protestation solennelle » de la Chine, y voyant une « violation de ses eaux territoriales ».

Cette politique s'inscrit dans **une approche constante de la France sur Taïwan : depuis 1964, la France reconnaît le gouvernement de la RPC comme le seul représentant de la Chine et n'entretient pas de relations diplomatiques avec Taïwan, en vertu de la « politique d'une seule Chine »**. Cela n'empêche pas l'existence et le développement de coopérations avec Taïwan, qui dispose en France d'un Bureau de représentation de Taipei, la France disposant également d'un Bureau à Taipei. Les échanges développés portent sur les domaines économique et industriels, la science, l'innovation et la technologie ou encore la culture et l'éducation. Comme l'a rappelé Jean-Baptiste Lemoyne, ministre délégué auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, lors d'une intervention en séance publique le 29 novembre 2021 dans le cadre d'un débat portant sur une proposition de résolution sur l'association de Taïwan aux travaux des organisations internationales et des forums de coopération multilatérale, *in fine* adoptée par l'Assemblée nationale <sup>(3)</sup>, **la France est également favorable à la participation de Taïwan aux organisations internationales** « *lorsque le statut des organisations le permet et que cette participation répond aux intérêts objectifs de la communauté internationale. C'est manifestement le cas des organisations citées par la présente proposition de résolution : l'Organisation mondiale de la santé, la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, l'Organisation internationale de police criminelle et l'Organisation de l'aviation civile internationale* » <sup>(4)</sup>.

---

(1) [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion\\_afetr/15cion\\_afetr2122004\\_compte-rendu#](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_afetr/15cion_afetr2122004_compte-rendu#)

(2) <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20211011/etr.html#toc3>

(3) [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/ppr\\_taiwan](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/ppr_taiwan)

(4) <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2021-2022/premiere-seance-du-lundi-29-novembre-2021>

## 2. La Chine apparaît comme l'un des principaux facteurs explicatifs de l'importance acquise par l'Asie dans les équilibres géopolitiques mondiaux

### *a. La Chine est au cœur de la région « Indopacifique », désormais pleinement intégrée à la politique étrangère de la France*

La rivalité sino-américaine et la question taïwanaise s'inscrivent elles-mêmes dans le contexte **d'équilibres géopolitiques mondiaux mouvants, dont le centre de gravité s'est progressivement déplacé vers l'Asie**. Pour reprendre les termes employés par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères en préambule de la présentation de la stratégie française pour l'Indopacifique, *« l'Indopacifique s'impose de plus en plus comme l'espace stratégique du XXI<sup>ème</sup> siècle. La montée en puissance de la Chine a bouleversé les équilibres traditionnels <sup>(1)</sup> »*.

**La Chine apparaît en effet comme l'un des facteurs déterminants du poids acquis par l'Indopacifique dans les relations internationales.** L'Indopacifique renvoie à une géographie (la surface cumulée des océans Pacifique et Indien représente 253 millions de km<sup>2</sup> contre 106 millions pour l'océan Atlantique et la région héberge 60 % de la population mondiale), à un poids économique croissant (poids des routes commerciales qui traversent la zone et qui voient transiter environ deux tiers du commerce mondial <sup>(2)</sup>, présence des principales réserves de croissance mondiales dans la région, qui contribuera d'ici 2030 à environ 60 % du PIB mondial) et à une conceptualisation géopolitique. C'est dans cette zone qu'a pris forme la plus grande zone de libre-échange au monde avec la signature puis **l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2022 du Partenariat économique régional global** (RCEP selon son acronyme anglais), dont la Chine devrait pleinement tirer parti.

---

(1) <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/asie-oceanie/l-espace-indopacifique-une-priorite-pour-la-france/>

(2) 17 des 20 plus grands ports du monde se situent dans la région indopacifique

**LE *REGIONAL COMPREHENSIVE ECONOMIC PARTNERSHIP* (RCEP),  
UN ATOUT CERTAIN POUR LA CHINE**

Le RCEP (Partenariat économique régional global) est un accord visant à faciliter les échanges de biens et de services et à accroître le commerce et l'intégration entre les économies d'Asie de l'Est à travers une meilleure libéralisation de l'accès aux marchés de la région. Cet accord crée un immense espace de libre-échange à échelle régionale autour de l'océan Pacifique, englobant une zone économique qui représente plus de 30 % du PIB mondial et créant ainsi la plus grande zone de libre-échange au monde.

En vertu de cet accord, les Etats s'accordent sur une réduction des droits de douane imposés par chaque membre sur les produits d'origine d'environ 92 %. Certains droits de douane sont abolis immédiatement, tandis que d'autres seront éliminés progressivement selon un calendrier sur 20 ans <sup>(1)</sup>. Le RCEP prévoit aussi une élimination des quotas pour plus de 65 % des marchandises échangées. L'accord harmonise également les règles d'origine de l'ensemble des Etats parties à l'accord, ainsi que les procédures d'évaluation de la conformité et les procédures douanières.

Le RCEP, signé le 15 novembre 2020, prévoit une entrée en vigueur 60 jours après ratification par six Etats membres de l'ASEAN et trois Etats non membres. A la suite de la ratification de l'accord en novembre 2021 par la Nouvelle-Zélande et l'Australie, l'accord a pu entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022. A cette stade, les pays ayant ratifié l'accord sont les suivants : Brunei, le Cambodge, le Laos, Singapour, la Thaïlande et le Vietnam (membres de l'ASEAN), le Japon, la Chine, l'Australie, et la Nouvelle-Zélande. L'Inde, qui devait initialement être partie à l'accord, a quitté les négociations en 2019, craignant l'impact potentiel de la libéralisation sur les secteurs manufacturier et agricole, qui revêtent une importance capitale pour l'économie du pays.

Pour l'Union européenne, l'entrée en vigueur du RCEP risque d'avoir des effets, dont l'évaluation dépend aussi d'évolutions extérieures telles que les tensions commerciales sino-américaines. Les entreprises européennes pourraient d'une part bénéficier d'une réduction des coûts dans leurs chaînes d'approvisionnement lorsqu'elles sont situées partiellement ou intégralement dans la zone couverte par l'accord (secteurs de l'automobile, des machines électroniques ou encore du textile) mais les produits manufacturés européens pourraient aussi perdre en compétitivité. Présenté comme un facteur de déplacement du centre de gravité économique mondial vers l'Asie, le RCEP peut aussi être relativisé, notamment lorsqu'on le compare à la portée qu'aurait pu voir l'accord de partenariat transpacifique si Donald Trump n'en avait pas retiré les Etats-Unis ou le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement si ce projet avait été mené à son terme.

*Sources diverses*

---

(1) Pour une présentation complète du calendrier d'évolution des droits de douane par pays et secteurs, voir notamment [https://unctad.org/system/files/official-document/ser-rp-2021d16\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ser-rp-2021d16_en.pdf)

## ÉTATS SIGNATAIRES DU PARTENARIAT ÉCONOMIQUE REGIONAL GLOBAL (RCEP)



Source : Sénat

Dans ce contexte, il pourrait être pertinent pour l'Union européenne de renforcer ses liens politiques et commerciaux avec les pays d'Asie de l'Est, au niveau régional de l'ASEAN (Association des nations d'Asie du Sud-Est) <sup>(1)</sup> comme au niveau bilatéral. Pour rappel, plusieurs accords de libre-échange sont déjà entrés en vigueur avec certains des États membres de l'ASEAN tels que Singapour ou le Vietnam, mais les discussions entamées avec d'autres comme la Malaisie, les Philippines ou la Thaïlande n'ont toujours pas abouti et le projet d'accord interrégional un temps envisagé a été mis de côté. Par ailleurs, l'Union européenne a conclu une série d'accords de coopération avec des pays de la région : Corée du Sud, Indonésie, Mongolie, Philippines, Vietnam, Australie, Singapour, Nouvelle-Zélande et Japon et des négociations sont en cours avec Brunei, la Malaisie et la Thaïlande.

(1) L'ASEAN est une organisation régionale intergouvernementale fondée en 1967 et regroupant aujourd'hui 10 pays d'Asie du Sud-Est : Philippines, Indonésie, Malaisie, Singapour, Thaïlande, Viêt Nam, Laos, Birmanie et Cambodge.

# ASSOCIATION DES NATIONS DE L'ASIE DU SUD-EST(ASEAN)



Source : Ministère de l'Europe et des affaires étrangères

**Recommandation** : renforcer nos liens politiques et commerciaux avec les pays de l'ASEAN.

L'Indopacifique, qui compte plusieurs États nucléarisés, apparaît comme **une zone de tensions plus ou moins ouvertes**. Parmi les points sensibles, il faut mentionner Taiwan (voir *supra*) mais aussi les conflits territoriaux en mers de Chine, dont la Chine est partie prenante, au point d'avoir intégré ces différends parmi ses « lignes rouges ». La France, **sans prendre position sur les conflits territoriaux en mers de Chine, promeut l'affirmation de la liberté de navigation et du respect du droit international maritime**, à commencer par la convention des Nations unies sur le droit de la mer signée à Montego Bay en 1982. Au sens de cette convention, l'essentiel de la mer de Chine méridionale est un espace de libre navigation. **L'approche de la marine française en mer de Chine**

**méridionale peut ainsi être mise en parallèle de l'approche adoptée dans le détroit de Taïwan, avec l'organisation régulière de manœuvres dans la zone <sup>(1)</sup>.**

**LES PRINCIPAUX DIFFÉRENDS TERRITORIAUX EN MERS DE CHINE  
ET LEURS IMPLICATIONS SUR LA LIBERTÉ DE CIRCULATION MARITIME**

En mer de Chine orientale, un différend oppose la Chine au Japon concernant la délimitation de la frontière maritime entre les deux pays et la souveraineté sur les îlots Senkaku (Diaoyu pour la Chine) aujourd'hui administrés par le Japon.

En mer de Chine méridionale, les différends territoriaux ont pour protagonistes la Chine, le Vietnam, les Philippines et la Malaisie. La Chine revendique des territoires en vertu d'un tracé connu sous le nom de ligne aux neuf traits, hérité du tracé en onze traits dessiné sous la République de la Chine en 1948 et qui couvre 80 % de l'espace de la mer de Chine méridionale. Quatre groupes de territoires sont concernés : les îles Paracels, que la Chine a conquises au Sud-Vietnam en 1974 avant d'y installer en 2012, sur l'île de Woody Island, la sous-préfecture des Sansha, et qui sont aujourd'hui revendiquées par le Vietnam et les Philippines, les îles Spratleys, occupées par cinq pays qui y ont poldérisé des îlots en raison de leur très petite taille (le plus grand, Itu Aba, a une superficie de 46 hectares), les îles Pratas, occupées par Taïwan, et le récif de Scarborough, revendiqué par les Philippines et contrôlé par la marine et les garde-côtes chinois depuis 2012. Si la Cour permanente d'arbitrage de La Haye a rendu en 2016 une décision favorable aux Philippines <sup>(2)</sup> et invalidant la notion chinoise de « *droits historiques* », la Chine ne reconnaît pas cette procédure qu'elle juge « *introduite unilatéralement par les Philippines* ».

Pour rappel, la convention de Montego Bay de 1982, texte fondamental du droit international maritime, définit différentes zones maritimes, calculées à partir du territoire des États, et dans lesquelles ces États exercent diverses formes de prérogatives. Les États sont souverains au sein de leur mer territoriale (article 2), qui s'étend sur 12 milles nautiques (20 km) à partir de la ligne de base (littoral). Dans cette mer territoriale, tout autre État a un « droit de passage inoffensif » (article 17) : les bâtiments militaires peuvent traverser cette zone de manière rapide, sans y entreprendre de manœuvres, d'apportement d'engins militaires ou d'aéronefs, de collecte de renseignements, d'opérations de pêche, ou toute autre activité sans rapport direct avec le passage.

Au-delà de la mer territoriale se situe la zone économique exclusive (ZEE), au sein de laquelle les États sont souverains pour l'utilisation et l'exploitation des ressources de la mer et des sols et sous-sols. Dans cette ZEE, qui s'étend jusqu'à 200 milles nautiques de la ligne de base ou jusqu'à l'extrémité du plateau continental s'il s'étend au-delà, chaque État doit garantir une liberté de navigation et de survol totale aux autres États. Lorsque la règle des 200 milles nautiques ne peut être appliquée mécaniquement du fait de ZEE concurrentes (pays adjacents ou se faisant face), cette question doit être réglée par un accord entre les pays conforme au droit international et dont la solution est équitable (article 74).

La convention de Montego Bay définit par ailleurs les îles dont la possession confère des droits maritimes. Le principe est que les îles (« *étendue naturelle de terre entourée d'eau, qui reste découverte à marée haute* », article 121) donnent droit à une mer territoriale et

(1) On peut citer le bâtiment de soutien Seine et le sous-marin nucléaire d'attaque Emeraude, qui ont croisé en mer de Chine dans le cadre de la mission Marianne, lancée en septembre 2020.

(2) Procédure prévue par l'annexe VII de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (1982), ratifiée par la Chine.

à une ZEE au même titre que les territoires continentaux. En revanche, en vertu de l'article 121, « *les rochers qui ne se prêtent pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre n'ont pas de zone économique exclusive ni de plateau continental* ». Ils ont néanmoins une mer territoriale de 12 milles nautiques.

La convention aborde enfin la question des îles artificielles. En vertu de l'article 60, « *les îles artificielles, installations et ouvrages n'ont pas le statut d'îles. Ils n'ont pas de mer territoriale qui leur soit propre et leur présence n'a pas d'incidence sur la délimitation de la mer territoriale, de la zone économique exclusive ou du plateau continental*. » La convention exclut ainsi expressément que des travaux d'agrandissement sur une structure immergée à marée haute puissent donner naissance à une mer territoriale, encore moins à une ZEE.

En plus du déploiement de moyens militaires permanents (poldérisation de récifs sur lesquels peuvent être établies des bases militaires complètes, forte présence de navires et avions militaires dans la zone, forces paramilitaires déployées sur des bâtiments de pêche), la Chine a adopté le 29 avril 2021 une nouvelle loi sur la sécurité du trafic maritime, révisant une loi de 1984. Certaines dispositions de cette loi ont suscité des craintes eu égard à ses conséquences potentielles sur la libre circulation maritime. En vertu de cette loi, la Chine se réserve le droit de décréter des zones interdites à la navigation à l'intérieur de l'espace maritime qu'elle revendique, y compris des espaces de libre navigation au sens de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM), d'intervenir pour arrêter le transit inoffensif (au sens de la CNUDM) de tout navire étranger non autorisé par la Chine dans les eaux territoriales revendiquées, au prétexte d'une mise en danger de la sécurité du trafic maritime ou de l'environnement et impose à plusieurs catégories de navires étrangers notamment militaires de se présenter à l'organisme administratif maritime et d'accepter les instructions et supervision de l'agence administrative maritime, alors même que les navires militaires sont censés jouir d'un droit de passage inoffensif dans les eaux territoriales d'un Etat côtier au sens de la CNUDM.

*Sources diverses*

Un rapport d'information sur les enjeux stratégiques en mer de Chine méridionale a été présenté le 10 avril 2019 par M. Delphine O et M. Jean-Luc Reitzer en conclusion d'une mission d'information de la commission des affaires étrangères (rapport n° 1868) <sup>(1)</sup>.

---

(1) [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion\\_afetr/l15b1868\\_rapport-information#](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_afetr/l15b1868_rapport-information#)



## REVENDEICATIONS MARITIMES EN MER DE CHINE DU SUD





## LES REVENDICATIONS MARITIMES DE LA CHINE AU REGARD DU DROIT INTERNATIONAL MARITIME : LE CAS DE LA DECISION RENDUE EN 2016 PAR LA COUR PERMANENTE D'ARBITRAGE DE LA HAYE



Source : Wikipedia Commons

Employée en 2007 par un expert des questions stratégiques et militaire indien, Gurpreet Khurana, dans un sens maritime, l'expression « Indopacifique » est aussitôt reprise par Shinzo Abe, alors Premier ministre du Japon, dans un discours au Parlement indien intitulé « La confluence des deux mers ». La terminologie, qui a progressivement remplacé d'autres termes tels que région « Asie-Pacifique », est ensuite adoptée par les États-Unis, l'Inde et l'Australie, qui se réunissent avec le Japon en 2007 pour former le « Quad » (dialogue quadrilatéral) relancé dix ans plus tard <sup>(1)</sup>.

En tant que concept, elle se caractérise, pour reprendre l'expression employée par les chercheurs Delphine Allès et Thibault Fournol dans un article paru

---

(1) A noter qu'une rencontre virtuelle a eu lieu entre Joe Biden et ses homologues du Quad dès le 12 mars 2021, avant la première rencontre diplomatique entre la Chine et les États-Unis à Anchorage quelques jours plus tard

en 2019, par une « *ambiguïté sémantique structurelle* » qui s'est d'abord appuyée sur trois types de discours <sup>(1)</sup> :

- Le discours de pays comme les États-Unis dont l'objectif assumé est d'endiguer l'influence chinoise et qui a pu intégrer une approche plus ouverte face aux réticences de certains pays de la région, refusant de choisir un camp ;
- Le discours de pays comme l'Inde ou l'Indonésie, avant tout soucieux de favoriser l'intégration régionale ;
- Le discours de pays au positionnement intermédiaire, parmi lesquels on trouve la France, ayant une stratégie qui ne vise pas directement à contenir la Chine mais plutôt à maintenir une forme d'équilibre stratégique dans la région, via la diversification des partenariats et la promotion du dialogue régional. Si les auteurs de l'article incluaient en 2019 l'Australie dans cette catégorie, la hausse des tensions entre la Chine et l'Australie <sup>(2)</sup> et le rapprochement marqué de celle-ci vis-à-vis des États-Unis (voir *infra*) ont pu changer la donne.

Ainsi, **la France fait partie des premiers États au monde à s'être dotés d'une stratégie pour l'Indopacifique**, ce qui s'explique en premier lieu par l'importance pour notre pays de cette zone qui concentre, pour rappel :

– 1,65 million de citoyens français répartis sur sept régions, départements et collectivités d'outre-mer (DROM-COM) que sont Mayotte, La Réunion, les Terres Australes et Antarctiques françaises, la Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna, la Polynésie française et Clipperton, auxquels s'ajoutent 150 000 ressortissants français expatriés et 7 000 filiales d'entreprises françaises dans les pays littoraux de l'océan Indien, en Asie et en Océanie et environ 8 300 militaires en mission ;

– 93 % des 11 691 000 de km<sup>2</sup> de zone économique exclusive (ZEE) française, soit la plus importante au monde (parfois considérée comme la deuxième, juste derrière les États-Unis) ;

– 108 milliards d'euros d'investissements directs français. Le stock d'actifs détenus par la France en Indopacifique a été multiplié par sept en une quinzaine d'années. L'Indopacifique attire aussi 14 % des exportations françaises, soit un tiers des exportations françaises hors Union européenne.

---

(1) « Le sens de l'Indo-Pacifique, de l'ambiguïté sémantique à l'opportunité stratégique » par Delphine Allès et Thibault Fournol, publié dans la revue *Diplomatie*, octobre-novembre 2019, *Les grands dossiers* n° 53.

(2) La détérioration de la relation bilatérale s'est notamment traduite par l'interruption de tout contact politique et administratif et l'adoption de sanctions chinoises affectant environ 20 milliards de dollars d'exportations australiennes.

**LA STRATÉGIE INDOPACIFIQUE DE LA FRANCE :  
UNE AMBITION TRANSVERSALE REPOSANT SUR UNE DIVERSITÉ DE PARTENARIATS**

Après avoir présenté l'ambition indopacifique de la France à Garden Island, la base navale de Sidney, le 3 mai 2018, le président de la République a précisé les grands axes de la politique indopacifique française à la conférence des ambassadeurs et des ambassadrices de 2019. Lors de ce discours du 27 août 2019, le chef de l'Etat a précisé que la France ne manifestait pas de volonté d'endiguement de la Chine mais soutenait un rééquilibrage géopolitique de ses partenariats ainsi que la liberté de circulation maritime et aérienne dans la région.

La dimension militaire

Le cœur de la stratégie indopacifique française est, comme pour les autres pays impliqués, la défense. La vente d'avions de chasse à l'Inde et de sous-marins à l'Australie a permis de dessiner un axe « Paris-Delhi-Canberra » qui est d'abord apparu comme le noyau de notre stratégie indopacifique et sur lequel la France comptait pour développer la relation de défense dans la région. La rupture du programme des sous-marins du futur par l'Australie et la formation de l'« Aukus » sont toutefois venues remettre ce schéma en cause.

Pour mettre en œuvre cet agenda stratégique, le ministère des Armées a publié une stratégie de défense française en Indopacifique qui repose sur quatre priorités :

- défendre l'intégrité de notre souveraineté et assurer la protection de nos ressortissants, territoires et zones économiques exclusives ;
- contribuer à la sécurité des espaces régionaux autour de nos DROM-COM par la promotion de coopérations militaires et de sécurité ;
- préserver, avec nos partenaires, un accès libre et ouvert aux espaces communs et assurer la sécurité des voies de communication maritimes ;
- participer au maintien de la stabilité stratégique par une action globale fondée sur le multilatéralisme, afin de protéger les intérêts européens, notamment dans le domaine de la lutte contre la prolifération.

La dimension diplomatique

Contrairement à d'autres pays, la France souhaite donner à sa stratégie indopacifique une dimension plus large que la seule composante militaire. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a publié, en juillet 2021 la stratégie de la France dans l'Indopacifique <sup>(1)</sup> qui repose sur quatre piliers principaux :

- l'implication de notre pays dans le règlement des crises régionales, dans la sécurité des principales voies de navigation, ainsi que dans la lutte contre le terrorisme, la radicalisation et la criminalité organisée ;
- le renforcement de nos partenariats avec les grands acteurs de la région avec lesquels nous partageons une communauté de valeurs et d'intérêts à l'instar de l'Inde, de l'Australie, du Japon, de la Nouvelle-Zélande, de la Corée du Sud, de l'Indonésie ou de Singapour, tout en approfondissant notre relation avec la Chine, partenaire essentiel, avec lequel nous devons œuvrer, notamment dans le cadre de l'Union européenne, au développement d'une coopération prenant mieux en compte les exigences de la réciprocité ;

---

(1) [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/fr\\_a4\\_indopacifique\\_v2\\_rvb\\_cle425385.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/fr_a4_indopacifique_v2_rvb_cle425385.pdf)

- une mobilisation renforcée auprès des organisations régionales, au premier rang desquelles l'ASEAN dont la centralité et le rôle fondateur dans l'architecture d'une Asie multipolaire sont déterminants dans l'émergence d'un espace indopacifique inclusif ;
- un engagement déterminé pour la promotion des biens communs mondiaux – le climat, l'environnement et la biodiversité, mais aussi la santé, l'éducation, le numérique et les infrastructures de qualité – tout cela en appui d'un engagement accru de l'Union européenne dans la région comme acteur de développement durable et de stabilité, notamment dans le cadre de sa stratégie de connectivité avec l'Asie.

*Source : ministère de l'Europe et des affaires étrangères*

Pour la France, **les enjeux soulevés par l'Indopacifique croisent aussi la relation bilatérale avec la Chine concernant l'outre-mer** et tout particulièrement deux collectivités du Pacifique, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française. Dans un contexte où la Chine étend son influence sur les petits États du Pacifique notamment via les Nouvelles routes de la soie dont font partie le Vanuatu, les îles Fidji, les Tonga, les Samoa ou encore les îles Salomon <sup>(1)</sup>, **l'intérêt suscité par l'outre-mer français pour la Chine a fait l'objet d'une certaine attention**. Les moyens utilisés par la Chine pour étendre son influence dans la région ont été documentés par divers travaux, et mobilisent des canaux économiques (investissements, aide au développement) comme politiques (forums régionaux, coopérations bilatérales) <sup>(2)</sup>.

En Polynésie française, des investisseurs chinois ont financé quelques projets, notamment dans l'hôtellerie (investissements du groupe Hainan) et un projet d'investissement sur l'atoll de Hao dans l'archipel des Tuamotu suscite aujourd'hui des interrogations eu égard à sa viabilité et aux risques potentiels pour l'environnement. Lors d'une récente visite en Polynésie, en juillet 2021, le président de la République a pu exprimer ses réserves sur ce projet <sup>(3)</sup>. Cela ne remet toutefois pas en cause les relations entretenues par l'exécutif polynésien avec la Chine, qui se sont développées depuis le début des années 2000 : visites de personnalités politiques chinoises dont Xi Jinping alors vice-président de la RPC, en 2011, création en 2007 à Tahiti du premier consulat situé en outre-mer, inauguration en 2013 d'un Institut Confucius dans les locaux de l'Université de Polynésie française,

---

(1) La Chine a également créé un forum de discussion avec les États insulaires du Pacifique, le China-Pacific Island Countries Economic Development and Cooperation Forum (CPEDC)

(2) Voir notamment l'article publié en 2018 par Bastien Vandendyck, « Le développement de l'influence chinoise dans le Pacifique océanien » <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2018/02/Asia-focus-61.pdf>

(3) Polynésie la 1<sup>ère</sup>, entretien exclusif avec Emmanuel Macron, Édition spéciale du 28 juillet 2021 <https://www.youtube.com/watch?v=uRs7RVP0NP1> Le président de la République, interrogé sur le projet de ferme agricole, l'a décrit comme « ubuesque » et a rappelé que la France avait investi 600 millions d'euros en Polynésie sur la période récente : « Donc on ne peut pas dire, on est Français le lundi et Chinois le mardi. En l'espèce, ce projet n'a pas de création d'emplois documentée, des investisseurs douteux et a fait l'objet de beaucoup de réserves, notamment sur la nature des financements ».

escales régulières de navires de l'APL, acheminement durant la crise sanitaire d'une aide matérielle <sup>(1)</sup>.

En Nouvelle-Calédonie, l'influence de la Chine est devenue un enjeu des débats électoraux qui ont eu lieu en vue des récents référendums d'autodétermination, dont le dernier s'est tenu le 12 décembre 2021. Il convient donc de faire la part entre les liens économiques réels qui lient la Nouvelle-Calédonie à la Chine – la Chine a ainsi acheté pour 900 millions euros de nickel (soit plus que tous les autres débouchés réunis) en 2018 <sup>(2)</sup> – l'implantation chinoise sur l'archipel, qui demeure modeste, essentiellement autour de l'Association de l'amitié sino-calédonienne créée en 2016 et ayant des liens avec le mouvement indépendantiste <sup>(3)</sup>, et la part d'instrumentalisation politique dont l'influence chinoise a pu faire l'objet. En effet, des partisans de l'indépendance ont pu faire valoir l'intérêt économique des investissements chinois là où les partisans du non à l'indépendance ont pu insister sur le risque d'une Nouvelle-Calédonie indépendante où l'influence chinoise serait grandissante.

Pour vos rapporteurs, **il est nécessaire de renforcer l'objectivation de notre analyse de l'influence chinoise dans les DROM et les COM**. En lien avec les exécutifs locaux et en associant les différents ministères compétents (ministères des outre-mer, de l'économie et des finances et de l'Europe et des affaires étrangères), un observatoire des relations commerciales et des investissements étrangers en outre-mer pourrait être mis en place en mobilisant les ressources existantes.

**Recommandation** : mettre en place un observatoire des relations commerciales et des investissements étrangers dans les départements, régions et collectivités d'outre-mer.

#### ***b. La portée de l'impact du pivot global vers l'Asie sur les relations transatlantiques reste à définir***

Si la région Indopacifique occupe une place croissante au plan géopolitique, dans un contexte de montée en puissance de la Chine, **elle demeure le terrain d'évolutions dont les conséquences ne sont pas encore totalement connues et qui pour certaines touchent directement la France**.

C'est le cas de l'annonce le 15 septembre 2021, après des négociations s'étant tenues dans le plus grand secret, du pacte « AUKUS » réunissant les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie et prévoyant des transferts d'équipements et de technologies avancées, à commencer par des sous-marins à propulsion nucléaire.

---

(1) Pour un panorama complet voir notamment l'article de Paco Milhiet paru en novembre 2021 sur Diploweb *Géopolitique de l'outre-mer. Quelle concurrence France / Chine en Polynésie française ?* Diploweb.com : la revue géopolitique, 14 novembre 2021.

(2) Utilisé notamment dans la fabrication de batteries électriques, ce minerai représente environ 4% du PIB de l'archipel, qui en détient les deuxièmes réserves mondiales

(3) <https://information.tv5monde.com/info/nouvelle-caledonie-un-atout-francais-convoite-par-la-chine-435703>

Ce partenariat s'est accompagné de la rupture par l'Australie d'un programme inclus dans le partenariat stratégique noué avec la France en 2016 et reposant sur un contrat conclu avec la société Naval Group (associée à l'américain Lockheed Martin) pour la fourniture de douze sous-marins de classe Attack, dont la phase de définition détaillée des pièces les composant et la construction du premier exemplaire devaient démarrer en 2023.

Cette rupture, qui s'est traduite par un refroidissement de nos relations avec l'Australie et dans une moindre mesure les États-Unis, est venue interroger le « *sens de nos alliances et de nos partenariats* », ainsi que « *la place des Européens dans le monde* », comme l'a rappelé le ministre de l'Europe et des affaires étrangères Jean-Yves Le Drian lors de son audition du 6 octobre 2021 devant les commissions des affaires étrangères et de la défense de l'Assemblée nationale. Ces événements, qui apparaissent comme **une accélération de la stratégie américaine de pivot vers l'Asie initiée sous la présidence d'Obama davantage que comme un retournement de situation** – en audition, M. Frédéric Mauro, chercheur associé à l'IRIS, a ainsi parlé d'un « *grand éclair dans un ciel d'été* » – s'expliquent en premier lieu par l'accroissement des capacités militaires chinoises et la montée en puissance de la Chine dans la région. Pourtant, **face à la Chine, l'annonce d'Aukus a dessiné l'image d'un Occident divisé, incapable de définir une stratégie commune dans l'Indopacifique**. La simultanéité de l'annonce d'Aukus et de la publication par l'Union européenne de sa propre stratégie pour l'Indopacifique, dans laquelle la France a joué un rôle moteur, a accentué cet effet <sup>(1)</sup>.

Dans ce contexte, **l'élaboration du prochain Concept stratégique de l'OTAN, en vue de son adoption le 30 juin 2022 à Madrid, revêt une importance particulière pour les États occidentaux**. S'il serait périlleux et peu pertinent de réorienter l'OTAN vers l'Indopacifique ou d'en faire une organisation anti-chinoise, le nouveau concept intégrera vraisemblablement la Chine pour la première fois <sup>(2)</sup> et pourra être l'occasion d'aborder les modalités de partenariats avec la zone indopacifique. **Pour vos rapporteurs, il importe de maintenir une position d'équilibre dans l'appréhension des menaces sécuritaires rentrant dans le champ d'application du Traité** et notamment de ses articles 5 et 6. L'analyse doit concerner en priorité **les domaines dans lesquels la Chine est susceptible de soulever des défis pour la sécurité euro-atlantique**, tels que le renseignement ou l'avantage dans la maîtrise de technologies stratégiques. Dans ce

---

(1) Voir notamment les déclarations de Jean-Yves Le Drian lors de l'audition du 6 octobre : « La voie suivie par ces pays n'est pas celle choisie par la France et par l'Union européenne, qui publiait sa propre stratégie pour l'Indo-Pacifique le jour même où l'accord américano-australien a été rendu public. Pour assumer pleinement la compétition avec la Chine, dont nous constatons la montée en puissance militaire, les visées hégémoniques et l'agressivité croissante, y compris au besoin par des moyens militaires, nous voulons pour notre part travailler à la construction, avec l'ensemble des acteurs et des pays de l'Indo-Pacifique, d'un modèle alternatif au modèle chinois, respectant pleinement la souveraineté de nos partenaires. Il s'agit de contrer la stratégie de la Chine, qui repose souvent sur un multilatéralisme de façade et consiste à prendre chacun des États de cette zone au piège d'un face-à-face asymétrique ».

(2) Pour rappel, c'est dans la déclaration de Londres de décembre 2019 ([https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official\\_texts\\_171584.htm](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_171584.htm)) que la Chine a été pour la première fois mentionnée officiellement dans une déclaration de l'OTAN.

contexte, l'intégration de la Chine au concept stratégique de l'OTAN fait actuellement l'objet de discussions, afin notamment de tenir compte de l'impact que sa politique étrangère peut avoir sur la sécurité euro-atlantique.

## II. LA NÉCESSITÉ DE RÉÉQUILIBRER LES RELATIONS BILATÉRALES AVEC LA CHINE : UN ENJEU FRANCO-EUROPÉEN POUR MIEUX PROMOUVOIR NOS INTÉRÊTS

Si la Chine apparaît aujourd'hui comme un acteur incontournable des relations internationales, sa montée en puissance ne soulève pas les mêmes enjeux pour tous les pays et régions. **Pour notre pays, la relation avec la Chine se noue au niveau bilatéral et de façon croissante au niveau européen.** Bien que certains sujets aient pour la France comme pour les autres États membres de l'Union européenne vocation à être bilatéraux, l'échelon européen est devenu déterminant pour élaborer et définir notre stratégie vis-à-vis de la Chine. D'abord commerciales, les relations sino-européennes se sont élargies à d'autres thématiques. Sur la période récente, les relations commerciales ont été le moteur d'une évolution de l'attitude européenne, sur le mode d'une prise de conscience de la nécessité d'un rééquilibrage des relations, à la faveur d'une réciprocité accrue. Pour vos rapporteurs, la Chine apparaît à bien des égards comme un « **révélateur** » pour l'Union européenne, appelée à mieux maîtriser le langage de la puissance sans pour autant s'engager dans des combats qui ne sont pas les siens.

Face aux divergences et aux tentatives de division qui peuvent encore fragiliser la position européenne sur la Chine, **nous devons faire de la cohérence et de l'unité des priorités tout en sachant s'en émanciper lorsque c'est nécessaire**, en pariant sur la force d'entraînement que peuvent avoir de petites coalitions. Pour notre pays, l'unité de vue <sup>(1)</sup> entre notre approche de la Chine et celle qui est devenue la boussole européenne – le triptyque partenariat, concurrence et rivalité – appelle à jouer un rôle moteur dans la politique européenne vis-à-vis de la Chine, sans perdre de vue les différences de sensibilité qui peuvent nous distinguer de nos partenaires européennes sur certains sujets.

Ainsi, dans un grand nombre de secteurs, tant au plan bilatéral qu'au plan européen, nous devons calibrer notre approche de manière à **mieux promouvoir et**

---

(1) Voir notamment les déclarations du président de la République Emmanuel Macron à l'issue du sommet de l'OTAN du 14 juin 2021 : « Je pense qu'il faut embrasser la relation avec la Chine d'une manière beaucoup plus large comme nous l'avons fait lors du G7. La Chine, j'ai eu l'occasion de le dire, est une grande puissance avec laquelle nous travaillons sur des sujets mondiaux où nous avançons ensemble, le climat par exemple, les questions de financement du développement dans lesquelles nous avons réussi à avancer en G20 sur l'initiative ACT-A, ou de financement des économies africaines. Donc il y a un agenda, qui d'ailleurs a produit des effets ces dernières années. C'est ensuite un compétiteur sur le plan économique dont nous attendons qu'il respecte pleinement les règles qu'il a librement consenties d'ailleurs de respecter dans les principes, en adhérant en particulier à l'OMC, et donc en respectant pleinement la propriété intellectuelle et les règles de réciprocité. Et puis c'est une puissance avec laquelle nous avons des désaccords de valeurs quand il s'agit du travail forcé ou quand il s'agit des droits de l'homme. Voilà le spectre de la relation avec la Chine ».

défendre nos intérêts vis-à-vis de la Chine, aussi bien lorsque la Chine apparaît comme un partenaire que lorsqu'elle joue le rôle de concurrent ou de rival.

#### **A. DU POINT DE VUE NATIONAL COMME EUROPÉEN, LES RELATIONS BILATÉRALES AVEC LA CHINE SE STRUCTURENT PROGRESSIVEMENT**

##### **1. Au niveau européen, un référentiel commun a pu être adopté concernant la Chine**

Si la **relation sino-européenne a historiquement été centrée sur des relations commerciales**, qui se sont renforcées depuis l'ouverture économique chinoise à la fin des années 1970, **la relation bilatérale a connu plusieurs étapes et s'est étendue à de nombreux domaines.**

Ainsi, **un partenariat stratégique global** a été mis en place en 2003 et permet d'inclure de nombreuses thématiques (politique étrangère, sécurité, droits de l'homme, enjeux globaux comme le changement climatique ou la gouvernance économique mondiale). Dans ce cadre, **plus de cinquante dialogues thématiques bilatéraux ont été organisés, autour de 3 piliers** : le dialogue de haut niveau sur l'économie et le commerce, le dialogue stratégique et, plus récemment, le dialogue de haut niveau entre les peuples. Depuis 1998, **un sommet UE-Chine a lieu chaque année.** La dernière édition a eu lieu sous format virtuel en juin 2021.

Sur la période récente, **deux documents stratégiques ont été adoptés par l'Union européenne pour définir sa stratégie à l'égard de la Chine.**

Le **22 juin 2016**, une communication conjointe a été adressée par la Commission européenne et la Haute Représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité Federica Mogherini au Parlement et au Conseil européen <sup>(1)</sup>. Cette stratégie invitait à saisir les opportunités offertes par la relation avec la Chine :

- profiter de nouvelles ouvertures pour renforcer la relation avec la Chine, encourager l'achèvement des négociations pour un accord global sur les investissements (voir *infra*), faire progresser la connectivité entre l'Europe et la Chine, promouvoir les biens publics mondiaux, le développement durable et la sécurité internationale conformément aux responsabilités respectives de l'Union européenne et de la Chine dans le cadre de l'ONU et du G20 ;

tout en veillant à la préservation des intérêts de l'Europe et à une gestion « constructive » des différences :

- engager le dialogue avec la Chine sur son processus de réforme par des moyens pratiques qui génèrent des bénéfices mutuels dans différents domaines

---

(1) [https://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/joint\\_communication\\_to\\_the\\_european\\_parliament\\_and\\_the\\_council\\_-\\_elements\\_for\\_a\\_new\\_eu\\_strategy\\_on\\_china.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/joint_communication_to_the_european_parliament_and_the_council_-_elements_for_a_new_eu_strategy_on_china.pdf)



tels que l'économie, le commerce ou l'environnement, promouvoir la réciprocité, des règles du jeu équitables et une concurrence loyale dans tous les domaines de coopération, promouvoir le respect de l'État de droit et des droits de l'homme en Chine et dans le monde.

Enfin, la stratégie présentée en 2016 insistait sur la nécessité d'une cohésion et d'une efficacité renforcées de l'Union européenne dans ses relations avec la Chine.

Si la **connectivité** fait partie des items identifiés dans la communication de 2016, cet axe avait déjà fait l'objet dès 2015 d'un groupe de travail conjoint intitulé « **Plateforme sur la connectivité UE-Chine** », afin d'étudier les opportunités suscitées par le souhait de la Chine de contribuer au plan d'investissement pour l'Europe<sup>(1)</sup>. Par ailleurs, la création en 2016 de la Banque asiatique d'investissements pour les infrastructures (voir *supra*) a été suivie de l'adhésion de plusieurs pays européens, dont la France<sup>(2)</sup>. En octobre 2018, le Conseil a adopté des conclusions sur la connectivité entre l'Europe et l'Asie, intitulées « *Relier l'Europe à l'Asie – Éléments fondamentaux d'une stratégie de l'UE* ». Ces conclusions, qui ont pu être vues comme une réponse européenne aux Nouvelles routes de la soie, ouvrant en cela la voie au projet *Global Gateway* présenté fin 2021 (voir *supra*), s'articulent en trois volets :

- installation de réseaux transfrontières (extension des réseaux de transport transeuropéens RTE-T et des réseaux numériques, etc.) ;
- mise en place de partenariats bilatéraux et mondiaux en matière de connectivité, en vue de promouvoir l'approche européenne de la connectivité, y compris dans l'élaboration de normes au niveau des organisations internationales ;
- promotion d'un financement durable de l'investissement de connectivité, en combinant différentes sources (institutions financières multilatérales, banques multilatérales de développement et du secteur privé, Fonds européen pour les investissements étrangers, etc.).

Boussole de l'Union européenne eu égard à sa relation avec la Chine, **la communication présentée par la Commission européenne et la Haute représentante le 12 mars 2019 fait aujourd'hui office de référence au niveau européen**. Si elle reprend de nombreux acquis des documents programmatiques précédents, cette stratégie marque, comme cela a été largement souligné à de nombreuses reprises en audition, une « prise de conscience » de l'Union européenne sur les défis soulevés par une Chine en pleine montée en puissance et par une relation bilatérale à certains égards déséquilibrée (voir *infra*). Il s'agit ainsi de la

---

(1) [https://wayback.archive-it.org/12090/20191231194359/https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/what-investment-plan-europe\\_fr](https://wayback.archive-it.org/12090/20191231194359/https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/what-investment-plan-europe_fr)

(2) <https://www.businessfrance.fr/la-banque-asiatique-d-investissement-pour-les-infrastructures-a-iib>

première prise de position stratégique commune de l'Union européenne sur la Chine.

Formellement, elle offre par ailleurs une vision plus claire et plus resserrée que la communication de 2016. Pour reprendre les termes employés en audition par Mme Claire Raulin, représentante permanente de la France auprès du comité politique et de sécurité de l'Union européenne, vue de Bruxelles, la communication de 2019 fonctionne comme un « *document cathédrale* » qui sert de référence pour tous et qui peut être déclinée à tous les niveaux.

Cette stratégie repose sur un « triptyque » désormais ancré dans les esprits : **la Chine y est en effet décrite à la fois comme un partenaire de coopération et de négociation, un concurrent notamment au plan économique et un rival systémique, promouvant un autre modèle de gouvernance** <sup>(1)</sup>.

**LES DIX MESURES DE LA COMMUNICATION DU 12 MARS 2019  
SUR LES RELATIONS UNION EUROPÉENNE-CHINE – UNE VISION STRATÉGIQUE**

Coopérer avec la Chine pour soutenir un multilatéralisme efficace et lutter contre le changement climatique

**Mesure n° 1 :** l'UE renforcera sa coopération avec la Chine afin d'assumer les responsabilités communes sur l'ensemble des trois piliers de l'ONU, à savoir les droits de l'homme, la paix et la sécurité, et le développement.

**Mesure n° 2 :** afin de lutter plus efficacement contre le changement climatique, l'UE appelle la Chine à plafonner ses émissions avant 2030, conformément aux objectifs de l'accord de Paris.

Engagement en faveur de la paix dans le monde, de la sécurité et d'un développement économique durable

**Mesure n° 3 :** l'UE approfondira le dialogue avec la Chine sur les questions de paix et de sécurité, en s'appuyant sur la coopération positive en faveur du plan d'action global commun pour l'Iran.

**Mesure n° 4 :** afin de préserver son intérêt en matière de stabilité, de développement économique durable et de bonne gouvernance dans les pays partenaires, l'UE appliquera plus vigoureusement les accords bilatéraux et les instruments financiers existants, et collaborera avec la Chine pour suivre les mêmes principes dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE visant à relier l'Europe à l'Asie.

Parvenir à un meilleur équilibre et à davantage de réciprocité dans les relations en matière de commerce et d'investissement

**Mesure n° 5 :** afin de parvenir à des relations économiques plus équilibrées et réciproques, l'UE invite la Chine à tenir les engagements conjoints UE-Chine qui ont été convenus. Figurent parmi ces engagements la réforme de l'Organisation mondiale du commerce, en particulier pour ce qui est des subventions et des transferts de technologie forcés, ainsi que la conclusion d'accords bilatéraux sur les investissements d'ici 2020,

---

(1) [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook_fr.pdf)

sur les indications géographiques rapidement, et sur la sécurité aérienne dans les semaines à venir.

**Mesure n° 6 :** afin de promouvoir la réciprocité et de créer des possibilités de passation de marchés en Chine, le Parlement européen et le Conseil devraient adopter l'instrument sur les marchés publics internationaux avant la fin de 2019.

Renforcer la compétitivité de l'Union et garantir des conditions de concurrence équitables

**Mesure n° 7 :** afin de garantir la prise en compte non seulement des prix, mais également de la sévérité des normes en matière de travail et d'environnement, la Commission publiera des orientations d'ici la mi-2019 au sujet de la participation de soumissionnaires et de biens étrangers dans le domaine des marchés publics de l'UE.

**Mesure n° 8 :** afin de remédier pleinement aux effets de distorsion que produisent les prises de participation par des pays tiers et les financements publics étrangers sur le marché intérieur, la Commission déterminera, avant la fin de 2019, la manière de combler les lacunes constatées dans la législation de l'UE.

Renforcer la sécurité des infrastructures critiques et la base technologique

**Mesure n° 9 :** afin de prévenir les éventuelles graves implications pour la sécurité des infrastructures numériques critiques, une approche commune de l'UE s'impose dans le domaine de la sécurité des réseaux 5G.

**Mesure n° 10 :** afin de détecter les risques que posent pour la sécurité les investissements étrangers dans des actifs, technologies et infrastructures critiques et sensibiliser à leur sujet, les États membres devraient garantir la mise en œuvre rapide, complète et effective du règlement sur le filtrage des investissements directs étrangers.

La stratégie de 2019 associe ainsi un volet de politique extérieure général à un volet commercial qui inclut **une réflexion sur la manière dont fonctionne le marché intérieur européen**, dans la mesure où l'application de règles aux entreprises européennes sans équivalent pour les entreprises étrangères a pu créer des distorsions de concurrence, dont la Chine a été un révélateur (voir *infra*). **Ce rôle de révélateur de certaines fragilités de l'Union européenne apparaît aussi lorsqu'on analyse les prolongements qui ont été ou doivent encore être donnés à la stratégie de 2019 :** de nombreux instruments cités dans la stratégie, tels que le règlement sur le filtrage des investissements directs étrangers ou l'instrument relatif aux marchés publics internationaux ont vocation à s'appliquer à tous les partenaires étrangers de l'UE, parmi lesquels la Chine occupe la première place en matière d'échanges commerciaux et a connu une progression en matière d'investissements.

Plusieurs avancées ont pu être obtenues depuis 2019, parmi lesquelles on peut citer **l'accord de septembre 2020 sur la protection des indications géographiques dit accord IGP**, qui a revêtu une importance particulière pour la France dans le domaine agricole. De façon générale, cet accord était particulièrement attendu dans un contexte où la Chine demeure la troisième destination des produits agroalimentaires de l'UE, pour un volume ayant atteint 16,3 milliards d'euros entre janvier et novembre 2020. Plus spécifiquement, la

Chine était aussi la deuxième destination en termes d'exportations des produits concernés par le label IGP, représentant à elle seule 9 % du total en valeur.

### L'ACCORD SINO-EUROPÉEN SUR LES IGP

Le 1<sup>er</sup> mars 2021, l'accord sur les IGP (indications géographiques protégées) ou accord entre l'Union européenne et le gouvernement de la République populaire de Chine concernant la coopération relative aux indications géographiques et la protection de celles-ci, signé par l'Union européenne et la Chine le 14 septembre 2020, est entré en vigueur. Cet accord permet la protection d'une sélection de denrées alimentaires et de vins et spiritueux originaires de l'UE et de Chine face aux imitations et aux usurpations, grâce à la reconnaissance mutuelle des indications géographiques sur les marchés de la Chine et de l'Union européenne.

Pour rappel, une IGP protège la dénomination de denrées alimentaires ou de vins et boissons spiritueuses, lorsqu'une qualité particulière, une réputation ou une autre caractéristique est essentiellement attribuable à son origine géographique. Ainsi, en vertu de cet accord, les parties ont la responsabilité de retirer des ventes un produit qui usurperait une appellation ou imiterait un produit si ce dernier fait partie de la liste des produits protégés.

Une liste de 100 IGP chinoises et 100 IGP européennes bénéficiant d'une protection à la date d'entrée en vigueur de l'accord a été créée. Concernant la France, 26 indications géographiques protégées sont listées, parmi lesquelles un grand nombre de vins et de spiritueux (Bordeaux, Champagne...) et quelques produits alimentaires (Comté, pruneaux d'Agen...). Les indications protégées chinoises sont plus diverses, comprenant par exemple la pâte de haricots Pixan, le thé blanc Anji ou le gingembre Anqui. Pendant quatre ans à compter de l'entrée en vigueur de l'accord, des ajouts pourront être faits aux indications géographiques protégées en vertu de l'accord. Selon les informations communiquées à vos rapporteurs par la direction de l'Union européenne du MEAE, 175 ajouts devraient être intégrés d'ici quatre ans.

*Sources : institutions européennes*

Des progrès ont été obtenus dans l'élaboration et vers l'adoption de plusieurs autres instruments cités par la stratégie de 2019 (voir *infra*), qui a également fait l'objet de débats à Bruxelles concernant la nécessité d'une révision. Si certains eurodéputés ont plaidé pour une réouverture des débats, afin notamment de rajouter certains éléments tels que la lutte contre la désinformation, le point de vue de la Commission européenne et du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), globalement partagé par les États membres, a prévalu à ce stade. Il insiste sur le caractère englobant de la stratégie, dont l'articulation en piliers permet au besoin d'infléchir les orientations politiques de l'approche européenne sur la Chine.

## **2. La relation franco-chinoise, qui couvre de nombreux domaines, a été élevée au rang de « partenariat stratégique global »**

Élevée au rang de « **partenariat stratégique global** » en 2004, 40 ans après la reconnaissance de la République populaire de Chine par la France le 27 janvier 1964, la relation bilatérale franco-chinoise s'appuie depuis 2001 sur un dialogue

stratégique créé en 2001 et dont la dernière session a eu lieu en janvier 2022. Il permet d'aborder l'ensemble des domaines de coopération et vise à renforcer la concertation sur les enjeux mondiaux, comme la réforme de la gouvernance économique mondiale et la lutte contre le réchauffement climatique, ainsi que sur les crises régionales. Des dialogues sectoriels ont également été mis en place, tels que le dialogue économique et financier de haut niveau (création en 2013, dernière session décembre 2021) et le dialogue de haut niveau sur les échanges humains (création en 2014, dernière session en octobre 2019) qui permet d'échanger sur les échanges universitaires, scientifiques, culturels et sur la promotion des droits des femmes et de l'égalité femmes-hommes.

Le Président de la République Emmanuel Macron a effectué sa première visite d'État en Chine du 8 au 10 janvier 2018, donnant ainsi l'occasion de fixer les grands axes du partenariat franco-chinois pour les années suivantes et d'établir une feuille de route, dont la mise en œuvre a fait l'objet d'une vingtaine de visites ministérielles. Le Président Xi Jinping a effectué sa dernière visite d'État en France du 24 au 26 mars 2019, quelques mois avant la deuxième visite d'État du Président de la République français en novembre 2019. Cette visite a notamment été marquée par la participation du Président de la République à la « foire des importations » de Shanghai – envoyant ainsi un signal d'exigence d'ouverture renforcée du marché chinois et en faveur de la défense du système multilatéral commercial – la publication d'un « Appel de Pékin » pour le climat et la biodiversité ou encore l'inauguration du « Centre Pompidou x West Bund Museum Project », projet muséal franco-chinois. Durant la crise sanitaire, plusieurs appels ont eu lieu entre chefs d'État et entre ministres, tandis qu'une visite du ministre des affaires étrangères chinois Wang Yi a pu avoir lieu le 30 août 2020.

La France exprime régulièrement ses préoccupations s'agissant de la situation des droits de l'Homme en Chine à l'occasion des entretiens de haut niveau ou lors de prises de parole publiques, notamment au Conseil des droits de l'Homme des Nations unies et concernant en particulier la peine de mort, les libertés d'expression, religieuse et de conscience, la situation au Tibet et au Xinjiang ainsi que des cas individuels.

L'Assemblée nationale a adopté le 20 janvier 2021, sur le fondement de l'article 34-1 de la Constitution, une résolution non contraignante portant « *sur la reconnaissance et la condamnation du caractère génocidaire des violences politiques systématiques ainsi que des crimes contre l'humanité actuellement perpétrés par la République populaire de Chine à l'égard des Ouïghours* », rejoignant ainsi sept autres Parlements nationaux s'étant prononcés en ce sens. Comme cela a été rappelé en séance publique par M. Franck Riester, ministre délégué chargé du commerce extérieur et de l'attractivité, la qualification de génocide relève avant tout du niveau juridictionnel et c'est pourquoi le gouvernement français juge qu'il ne lui appartient pas de s'exprimer en ces termes, malgré une attention soutenue sur la question, abordée par le président de la République dans ses échanges avec son homologue chinois. En février 2021, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères Jean-Yves Le Drian a ainsi dénoncé

devant l'ONU l'existence d'un « *système de répression institutionnalisé* » mis en place par les autorités chinoises à l'encontre des musulmans ouïghours dans la région du Xinjiang <sup>(1)</sup>.

En outre, au Royaume-Uni, un « Tribunal Ouïghour » a conclu en 2021, après un an et demi de travaux, à l'existence d'un génocide perpétré par la Chine à l'encontre des populations ouïghoure, kazakhe et autres minorités musulmanes. Comme cela a été souligné devant la commission des affaires étrangères par le président du tribunal, l'avocat Geoffrey Nice <sup>(2)</sup>, les membres du tribunal ont travaillé pendant un an et demi de façon bénévole pour examiner des milliers de documents dans le but d'établir des faits et de les analyser avec une grille de lecture juridique. La mise en place de ce tribunal a notamment répondu à l'impossibilité de soumettre les faits en question à l'analyse d'un tribunal pénal international existant, à commencer par la Cour pénale internationale dont la Chine n'a pas ratifié le statut, tout en disposant via son siège de membre permanent au Conseil de sécurité des Nations unies d'un droit de veto sur tout projet de saisine concernant un État n'ayant pas ratifié le statut de la CPI. Le jugement délivré le 9 décembre 2021 par le tribunal Ouïghour a ainsi conclu que les preuves analysées démontraient « *au-delà de tout doute raisonnable* » que la Chine avait commis des actes de torture et des crimes contre l'humanité et de génocide <sup>(3)</sup>, mais n'a pas été en mesure de prononcer de condamnations.

Par ailleurs, si des discussions ont eu lieu avec la Chine, notamment au niveau de l'ONU, dans le but d'organiser une visite internationale dans le Xinjiang et de réaliser une enquête sur les allégations de crimes commis, aucun accord n'a pu être obtenu à ce stade.

La question des droits de l'homme avait déjà fait l'objet de discussions voire de tensions entre nos deux pays concernant la région autonome du Tibet, intégrée à l'empire chinois sous les Qing comme un protectorat puis annexé en 1951 sur la base d'un accord par lequel le gouvernement central s'engageait à garantir au dalaï-lama l'autonomie d'administration et dont de nombreux Tibétains ne furent pas

---

(1) [https://www.lemonde.fr/international/article/2021/02/24/la-france-denonce-un-systeme-de-repression-institutionnalise-de-la-chine-a-l-encontre-des-ouigours\\_6071066\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2021/02/24/la-france-denonce-un-systeme-de-repression-institutionnalise-de-la-chine-a-l-encontre-des-ouigours_6071066_3210.html)

(2) Sir Nice a été auditionné dans le cadre d'une table-ronde sur la situation des populations ouïghoures au Xinjiang organisée par la commission des affaires étrangères le 26 janvier 2022, qui a également réuni M. Nick Vetch, vice-président du Tribunal Ouïghour, Mme Cloé Drieu, historienne, M. Adrian Zenz, anthropologue de Mme Kalbinur Sidiq, réfugiée ouïghoure.

(3) Plusieurs faits ont été établis par le Tribunal qui lui ont permis de caractériser l'existence d'un génocide à l'encontre de la minorité ouïghoure :

- l'infliction de dommages physiques aux Ouïghours ;
- l'imposition aux Ouïghours de conditions de vie qui mèneraient à sa destruction ;
- l'imposition de mesures empêchant les naissances à l'intérieur de la minorité ;
- le transfert illicite d'enfants ouïghours.

Pour statuer au génocide, il est également nécessaire de prouver une intentionnalité de l'Etat. Or le tribunal a pu avoir connaissance de documents hautement confidentiels jamais publiés ni rendus publics, dont des discours du Président Xi Jinping et de hauts gradés du gouvernement, de 2014 et de 2017, qui lient directement les mesures mises en place au gouvernement.

satisfaits, ce qui aboutit à une révolte en 1959, suivie d'une intervention de l'armée et de la fuite en Inde du dalaï-lama. L'Inde (Dharamsala) accueille aujourd'hui le gouvernement tibétain et le parlement tibétain dont le dialogue avec Pékin est rompu depuis 2010. En 2008, des troubles avaient traversé la région autonome, dans un contexte de durcissement progressif du régime qui avait conduit le dalaï-lama à parler de « génocide culturel <sup>(1)</sup> ». Le Tibet, qui fait office de zone tampon entre la Chine et l'Inde, soulève d'importants enjeux économiques (gisements de chrome, d'or et de cuivre et ressources aquatiques et hydroélectriques considérables), en plus de relever pour la RPC de son intégrité territoriale et de sa souveraineté nationale, à l'instar des autres « lignes rouges » du régime. En 2008, la rencontre à Gdansk entre le président de la République Nicolas Sarkozy et le dalaï-lama avait ainsi provoqué la colère de Pékin (voir *infra*).

Couvrant de nombreux domaines, la relation franco-chinoise peut à bien des égards se lire au prisme du triptyque européen. Elle inclut aussi des thématiques plus strictement bilatérales, comme l'ont rappelé les derniers échanges téléphoniques entre les présidents Xi Jinping et Emmanuel Macron, qui ont eu lieu en décembre 2020, février 2021 et octobre 2021. Parmi les sujets abordés, on retrouve ainsi la nécessité d'avancer sur le rééquilibrage des relations commerciales, la mise en œuvre de l'accord d'investissements et des engagements de la Chine sur le droit international du travail et la lutte contre le travail forcé, mais aussi la lutte contre le changement climatique et en faveur des biens publics mondiaux, la gestion de la dette des pays en développement et la coordination internationale face à la pandémie de covid-19, la coopération et les échanges dans des secteurs comme l'aéronautique, l'agroalimentaire ou encore la culture, ainsi que la réponse à donner à différentes crises régionales (Afghanistan, Birmanie) et la sécurité collective (nucléaire iranien, crise nord-coréenne).

Loin de se limiter aux échanges entre exécutifs, elle investit aussi d'autres canaux, à commencer par le dialogue parlementaire. En 2009, un mémorandum d'entente a ainsi été signé entre le président de l'Assemblée nationale Bernard Accoyer et le président du Comité permanent de l'Assemblée populaire nationale WU Bangguo afin de mettre en place un mécanisme d'échanges réguliers, « la Grande commission France-Chine », dont la première session a eu lieu à Paris en 2010, suivie d'éditions annuelles ayant eu lieu alternativement en Chine et en France. La dernière édition, organisée par la France en décembre 2020, a eu lieu sous un format virtuel compte tenu des contraintes imposées par la pandémie de covid-19. Dès 1971, un groupe d'amitié France-Chine, dont votre co-rapporteur Buon Tan est président depuis 2017, a été créé, venant ainsi donner un cadre aux échanges parlementaires entre nos deux pays et contribuer au renforcement de nos liens. Au fil des années, le groupe d'amitié est devenu un véritable interlocuteur auprès de la Chine, tant au niveau politique qu'au niveau économique.

---

(1) Ce terme faisait notamment référence à des restrictions religieuses ou sur l'apprentissage et la pratique du tibétain

En outre, notre relation bilatérale pourrait mieux investir le terrain de la coopération décentralisée, qu'il s'agisse de la coopération entre collectivités ou entre d'autres acteurs comme les hôpitaux ou les universités, lorsque cela s'y prête. Un état des lieux pourrait également être réalisé par le MEAE afin de disposer d'une visibilité sur les liens existants et d'identifier des possibilités de développement.

**Recommandation :** après évaluation de l'existant, renforcer la coopération décentralisée entre la France et la Chine.

*a. Sur les questions multilatérales, un partenariat prioritaire dont les contours doivent être clairement délimités*

**Sur les sujets multilatéraux, le dialogue franco-chinois doit se poursuivre et la France doit continuer à affirmer ses intérêts, en articulant les trois piliers de la boussole européenne.** En d'autres termes, la France doit œuvrer pour rapprocher la Chine du système multilatéral fondé sur l'acquis onusien, sans que cela ne se traduise par des compromis aboutissant à un affaiblissement du système. Comme l'avait souligné le président de la République lors de sa visite d'État en Chine en 2018, si la Chine et la France ont une responsabilité commune face aux grands défis mondiaux, le multilatéralisme doit s'appuyer sur des règles équilibrées et ne saurait être « *une suprématie déguisée* », de même que les Nouvelles routes de la soie « *ne peuvent être des routes de l'hégémonie qui mettent en état de vassalité les pays qu'elles traversent. Si ce sont des routes, elles ne peuvent pas être qu'univoques* ».

**D'une part, la Chine s'est rapprochée du système multilatéral** en s'associant à l'initiative de suspension de la dette (ISSD) ou encore en rejoignant la facilité COVAX. Co-dirigé par la CEPI (*Coalition for Epidemic Preparedness Innovations*) et Gavi l'Alliance du vaccin, COVAX est le pilier vaccination de l'accélérateur ACT-A lancé en avril 2020 à l'initiative de la France, de l'Union européenne, de l'Allemagne et de l'OMS pour coordonner la lutte contre la pandémie de covid-19 <sup>(1)</sup>. Si la Chine s'est engagée à l'été 2021 à verser 100 millions de dollars pour la facilité COVAX, soit un montant comparable à l'engagement de la France <sup>(2)</sup>, elle n'a pas contribué aux autres piliers d'ACT-A, hormis une contribution de 10 millions de dollars de l'entreprise TikTok. De façon générale, la Chine tend à favoriser la voie bilatérale dans le domaine de la santé et ne contribue pas aux partenariats mondiaux à la hauteur de son poids économique <sup>(3)</sup>.

---

(1) ACT-A réunit tous les grands acteurs de la santé mondiale autour d'un objectif commun : le développement, la production et la mise à disposition équitable et universelle des tests diagnostiques, traitements et vaccins contre la COVID-19 et le soutien aux systèmes de santé.

(2) Le Président de la République a annoncé lors du Forum de Paris pour la Paix que la France verserait 100 M€ à l'AMC. Elle avait déjà rejoint COVAX via « l'équipe Europe », la Commission Européenne ayant versé 400 M€ destinés aux PED avant de faire une annonce complémentaire de 100 M€ de plus sur le FED lors du Forum de Paris pour la Paix.

(3) En septembre 2021, la Chine annonçait avoir fourni 2 milliards de doses de vaccin, sans précision sur la part de dons dans ce total. D'après les informations disponibles publiquement sur le tableau de bord de suivi



En matière de lutte contre le changement climatique, la Chine a comme évoqué dans la première partie progressé dans son intégration aux forums multilatéraux et a réaffirmé dans sa contribution déterminée au niveau national (CDN) en amont de la COP 26 ses objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre à moyen terme, également repris dans le dernier plan quinquennal (voir *supra*). Toutefois, ces engagements reconduisent des engagements déjà pris – les cibles obligatoires fixées dans le plan quinquennal en matière de réduction de la consommation d’énergie et de CO<sub>2</sub> par unité de PIB sont ainsi identiques à celles du précédent plan – et ne remettent pas en cause à ce stade les capacités de production de charbon, dont la Chine reste dépendante pour son approvisionnement énergétique <sup>(1)</sup>. En 2019, le charbon représentait ainsi 57,6 % du mix énergétique de consommation chinois (contre 74 % en 2007), tandis que les énergies renouvelables en représentaient 12,6 % et le pétrole environ 15 %. Si la Chine a fait des efforts pour remplacer des petites centrales à charbon très polluantes par des centrales de taille plus importante et plus performantes, le recours au charbon reste donc important.

Dès lors, **en tant que pays engagé pour la lutte contre le réchauffement climatique, la France gagnerait à continuer à encourager la Chine à renforcer ses engagements ou à en prendre de nouveaux.** Cela pourrait notamment porter sur la fin du financement des centrales à charbon sur le sol chinois, dans le sillage de l’annonce faite par Xi Jinping à l’automne 2021 et concernant la fin du financement des centrales à charbon à l’étranger. Une autre voie de dialogue porte sur l’avancement des dates fixées pour la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> ou l’atteinte de la neutralité carbone <sup>(2)</sup>.

La promotion de ces objectifs peut passer par **la réalisation de projets conjoints s’appuyant sur des normes exigeantes au plan environnemental, social et concernant la passation de marchés et dans le respect des règles de soutenabilité de financement.** L’Agence française de développement a ainsi engagé un dialogue sur le long terme avec la *China Development Bank* (voir *supra*), qui devrait aboutir prochainement à un premier projet conjoint pour œuvrer à la dépollution de la baie de Hann, située à l’est de Dakar au Sénégal. La CDB a accepté de déroger à ses procédures habituelles et de travailler en co-financement avec l’AFD, dans le respect des standards locaux. Il s’agit de coopérations qui peuvent être pertinentes dans la mesure où elles permettent de promouvoir des normes sociales et environnementales exigeantes face aux ambitions chinoises en la matière (voir *supra*).

---

*des livraisons de vaccins de l’UNICEF, les dons chinois s’élèvent à ce jour à 89 millions de doses de vaccins, ce qui suggère que la fourniture de vaccins par la Chine transite en majeure partie par des ventes.*

(1) Premier consommateur et producteur mondial du charbon, la Chine a atteint un niveau de production record en 2021 avec 4,07 milliards de tonnes, en hausse de 4,7 % par rapport à l’année précédente <https://www.courrierinternational.com/revue-de-presse/energie-la-chine-bat-tous-ses-records-de-production-de-charbon>

(2) Pour rappel, la Chine s’est engagée dans sa dernière CDN (soumise le 9 décembre 2020, révisée le 31 octobre 2021) à atteindre son pic d’émissions de CO<sub>2</sub> avant 2030, la neutralité carbone avant 2060, et à réduire ses émissions de CO<sub>2</sub> par unité de PIB de plus de 65 % d’ici 2030, par rapport à 2005.

**Recommandation** : sur la base d'une évaluation rigoureuse du projet conjoint lancé par l'Agence française de développement et la *China Development Bank*, envisager la mise en œuvre des projets conjoints dans des secteurs prioritaires comme la protection de l'environnement ou le développement durable, dans le respect de normes exigeantes et de l'intérêt des pays bénéficiaires.

Ces exemples attestent de possibilités de coopération constructive avec la Chine sur des sujets de portée mondiale.

En matière d'aide publique au développement, l'Agence française de développement est par ailleurs présente en Chine depuis 2004 et concentre aujourd'hui son action sur les enjeux climatiques et environnementaux et le développement durable, dans le but de contribuer à la transition du pays vers une économie sobre et neutre en émission de carbone. L'AFD prête à conditions du marché (soit sans bonification par des crédits budgétaires) et a engagé entre 2014 et 2020 la somme de 1 050 millions d'euros en Chine, qui est aujourd'hui la 15<sup>ème</sup> exposition du groupe AFD <sup>(1)</sup>. Votre rapporteure Bérengère Poletti a interrogé par écrit le directeur de l'Agence française de développement pour obtenir des précisions sur le coût exact de l'action de la France en Chine en matière d'aide publique au développement, mais n'a pas obtenu tous les éléments demandés (voir annexe).

Dans le même temps, **il importe de rester vigilants face à la stratégie chinoise de promotion d'un multilatéralisme alternatif** (voir *supra*) **et de veiller à ce que les initiatives promues par la Chine n'aillent pas à l'encontre d'initiatives auxquelles la France ou l'Union européenne participent**. Parmi les forums régionaux en format « x + 1 » mis en place par la Chine ces dernières années, on peut notamment citer le Forum sur la coopération sino-africaine (FOCAC) créé en l'an 2000 avec 53 pays africains ou le projet annoncé en octobre 2021 d'institutionnaliser un nouveau forum de discussion avec les îles du Pacifique <sup>(2)</sup>, qui viendrait s'ajouter au forum de développement et de coopération économique Chine-Îles du Pacifique, également lancé à l'initiative de la Chine. Dans les deux cas, la Chine met en avant la « coopération Sud-Sud » et des thématiques transversales telles que le climat, la réduction de la pauvreté, les questions sanitaires ou la gestion de la dette dans le cas de l'Afrique, tout en liant ces formats de coopération à des priorités nationales telles que les Nouvelles routes de la soie. Ce type de fora répond ainsi à plusieurs objectifs pour Pékin, de la recherche d'opportunités économiques à l'engrangement de soutien dans les organisations

---

(1) Si l'on prend en compte l'ensemble de l'APD bilatérale de la France à l'attention de la Chine, qui va au-delà de l'action de l'AFD, on trouve la Chine à la neuvième place des bénéficiaires en 2020, pour un total de 140 millions euros

(2) Il s'agirait de l'institutionnalisation d'une réunion en visioconférence qui a réuni en octobre 2021 à l'initiative de la Chine les États suivants : Kiribati, Fidji, Tonga, Niue, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Vanuatu, Micronésie, îles Salomon et Samoa.

internationales <sup>(1)</sup>, en passant par l'isolement de Taïwan <sup>(2)</sup> ou la défense d'intérêts stratégiques globaux, comme le souligne le regain d'intérêt de la Chine pour les îles du Pacifique dans le contexte de l'annonce d'Aukus.

Or, il s'agit de zones où la France est également présente (voir *supra* sur le Pacifique) et a des intérêts, en développant avec les pays de la région des relations bilatérales ou régionales dont la perspective se distingue de la vision chinoise.

La Chine a par exemple présenté le 19 mai 2021, au lendemain du sommet sur le financement des économies africaines qui s'était tenu à Paris et quelques mois avant la tenue de la dernière réunion du FOCAC, une « initiative sur un partenariat pour le développement de l'Afrique ». Si cette initiative vise à mobiliser la communauté internationale sur de nombreuses thématiques prioritaires touchant le continent africain (dette, développement, enjeux sanitaires, changement climatique, etc.), elle mobilise un narratif caractéristique du *soft power* chinois (notion de coopération « gagnant-gagnant ») et n'a fait l'objet d'aucune concertation. Dès lors, il importe de maintenir le dialogue ouvert tant avec la Chine qu'avec nos partenaires africains pour éviter que les différentes initiatives existantes ne s'affaiblissent mutuellement et pour œuvrer à la mise en œuvre de projets concrets, au-delà des effets d'annonce. Par exemple, nous pourrions envisager de développer des partenariats entre entreprises européennes et chinoises en Afrique dans des secteurs d'intérêt.

#### **Recommandations :**

- Tout en maintenant le dialogue ouvert avec la Chine, valoriser au plus vite les avantages concurrentiels dont la France dispose en Afrique ;
- Envisager, lorsque cela sert nos intérêts économiques et politiques, la mise en œuvre de coopérations entre entreprises européennes et chinoises en Afrique. Identifier une liste de projets concrets en ce sens.

Par ailleurs, la Chine s'est désengagée de toutes les discussions du forum global sur l'acier (G20) et reste encore en retrait concernant la ratification de nombreuses conventions internationales de référence, à commencer par les conventions fondamentales de l'OIT, sur lesquelles un engagement a été formulé durant les négociations de l'accord sur les investissements entre la Chine et l'Union européenne. Sur ces différents points, **le dialogue diplomatique doit rester ouvert avec la Chine.**

#### ***b. La diplomatie culturelle, axe de coopération bilatérale entre partenariat, concurrence et rivalité***

Si ce pan de la relation franco-chinoise est souvent moins mis en avant que les enjeux commerciaux, la culture n'en constitue pas moins une priorité, qui

---

(1) Les voix des pays africains ont par exemple joué un rôle clef dans l'élection de Qu Dongyu à la tête de la FAO

(2) Pékin a ainsi établi des relations diplomatiques avec les îles Salomon et Kiribati en septembre 2019

comptait parmi les trois piliers de la visite présidentielle en Chine de 2019. Comme l'a souligné en audition M. Matthieu Peyraud, directeur de la culture, de l'enseignement, de la recherche et du réseau au sein du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, **la France inscrit dans sa démarche le domaine culturel dans le triptyque européen : l'essentiel des champs concernés recoupent ces trois dimensions et de nombreux projets ont pu voir le jour dans le respect de cette « boussole ».**

Il s'agit d'un secteur où la France est attendue en Chine et bénéficie d'une image très favorable, que nous pourrions mieux exploiter et valoriser.

Les **grandes priorités de la relation culturelle franco-chinoise** sont d'encourager la coopération dans le domaine muséal et patrimonial, de favoriser la mobilité et les échanges entre artistes et professionnels français, de favoriser une meilleure diffusion de leurs œuvres et de leurs productions culturelles et de promouvoir leurs industries culturelles et créatives. Si la pandémie de covid-19 a pu fragiliser certaines des dynamiques décrites ci-dessous, il importe aujourd'hui de **maintenir le cap** afin de conserver les acquis malgré une tendance à la fermeture constatée côté chinois. Il s'agit en effet de **préserver tant l'un des axes majeurs de notre diplomatie à travers le monde que des opportunités de grande envergure pour nos industries culturelles et créatives.**

Sur place, le dispositif de coopération et d'action culturelle compte ainsi environ 200 personnes (dont les personnels de droit local) sur six implantations (Pékin, Canton, Chendgu, Shanghai, Shenyang et Wuhan). On trouve aussi 14 alliances françaises de taille variable et neuf établissements scolaires homologués du réseau d'enseignement français à l'étranger, où environ 2 600 élèves ont fait leur rentrée en 2020. L'enveloppe budgétaire allouée à l'action et à la coopération culturelle en Chine représente environ 3,9 millions d'euros, ce qui la situe selon les années à la cinquième ou sixième place mondiale.

La Chine, en raison de la taille et du dynamisme de son marché intérieur, **offre de nombreuses opportunités pour nos industries culturelles et créatives.** La Chine est ainsi depuis 2017 le premier marché à l'export en termes de chiffre d'affaires pour le **cinéma** français. Un nombre limité de titres y est diffusé, mais ceux-ci bénéficient en général d'un bon nombre d'entrées. L'exportation de films doit par ailleurs composer avec différentes règles (censure, quotas) qui en limitent l'expansion mais qui peuvent être pour partie contournées, notamment, pour ce qui est des quotas, en développant les co-productions. En outre, l'intégration d'un festival consacré au cinéma français au festival international du film de Shanghai avait été obtenue avant la pandémie de covid-19 et il importera de sauvegarder cet acquis lorsque la prochaine édition du festival pourra avoir lieu.

On peut également citer **l'édition**, dont la Chine est le premier marché mondial. Depuis 2013, la Chine est le premier partenaire à l'international pour les éditeurs français, tandis que le mandarin est devenue la première langue de cession de droits pour les ouvrages français. L'ambassade de France a mis en place un

programme original, « *Shoot the book* », pour susciter des adaptations cinématographiques de livres français. Autre exemple, le marché des **musiques actuelles** est en plein essor en Chine, aussi bien pour le « live » avec une multiplication des clubs et festivals, que pour la musique enregistrée, avec des plateformes de streaming musical très puissantes. Dans ce domaine, notre ambassade en Chine soutient les tournées de groupes de musique, en coopération étroite avec le tissu professionnel français et chinois et en privilégiant des actions structurantes : Fête de la musique, *French Miracle Tour* et *Sounds of New Wave*. La France met aussi en œuvre une stratégie de soutien au développement des **entreprises culturelles françaises à forte valeur ajoutée technologique** sur le marché chinois, en s'appuyant sur son ambassade et Business France : missions jeu vidéo, écritures transmedia et nouvelles technologies appliquées au patrimoine et mise en place d'un Creativ lab.

L'**offre culturelle française** en Chine s'est beaucoup développée, elle est désormais rythmée par trois grands temps forts : le Festival Croisements, qui est le premier festival étranger en Chine et le plus important festival français à l'étranger, le Mois franco-chinois de l'environnement et le Mois de la Francophonie. On peut aussi ajouter la fête de la musique ou le French May à Hong-Kong. Les **échanges culturels** entre la France et la Chine connaissent une croissance continue dans toutes les disciplines (arts visuels, musées et patrimoine, spectacle vivant, cinéma et audiovisuel, livre, musique, architecture, réalité virtuelle, jeu vidéo et création numérique, mode, design, etc.) et de nombreux projets de coopération ont été lancés.

Le **patrimoine**, qui constitue une priorité politique chinoise, apparaît comme un bon exemple des coopérations existantes et possibles entre nos deux pays. Un « arrangement administratif » sur ce sujet a été signé à l'issue d'un colloque franco-chinois co-organisé par la Fondation des sciences du patrimoine et ses partenaires (dont l'Institut national du patrimoine) et le Bureau du patrimoine du Shaanxi en novembre 2017 à Xi'an. Entre 2018 et 2019, une Experte technique internationale (ETI) française a été mise en place par le MEAE auprès des autorités du Shaanxi pour y mettre en œuvre notre coopération patrimoniale autour de plusieurs axes :

- renforcer la coopération scientifique et technique entre les principales institutions patrimoniales françaises et divers partenaires de la province historique du Shaanxi, notamment sur la célèbre armée de terre cuite (conservation, restauration, aménagement touristique, archéologie) ;
- soutenir la réhabilitation du patrimoine bâti vernaculaire à travers le développement de projets pilotes et le soutien aux actions en Chine de l'Union Rempart (chantiers de bénévoles) ;
- encourager la coopération entre les sites du patrimoine mondial français et chinois avec l'ICOMOS China et l'Association des biens français du patrimoine mondial avec la signature d'un accord de coopération en octobre 2019 (échange d'expertise et de bonnes pratiques, jumelages de sites, etc.) ;

- développer des offres de formation initiale et continue.

Toutefois, la pandémie de covid-19 ainsi qu'une réduction de l'enveloppe de coopération des partenaires chinois dans le domaine du patrimoine ont conduit à l'annulation ou au report de plusieurs missions, situation qui requiert aujourd'hui notre pleine vigilance pour veiller à ne pas perdre les acquis de la coopération dans ce domaine.

De même, **la relation franco-chinoise a connu d'importants temps forts dans le domaine muséal**, autour notamment de l'ouverture du Centre Pompidou x West Bund à Shanghai. Ce partenariat a toutefois été mis en place pour une durée de cinq ans, jusqu'en 2024 et sans garantie de renouvellement.

La France et la Chine s'attachent à mettre en réseau les acteurs du monde de l'art de leurs deux pays, par le biais d'invitations croisées, de résidences, d'expositions et de festivals. En plus d'une prolongation de ce projet, la mise en œuvre d'un autre projet interétatique n'ayant pas encore pu aboutir et qui pourrait densifier nos échanges culturels et contribuer à notre diplomatie d'influence doit être soutenue : la création en Chine d'un musée qui sous la bannière du « Louvre » réunirait l'ensemble des musées français, qui pourraient mettre ponctuellement à disposition leurs collections pour faire connaître la culture française, y compris sous la forme d'enseignements en histoire de l'art, et serait accompagnée de la mobilisation d'experts de l'Agence France Muséums aptes à fournir un accompagnement rémunéré aux acteurs chinois. Cela pourrait s'accompagner de la mise en œuvre de nouveaux projets de coopération ciblés entre musées, à l'instar d'un projet de création d'une annexe du musée Rodin en Chine.

#### **Recommandations :**

- Sur la base d'une évaluation de l'existant, développer et mettre en œuvre de nouveaux projets de coopération muséale franco-chinois ;
- Mener à bien le projet interétatique de création en Chine d'un musée qui sous la bannière du « Louvre » réunirait l'ensemble des musées français le souhaitant et pourrait avoir une force d'entraînement en matière de coopération muséale.

Dans le domaine du **spectacle vivant**, les chefs d'orchestre, solistes et ensembles français de musique de chambre sont régulièrement présents dans les salles chinoises. Radio France développe une stratégie ambitieuse, à travers les tournées de ses formations (Orchestre national de France et Orchestre Philharmonique), mais aussi la diffusion de ses concerts et programmes sur les plateformes chinoises. Un accord entre l'Association des Scènes nationales et la CAEG a été signé en 2016, pour favoriser des tournées de spectacles français en Chine et chinois en France. Le théâtre français est très présent également dans les lieux et festivals prescripteurs en Chine. Le ballet classique français est bien diffusé dans le pays, tandis que la danse contemporaine connaît une très bonne progression sur les scènes chinoises.

Les échanges franco-chinois sont également soutenus dans les domaines de **l'architecture et de l'urbanisme**. Ces échanges passent par l'organisation de séminaires et de conférences (Architecture en mouvement) permettant de faire connaître l'approche française dans le domaine de l'architecture et du développement urbain durable. Depuis 2009, le programme des « 100 urbanistes chinois en France », soutenu par l'ambassade de France, le ministère de la transition écologique et l'Association des architectes français à l'export (AFEX) organise chaque année l'accueil en stage pendant deux mois environ d'une dizaine d'urbanistes chinois dans des agences françaises.

Participant aussi de notre diplomatie d'influence, **la coopération bilatérale en matière d'enseignement supérieur constitue un volet majeur des relations franco-chinoises, dont l'importance s'est accrue ces dernières années**. La mobilité chinoise vers la France a connu une forte croissance ces dernières années, plaçant en 2019 la Chine au troisième rang des pays d'origine des étudiants étrangers en mobilité en France. Avec un total de 29 731 étudiants inscrits à la rentrée 2019 <sup>(1)</sup>, la Chine est venue se placer derrière le Maroc et devant l'Algérie, et la France est devenue le 8<sup>ème</sup> pays d'accueil des étudiants chinois en mobilité (les États-Unis occupant la première place). Les étudiants chinois venus en France étaient en 2019 inscrits pour la moitié à l'université, 27 % d'entre eux avaient choisi une école de commerce et 12 % une école d'ingénieurs. Parmi les étudiants inscrits à l'université, on constate une répartition plutôt équilibrée entre les disciplines, les chiffres étant légèrement plus importants en sciences humaines et sociales.

La priorité est désormais au **rééquilibrage des flux, en encourageant la mobilité française vers la Chine**. Dans le contexte de la pandémie, si la France a fait le choix dès 2020 de rester ouverte aux étudiants étrangers, cela n'a pas été le cas de la Chine et les autorités françaises s'efforcent de maintenir un dialogue permanent avec les autorités chinoises sur ce sujet.

En parallèle, dans un environnement mondial très concurrentiel où la Chine demeure le premier pays pourvoyeur d'étudiants en mobilité, **notre pays connaît des marges de progression pour rester attractif, à tous les stades de la mobilité**. Premièrement, la gratuité des études à l'université française peut être mal comprise par les étudiants chinois, qui tendent à voir dans un tarif élevé un « signal prix » attestant d'une bonne qualité d'enseignement. Or, la gratuité pour les étudiants ne signifie pas l'absence de coût. Si la mise en œuvre progressive de la stratégie Bienvenue en France (2018) dont l'une des caractéristiques est la mise en place de droits de scolarité différenciés à l'université pour les étudiants étrangers hors Espace économique européen, peut envoyer un signal nouveau aux étudiants chinois, la communication déployée en Chine, notamment depuis l'espace Campus France, pourrait être améliorée sur ce point. Par ailleurs, nous connaissons de façon générale une marge de progression concernant les doctorants, notamment par rapport à notre voisin allemand (1 900 doctorants chinois inscrits en France contre 6 000 en Allemagne selon les dernières données disponibles). À tous les niveaux, il faut aussi

---

(1) [https://ressources.campusfrance.org/publications/chiffres\\_cles/fr/chiffres\\_cles\\_2021\\_fr.pdf](https://ressources.campusfrance.org/publications/chiffres_cles/fr/chiffres_cles_2021_fr.pdf)

souligner l'important recul du montant alloué aux bourses du gouvernement français (BGF), financées par le MEAE. Ce montant est passé de 1 million d'euros en 2018 à 100 000 euros en 2021, or, comme l'a souligné en audition Mme Béatrice Khaiat, directrice générale de Campus France, l'octroi de bourses revêt aussi une importance stratégique pour la France, qui se prive ainsi d'un droit de regard sur la sélection des étudiants chinois destinataires et laisse la main au *China Scholarship Council*, dont les méthodes se caractérisent par une certaine opacité (voir *infra*).

Enfin, nous pourrions systématiser le dialogue entre les établissements d'enseignement supérieur, les entreprises et Campus France dans le but de mieux identifier les secteurs où le suivi de formations diplômantes en France peut facilement déboucher sur un recrutement local. Cela permettrait à la fois de renforcer notre attractivité et de créer des synergies favorables à notre économie.

Par ailleurs, des marges de progression existent au niveau de l'accueil des étudiants chinois. Selon les informations transmises à vos rapporteurs par la Conférence des présidents d'université, les établissements d'enseignement supérieur français pourraient améliorer les dispositifs de tutorat et de mentorat à l'attention des étudiants chinois, qui sont souvent parmi les plus désorientés à leur arrivée en France.

Enfin, il importe de mieux identifier les étudiants chinois ayant effectué une mobilité en France comme ressource pour notre influence et pour notre compréhension mutuelle. S'il s'agit d'un aspect courant de la diplomatie d'influence, cette dynamique a des difficultés à prendre de l'ampleur avec la Chine, où les liens avec l'étranger sont relativement peu valorisés.

#### **Recommandations :**

- Améliorer notre communication localement sur le fonctionnement de l'enseignement supérieur français et sur le coût des études à l'université ;
- Intégrer très en amont les entreprises, les universités et écoles ainsi que Campus France pour adapter les recrutements aux besoins des entreprises, dont les stages et emplois contribuent à l'attractivité de nos formations ;
- Réévaluer à la hausse le montant des BGF disponible pour les étudiants chinois, afin de renforcer notre attractivité et notre contribution à la sélection des étudiants retenus ;
- Améliorer les dispositifs de tutorat et de mentorat à l'attention des étudiants chinois en mobilité internationale ;
- Renforcer les liens entre la France et les anciens élèves chinois ayant effectué une mobilité étudiante dans notre pays.

De nombreux établissements français, y compris des grandes écoles de commerce et d'ingénieurs, entretiennent des partenariats avec des établissements chinois, voire ont ouvert des campus délocalisés en Chine. Ces partenariats passent notamment par les instituts franco-chinois. Au nombre de 17, ces instituts proposent



des formations d'excellence accréditées par la France et la Chine dans différents domaines <sup>(1)</sup>.

La signature en janvier 2020 d'un « Arrangement administratif relatif à la reconnaissance réciproque des études et des diplômes en vue d'une poursuite d'études supérieures dans le pays partenaire » a contribué à faciliter l'accès pour les étudiants chinois titulaires d'un diplôme de fin d'études secondaires à des études en France dans un programme menant à un diplôme d'État. Dans ce contexte, **une importante coopération scientifique s'est développée entre nos deux pays**. Il existe aujourd'hui une cinquantaine de structures conjointes de recherche entre institutions scientifiques chinoises et françaises, ainsi qu'une **commission mixte scientifique et technologique franco-chinoise**. A l'occasion de sa 14<sup>ème</sup> session qui a eu lieu en 2019, plusieurs thèmes prioritaires ont été identifiés : l'environnement et le changement climatique, le spatial, la santé, l'agriculture, la physique des particules, les matériaux avancés et l'intelligence artificielle <sup>(2)</sup>.

Incontournable, la coopération universitaire et scientifique avec la Chine doit toutefois **composer avec certaines exigences du partenaire chinois, qui apparaît de façon croissante comme un concurrent voire un rival en matière de diplomatie culturelle** (voir *supra* sur la stratégie d'influence globale de la Chine).

La diplomatie culturelle française rencontre de façon générale quelques difficultés en Chine, qui en limitent la portée. Ainsi, le réseau d'enseignement français en Chine, qui a été particulièrement impacté par la crise pandémique (baisse de 9 % des effectifs sur 2019-2020, là où la tendance mondiale était à – 1 % d'élèves inscrits dans les établissements du réseau), connaît plusieurs spécificités. Les Français y représentent environ deux tiers des élèves et les étrangers non Chinois environ un cinquième, là où le réseau compte deux tiers d'élèves étrangers à l'échelle mondiale. Parmi les facteurs explicatifs, l'interdiction de scolarisation des enfants chinois au-delà de 7 ans. D'autres contraintes pèsent sur le développement du réseau d'enseignement français à l'étranger en Chine, telle que la réglementation encadrant le recrutement des professeurs étrangers, tenus à un niveau minimum en langue locale.

En outre, le label FrancEducation, qui permet de promouvoir l'enseignement francophone bilingue en dehors du réseau d'établissements homologués par le ministère de l'Éducation nationale et dont le développement figure parmi les objectifs du Plan pour la langue française et le plurilinguisme (2018), est interdit en Chine, alors que son potentiel d'expansion y serait considérable. Si l'apprentissage de l'anglais est obligatoire en Chine dans les écoles, **les restrictions imposées sur les sections bilingues ne pèsent pas uniquement sur le français, dès lors, une action coordonnée avec nos partenaires européens**

---

(1) [https://cn.ambafrance.org/IMG/pdf/brochure\\_ifc\\_fr\\_2021.pdf](https://cn.ambafrance.org/IMG/pdf/brochure_ifc_fr_2021.pdf)

(2) <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/diplomatie-scientifique-et-universitaire/veille-scientifique-et-technologique/chine/article/14eme-session-de-la-commission-mixte-scientifique-et-technologique-franco>

**pourrait être menée pour obtenir une évolution du côté chinois.** Enfin, **l'enseignement du français connaît des marges de progression**, notamment en comparaison des possibilités d'apprentissage du chinois en France : on compte en France 45 000 apprenants du mandarin, pour 130 000 apprenants du français en Chine...

**Recommandation** : en association avec nos partenaires européens et à l'appui d'un portage politique de haut niveau, ouvrir un dialogue avec les autorités chinoises dans le but d'autoriser l'enseignement bilingue en Chine.

En matière de francophonie, il faut également signaler **les contraintes pesant sur les alliances françaises**, dans l'obligation d'être associée, à un établissement chinois pour pouvoir dispenser des cours de français. Pour favoriser le développement du réseau des alliances et par-là même l'apprentissage du français, il faudrait que les alliances puissent avoir le statut d'écoles de coopération sino-étrangères. Cela a fait l'objet d'un travail préalable et d'une demande transmise par notre ambassade et doit rester un objectif prioritaire pour notre diplomatie culturelle en Chine. D'autres difficultés sont rencontrées sur le terrain pour consolider le réseau des alliances françaises, relatives à la gouvernance mais aussi à la gestion et à l'activité, avec notamment une problématique de promotion des alliances dans un contexte législatif devenu hostile aux établissements d'enseignement non obligatoire.

Ces difficultés sont d'autant plus dommageables quand **la Chine apparaît aussi comme un concurrent pour la France**, notamment dans une zone qui revêt une importance particulière pour la France : l'Afrique, notamment dans le cadre des Nouvelles routes de la soie (voir *supra*).

C'est le cas dans le champ universitaire et scientifique. Ainsi, de nombreux étudiants chinois viennent poursuivre leurs études en France et apprendre le français, voire apprendre des langues africaines comme cela a pu être constaté à l'INALCO, dans le but d'aller travailler ensuite en Afrique. Sur place, l'influence chinoise en Afrique se renforce grâce à une politique de bourses ambitieuses, la construction d'infrastructures académiques et de recherche, le développement de coopérations sur financements chinois ainsi que l'implantation d'Instituts Confucius, par exemple à Dakar, où l'on compte désormais à peu près autant d'étudiants inscrits qu'à l'Institut français. La Chine articule sa stratégie d'influence à ses intérêts économiques et peut ainsi promouvoir auprès des étudiants africains une continuité entre études dans un établissement chinois et recrutement par une entreprise chinoise sur place.

Dans ce contexte, l'échelon européen peut aussi être un atout d'attractivité. Des initiatives telles que « UNA Europa », qui a réuni 8 universités européennes partenaires dont l'université Paris I Panthéon Sorbonne et en compte désormais 9, a ainsi été créée par ces établissements dans le but de créer un espace universitaire intereuropéen. Bénéficiant de financements de la Commission européenne, ce projet

d'université européenne repose sur cinq domaines prioritaires <sup>(1)</sup> dans lesquels des synergies pourront être créées, de manière renforcer l'attractivité de l'enseignement supérieur européen. En outre, UNA Europa sert actuellement de modèle à l'élaboration d'un projet similaire sur le continent africain, qui pourrait dynamiser l'enseignement supérieur régional et le rendre plus attractif, dans un contexte où certains étudiants africains désireux d'effectuer des mobilités internationales ne sont pas en mesure de le faire et peuvent se retrouver privés d'un accès à des études de qualité.

**Recommandation :** valoriser le réseau d'universités européennes « UNA Europa », apte à renforcer l'attractivité universitaire de la France et de l'Union européenne et soutenir le projet « UNA Africa » visant à créer un réseau similaire en Afrique.

Les ambitions de la Chine en matière de technologie et d'innovation en font aussi **une concurrente potentielle sur le champ de la coopération universitaire et scientifique**. Dans certains domaines, les établissements d'enseignement supérieur et les universitaires sont aujourd'hui invités à **faire preuve de la plus grande vigilance face aux risques de transferts de technologie**. Si ces risques ne doivent pas être surestimés – ils se posent avant tout en sciences dures et pas ou peu dans les sciences humaines et sociales, qui attirent de nombreux étudiants chinois – ni conduire à une diabolisation des étudiants chinois, **ils doivent être pris en compte au nom de la défense des intérêts stratégiques français et européens**. Selon les informations communiquées à vos rapporteurs par Campus France, le MEAE a adressé une liste de recommandations en ce sens aux établissements d'enseignement supérieur, les invitant notamment à privilégier des partenaires connus avec lesquels nos valeurs sont partagées, à ne pas devenir excessivement dépendants de la Chine dans le recrutement des étudiants internationaux et à faire preuve d'une vigilance redoublée dans l'analyse des demandes émanant des partenaires chinois.

En matière de coopération scientifique, la crise liée à la pandémie de covid-19 aura mis en lumière pour le grand public les limites du projet de coopération franco-chinois autour du laboratoire P4 de Wuhan <sup>(2)</sup>, sur la base d'un accord de coopération sur le contrôle des infections émergentes signé en 2004 <sup>(3)</sup>. Le laboratoire, qui a bénéficié de l'expertise du laboratoire Inserm Jean-Mérieux de Lyon, dont la renommée est mondiale dans son domaine, répondait à un souhait de coopération avec la Chine dans le contexte de l'épidémie de SRAS qui a touché l'Asie en 2003 et 2004 et partant du principe que la Chine, en tant que probable réservoir de maladies émergentes, apparaissait comme un partenaire pertinent. Si la pandémie de covid-19 a donné lieu à des approximations eu égard au laboratoire P4

---

(1) *Les études européennes, le développement durable, le patrimoine culturel, la science des données, l'intelligence artificielle et la santé*

(2) La désignation « P4 » renvoie à l'accréditation du laboratoire pour accueillir des « pathogènes de classe 4 » et disposant par là-même de conditions de sécurité, de sûreté et de formation du personnel pour travailler sur les agents viraux ou bactériens de haute dangerosité, présentant un taux de mortalité très élevé, sans vaccin protecteur ni traitement efficace ainsi qu'une transmission possible par aérosols.

(3) [https://www.ipubli.inserm.fr/bitstream/handle/10608/10133/2017\\_36\\_44.pdf?sequence=1](https://www.ipubli.inserm.fr/bitstream/handle/10608/10133/2017_36_44.pdf?sequence=1)

– les articles ayant mis en avant le risque de fuite se référaient pour la majorité à un autre laboratoire situé dans l’immédiate proximité du marché de Wuhan, de même que la visite d’experts américains ayant constaté des manquements aux règles sanitaires portait sur un autre laboratoire – les projets de coopération envisagés initialement ont eu du mal à se concrétiser. D’après les informations communiquées à votre rapporteur Buon Tan, cela s’explique notamment par des désaccords du côté français. Cet exemple souligne la nécessité de mettre en œuvre un suivi rigoureux à chaque étape des partenariats engagés et des évaluations *ex-post* pour en tirer les enseignements nécessaires.

Une exigence de réciprocité renforcée prend forme dans ce contexte. Ainsi, **les chercheurs chinois ont accès aux fonds publics de recherche de l’Union européenne mais la réciprocité n’est pas vraie**. Quand on sait que certains établissements, tels que l’École de Guerre en France, ont arrêté temporairement de recevoir des stagiaires chinois faute de pouvoir envoyer des stagiaires dans des institutions équivalentes en Chine, une condition de réciprocité pourrait être introduite pour l’accès aux fonds de recherche publics européens.

**Recommandation :** introduire une condition de réciprocité au niveau européen pour l’accès aux fonds de recherche publics.

Tout cela doit être remis dans le contexte des **restrictions croissantes imposées en Chine à la liberté académique**, dont ont fait état de nombreux chercheurs auditionnés par vos rapporteurs <sup>(1)</sup>. Comme l’a souligné en audition M. Jean-François Huchet, président de l’INALCO et vice-président de la commission des relations internationales et européennes de la CPU, si les universitaires chinois sont les premiers à en pâtir, cela a des répercussions directes sur les universitaires français et européens et risque à terme de nuire à notre connaissance de la Chine. Jean-François Huchet note ainsi une diminution rapide de la possibilité de coopérer sur « l’objet Chine » et une montée en puissance rapide des sujets considérés comme cibles, qui rendraient difficile voire impossible pour un étudiant français de travailler aujourd’hui sur le sujet de thèse qu’il avait pu choisir dans les années 1990, à savoir les transferts de technologie et le progrès technologique dans l’industrie électronique chinoise.

Pour le dispositif de recherche français, l’évolution du climat en Chine crée par ailleurs une menace directe sur le **Centre d’étude français sur la Chine contemporaine** (CEFC), qui fait partie du réseau des unités mixtes des instituts de recherche français à l’étranger (UMIFRE), outils très précieux tant en matière de recherche qu’en matière de diplomatie d’influence. Créé en 1991 et basé à Hong-Kong, le CEFC dispose d’une antenne à Taipei depuis 1994 et d’une antenne à Pékin depuis 2004. Si l’implantation sur place du CEFC représente un atout indiscutable,

---

(1) Dans la résolution du 16 septembre 2021 sur une nouvelle stratégie UE–Chine adoptée par le Parlement européen, l’institution européenne s’« inquiète des pressions excessives exercées par les autorités chinoises sur les chercheurs et les universitaires travaillant sur des sujets en lien avec la Chine dans toute l’Union, notamment les activités des instituts Confucius dans l’Union ». [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0382\\_FR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0382_FR.html)

les travaux menés – qui se concentrent sur l’analyse de la Chine contemporaine et les questions politiques – gagneraient à être davantage relayés en France et au-delà. Surtout, le centre, qui est aujourd’hui le seul centre de recherche européen dans le monde chinois entièrement consacré à l’étude de la Chine contemporaine, a vu ses effectifs se réduire considérablement <sup>(1)</sup> et les chercheurs rencontrent des difficultés croissantes pour obtenir des visas, ce qui pourrait à terme compromettre l’avenir du centre et par là-même nos capacités à connaître et analyser la Chine contemporaine.

**Recommandation :** renforcer les moyens du Centre d’étude français sur la Chine contemporaine (CEFC) de Hong-Kong et mieux en valoriser les travaux en France.

Enfin, le cas de notre audiovisuel extérieur doit être mentionné. Dans ce secteur, qui contribue pleinement à notre diplomatie d’influence, la Chine apparaît à la fois comme un acteur en pleine expansion disposant de moyens colossaux <sup>(2)</sup> et comme un terrain difficile d’accès pour nos médias, ce qui soulève des questions en matière de réciprocité. Si Radio France Internationale (RFI) dispose depuis 1989 de programmes en chinois – qui représentent aujourd’hui deux heures d’antenne radio par jour et une trentaine de contenus numériques publiés quotidiennement – cette offre n’est pas directement diffusée en Chine. Les autorisations de diffusion pour les médias internationaux, *a fortiori* en chinois, sont très difficiles à obtenir en Chine. RFI mandarin investit en priorité les environnements numériques, à l’attention de la diaspora. Concernant France 24, certaines vidéos sont sous-titrées en chinois (en moyenne 3 vidéos par semaine), pouvant ainsi toucher les diasporas ou les apprenants de langue étrangère. En revanche, le marché résidentiel chinois reste fermé aux chaînes étrangères. Si elles peuvent être autorisées dans les hôtels haut de gamme, les complexes résidentiels réservés aux étrangers et auprès des institutions universitaires et de recherche, les 5 demandes déposées par France 24 entre 2008 et 2015 pour sa version en anglais ou en français sont restées lettre morte. Or, de nombreuses chaînes chinoises sont diffusées en France, en plus de CGTN qui a récemment reçu l’autorisation (voir *supra*), ce qui pose des questions de réciprocité. Si TV5 Monde a pu obtenir au début des années 2000 une autorisation de diffusion limitée (dans les hôtels et soumise à la censure locale) en réciprocité d’une autorisation d’émettre accordée à la chaîne CCTV dans certains bouquets en France, nous sommes encore loin de la réciprocité à l’échelle globale. A l’instar du développement de l’enseignement des langues étrangères en Chine, il s’agit d’un problème qui gagnerait à être porté au niveau européen.

Dans un premier temps, le dispositif actuel pourrait aussi être renforcé en développant l’accessibilité de RFI et de France 24 en mandarin, par exemple en ouvrant la voie à une diffusion de RFI en DAB + (soit en radiodiffusion numérique terrestre) ou en mettant à profit les possibilités ouvertes par l’intelligence artificielle

---

(1) *Il compte 5 personnels du MEAE, 2 volontaires internationaux et 3 agents de droit local.*

(2) *Selon un rapport de Reporters sans frontières paru en 2019 et intitulé «Le nouvel ordre mondial selon la Chine» la Chine aurait investi 6 milliards d’euros sur les dix dernières années pour développer son audiovisuel extérieur, montant qui aurait augmenté depuis pour atteindre 1,3 milliard d’euros par an. La Chine s’est lancée dans une importante politique de conquête audiovisuelle, notamment grâce à sa chaîne « CGTN Africa », diffusée en anglais et dans des langues locales sur ses stations de radio.*

pour sous-titrer davantage de vidéos de France 24, sous le contrôle éditorial des journalistes. Le développement des partenariats, qui jouent un rôle important pour la diffusion de RFI, est aussi une piste envisageable <sup>(1)</sup>. Ces pistes présentent en outre l'avantage d'un coût très modéré par rapport au coût qu'aurait la création d'une déclinaison de France 24 en mandarin, tout particulièrement dans l'hypothèse d'une diffusion dans un grand nombre de pays pour toucher la diaspora.

**Recommandations :**

- Développer l'offre de RFI en mandarin et du sous-titre en mandarin de France 24 sur les environnements numériques, en mobilisant les outils d'intelligence artificielle ;
- Renforcer l'accessibilité de RFI en mandarin en envisageant de la diffuser sur le DAB + et en développant les partenariats avec d'autres médias ;
- Porter au plus haut niveau aux côtés de nos partenaires européens les demandes de diffusion des médias extérieurs européens, en mettant en avant la nécessité d'une réciprocité renforcée.

En Afrique, qui constitue une région privilégiée pour notre audiovisuel extérieur, la présence chinoise est croissante, qu'il s'agisse des médias ou des infrastructures (TNT) <sup>(2)</sup>. En matière d'infrastructures, la progression chinoise, qui intervient dans un contexte de désengagement des acteurs occidentaux, pourrait aboutir à terme à un quasi-monopole de la Chine qui pourrait fragiliser notre présence médiatique si les médias chinois venaient à être privilégiés dans la constitution des bouquets des opérateurs. Au plan médiatique, si les audiences de CGTN et de la radio CRI sont encore modestes en Afrique, ces deux chaînes diffusent des contenus dans un nombre important de langues dont le français et des langues africaines locales, ce qui crée une pression directe sur nos médias.

***c. La relation franco-chinoise s'appuie aussi sur des échanges directs entre acteurs de la société civile aptes à favoriser la compréhension mutuelle***

Élément clef de la relation bilatérale et ressource précieuse pour favoriser la compréhension mutuelle, les échanges entre acteurs de la société civile français et chinois peuvent prendre différentes formes, qui doivent pour vos rapporteurs être encouragées.

---

(1) Parmi les partenariats existants, on peut citer Radio Taïwan International, qui diffuse une tranche d'antenne radio de RFI d'une heure par jour ou United Daily News qui reprend ponctuellement les contenus, ainsi que des médias privés installés aux Etats-Unis et qui reprennent des contenus de RFI à l'attention des diasporas chinoises. En revanche, le partenariat de France Médias Monde avec Asia Weekly, basé à Hong-Kong, a dû être interrompu en mars 2021 face à une dérive éditoriale pro-Pékin très marquée.

(2) France 24 est ainsi reprise par l'opérateur Startimes en Afrique subsaharienne, auprès de 2,4 millions d'abonnés via ses offres payantes en satellite et TNT et auprès de 20 millions d'utilisateurs via son application mobile Startimes ON.

On peut notamment citer, au niveau entrepreneurial, le Comité France-Chine, né en 1979 à l'initiative de la communauté d'affaires française, avec le soutien des autorités françaises et chinoises, afin de réunir en priorité des acteurs français intéressés par le développement des relations commerciales entre nos deux pays. Ce Comité, dont vos rapporteurs ont entendu en audition les co-présidents et la directrice générale, s'appuie sur une petite équipe dont l'objectif principal est d'améliorer la compréhension de la Chine par les acteurs français et inversement, sur la base d'échanges avec les autorités chinoises. Si le Comité France-Chine est distinct de la branche internationale du Medef, des liens étroits existent entre les deux organisations. Il est financé par les cotisations versées par les membres actifs et par les produits des manifestations ou des activités organisées par l'association.

Le comité a vocation à animer le réseau des entreprises dans une optique de développement des opportunités et des liens commerciaux. Il a ainsi été associé à la majorité des déplacements de haut niveau vers la Chine, concernant les questions économiques et anime un grand nombre de manifestations. Dans le contexte de la pandémie de covid-19, l'accent a été mis sur l'organisation de « webinars » thématiques à l'attention des acteurs économiques français. De façon générale, le Comité a un rôle de premier plan dans l'analyse et le décryptage des tendances concernant la Chine au prisme de leur impact sur les entreprises. Il s'appuie pour ce faire sur les témoignages et observations de relais présents en Chine et œuvre sur l'ensemble des sujets d'intérêt à faire passer des messages auprès des autorités et auprès de la communauté d'affaires chinoise.

Si le Comité France-Chine a d'abord vocation à réunir les acteurs du monde de l'entreprise, d'autres organismes, tels que la France China Foundation, ont pour objectif de favoriser les échanges et la compréhension mutuelle entre tout type d'acteurs, en réunissant des profils très variés issus de France et de Chine. Créée en 2012, cette association dispose d'un comité de pilotage qui se réunit trois fois par an et peut s'appuyer sur une petite représentation basée à Shanghai. Le financement est issu d'entreprises qui sont aujourd'hui majoritairement françaises.

L'objectif de la France China Foundation est de fournir une plateforme de discussion et de réflexion autour de thématiques précises, en donnant la parole à des personnalités issues de la société civile et pouvant faire part de leurs expériences personnelles. Plusieurs événements sont organisés chaque année, avec comme temps fort principal le programme « Young Leaders », qui a en principe lieu alternativement en France et en Chine annuellement. Chaque année, un comité de sélection choisit vingt personnalités, le même nombre étant retenues côté chinois. L'interlocuteur principal de l'association en Chine est le *Chinese people's institute of foreign affairs*, organisation populaire liée au ministère des affaires étrangères chinois, qui sélectionne les Young Leaders chinois. Comme cela a pu être souligné en audition par les représentants de l'association, les échanges oraux dans le cadre de visites croisées sont un atout réel dans le cas de la Chine, que les restrictions sanitaires liées à la pandémie de covid-19 ont fragilisés. Si l'organisation de rencontres en visioconférence a permis de maintenir les contacts, la redynamisation

des échanges physiques devra être une priorité dès que les conditions sanitaires le permettront.

La France China Foundation a en effet pour atout majeur de permettre et favoriser des échanges libres entre participants, sur un grand nombre de sujets. Il s'agit ainsi d'un vecteur de communication précieux, qui peut permettre de faire passer des messages entre nos deux pays.

### **3. Les relations commerciales occupent une place prépondérante dans les échanges bilatéraux, au plan national comme européen**

Tant du point de vue national que du point de vue européen, **la dimension commerciale des relations bilatérales avec la Chine a traditionnellement occupé une place prépondérante, or elle manifeste un déséquilibre important en faveur du partenaire chinois**. En conséquence, elle a joué un rôle central dans la réévaluation par l'Union européenne de sa stratégie vis-à-vis de la Chine.

En outre, la tendance au repli et l'aspiration croissante à l'autonomisation de la Chine (voir *supra*) exercent désormais leurs effets sur les acteurs économiques étrangers, qui risquent de perdre de plus en plus d'opportunités sur le marché chinois alors même que la Chine cherche à rester dominante en matière d'exportations au plan mondial.

#### ***a. Pour la France, la Chine représente d'importantes opportunités économiques mais aussi le premier déficit commercial***

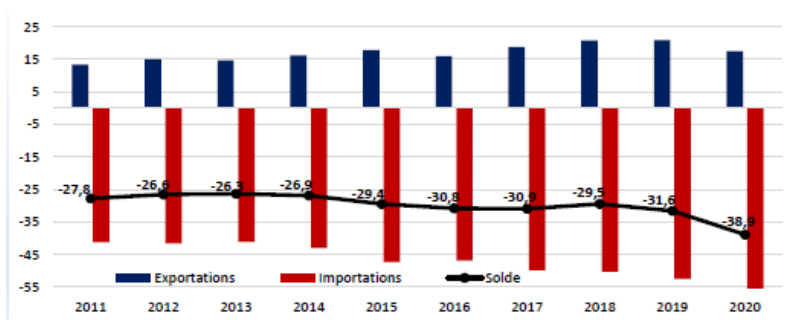
La Chine est le 7<sup>ème</sup> client de la France mais son deuxième fournisseur, avec une part de marché française en Chine de 1,6 % contre une part de marché chinoise en France s'élevant à 9 %. La Chine est le 1<sup>er</sup> déficit commercial bilatéral de la France et ce déficit a atteint un nouveau record en 2020, à hauteur de 38,9 milliards d'euros, Hong-Kong inclus <sup>(1)</sup> (après 32,3 milliards d'euros en 2019). Il faut par ailleurs noter que les statistiques douanières françaises et chinoises diffèrent de manière significative, ce qui a déjà fait l'objet d'un dialogue entre les administrations des deux pays de 2010 à 2012. Cet écart est dû principalement à une différence de mesure du commerce de transit, les exportateurs chinois déclarant fréquemment leurs marchandises à destination de l'UE comme étant vendues au pays de transit (Hong Kong, Pays-Bas, Belgique). Mécaniquement, cela tend à minorer les exportations chinoises à destination de la France.

---

(1) A noter que vis-à-vis de Hong-Kong, qui a un statut douanier distinct de la Chine continentale, la balance commerciale est excédentaire  
[https://lekiosque.finances.gouv.fr/site\\_fr/A129/data\\_brutes.asp?id=P50HK\\_Z5550\\_Z5500](https://lekiosque.finances.gouv.fr/site_fr/A129/data_brutes.asp?id=P50HK_Z5550_Z5500)



# ECHANGES DE BIENS ENTRE LA FRANCE ET LA CHINE ENTRE 2010 ET 2020 (EN MILLIARDS D'EUROS)



Source : douanes françaises

Si la crise liée à la pandémie de covid-19 a pu avoir un effet conjoncturel sur les échanges commerciaux entre les deux pays (voir tableau ci-dessous), le déficit commercial de la France apparaît aujourd'hui comme une donnée structurante, qui a justifié de faire du « **rééquilibrage par le haut** » des relations commerciales un objectif prioritaire.

## PRINCIPALES CONTRIBUTIONS AUX ÉVOLUTIONS DE LA BALANCE COMMERCIALE FRANCO-CHINOISE SUR 2019-2020

Principales contributions positives et négatives à l'évolution des importations (+6,0 %)	
Textiles (dont masques)	6,4%
Produits informatiques	1,0%
Navires et bateaux	0,7%
Aéronautique	-0,7%
Produits métalliques	-0,4%
Automobile	-0,3%

Principales contributions positives et négatives à l'évolution des exportations (-16,3 %)	
Produits agricoles	2,5%
Textiles	2,0%
Produits chimiques	1,4%
Boissons	-0,8%
Biens d'équipements	-0,3%
Aéronautique	-22,8%

Sources : douanes françaises, service économique régional de Pékin (ambassade de France)

Certains secteurs occupent ainsi une place prépondérante dans nos échanges commerciaux avec la Chine, à commencer par **l'aéronautique et le spatial** (15,1 % soit 2,6 milliards d'euros d'exportations), dont la fragilisation par la crise sanitaire s'est répercutée sur notre déficit commercial vis-à-vis de la Chine <sup>(1)</sup>. La Chine n'en demeure pas moins un acteur incontournable pour les groupes aéronautiques français dont elle représente en moyenne 20 % du chiffre d'affaires, pour un marché en forte croissance devenu déterminant pour la croissance du secteur au plan mondial.

Parmi les secteurs porteurs des exportations françaises à destination de la Chine, il faut également citer **l'agroalimentaire** (18,7 %, soit 3,2 milliards d'euros) et notamment les spiritueux dont la France est le premier fournisseur, les produits chimiques, parfums et cosmétiques (16,4 %, soit 2,9 milliards d'euros) ainsi que le

(1) Il faut toutefois noter qu'hors aéronautique, le bilan global de nos exportations vers la Chine a été positif en 2020.

textile, l'habillement, le cuir et les chaussures (9,1 %, soit 1,6 milliard d'euros), ces deux derniers pôles relevant pour partie du **secteur du luxe** dont les débouchés sont particulièrement importants en Chine <sup>(1)</sup>. Dans l'agroalimentaire, on peut citer à titre d'exemple le secteur laitier dont la Chine – où le secteur est intrinsèquement déficitaire – est le premier client de la France hors Europe ou encore la viande porcine (la Chine est destinataire de 220 000 tonnes de viande porcine par an sur les 600 000 exportées par la filière française, au niveau européen, il s'agit de 3 millions de tonnes sur un total de 22).

Pour les entreprises de ces secteurs mais aussi d'autres domaines (produits pharmaceutiques, produits informatiques et électroniques, produits métallurgiques et métalliques, automobile, grande distribution, transports mais aussi les services financiers, etc.), **la Chine apparaît comme un relais de croissance majeur**. Cela s'est traduit par des investissements (le stock d'IDE français était ainsi de 29 milliards d'euros en 2019) et par l'implantation locale d'entreprises françaises, on comptait ainsi en 2019 plus de 2 100 entreprises françaises présentes en Chine, représentant environ 480 000 emplois.

L'économie est aussi un **domaine de coopération entre entreprises françaises et chinoises**, on peut notamment citer les coopérations qui se sont développées dans le nucléaire civil et l'aéronautique (EPR de Taishan, chaîne d'assemblage de l'A320 et de finition de l'A330 à Tianjin) avant de s'étendre à de nouveaux secteurs (développement durable, santé, économie du vieillissement, industrie du futur, services financiers, etc.).

Pour les entreprises françaises implantées en Chine, **les importants débouchés s'accompagnent aussi d'une série de défis particuliers**. Les représentants des entreprises et groupes des filières aéronautique et spatiale, agroalimentaire et du luxe, entendus en audition par vos rapporteurs, ont ainsi fait part de difficultés relatives à la nécessaire adaptation au système de normes chinois (la Chine n'utilisant pas les normes ISO) qui peut être extrêmement détaillé <sup>(2)</sup>, à des changements parfois très fréquents dans les normes locales, qui peuvent se traduire par des blocages aux douanes, à la décentralisation qui peut impliquer d'importantes différences de réglementation entre provinces ou encore à la propriété intellectuelle (voir *infra*). Si des progrès ont pu être constatés ces dernières années, les représentants entendus par vos rapporteurs ont tous mis en avant l'importance de l'appui qui peut être apporté par les administrations françaises, notamment la

---

(1) À titre indicatif, le groupe LVHM a effectué un tiers de son chiffre d'affaires pour 2020 dans la zone Asie et la Chine a représenté environ les trois quarts de cette portion. Le groupe compte 1 000 de ses 5 000 boutiques en Chine.

(2) Les acteurs réunis par vos rapporteurs lors d'une table-ronde du secteur agroalimentaire et biologique ont notamment cité en exemple des délais d'autorisation parfois très longs – Lactalis évoquant un délai similaire pour les produits laitiers aux délais observés pour l'autorisation de médicaments – et un degré très poussé de normalisation (la norme relative aux fromages a par exemple été définie sur la base de la recette du fromage frais, interdisant ainsi les fromages affinés). Des constats similaires ont été signalés à vos rapporteurs dans le secteur des cosmétiques, où les listes de composants très détaillées peuvent être exigées par les autorités chinoises.

direction générale du Trésor et le service économique régional (SER) <sup>(1)</sup> de Pékin ainsi que Business France pour les PME et très petites entreprises, qui sont souvent moins bien outillées que les grands groupes pour s'adapter aux marchés locaux.

Pour vos rapporteurs, compte tenu de l'importance acquise par le marché chinois pour notre économie, **il est essentiel de maintenir un appui administratif fort, qui soit à même d'apporter un soutien aux entreprises de toute taille et de tout secteur**, y compris ceux qui peuvent sembler moins stratégiques comme le luxe. Cet appui doit s'accompagner d'un **soutien politique au plus haut niveau**, pour rappel, les deux déplacements en Chine du président de la République ont permis la conclusion de nombreux accords <sup>(2)</sup>, mais ce soutien politique peut aussi passer par une présence des autorités lors de grandes manifestations telles que la China International Import Expo de Shanghai ou la foire de Hainan.

Dans le sillage de l'actualisation de l'accord de coopération entre l'AFNOR et son homologue chinois la *Standardization Administration of China* (SAC) qui a permis d'étendre le champ de la coopération bilatérale sur la normalisation volontaire <sup>(3)</sup>, il importe aussi de renforcer nos échanges dans ce domaine, avec pragmatisme : **il ne s'agit pas d'œuvrer vainement pour faire évoluer le système normatif chinois de fond en comble, mais de multiplier les points de coopération et de convergence**. Dans certains secteurs comme le secteur laitier, un renforcement de l'harmonisation des normes au plan européen serait également souhaitable pour être mieux armés face à la Chine.

#### **Recommandations :**

- Maintenir un appui administratif fort et extensif pour nos entreprises présentes sur le marché chinois ou souhaitant s'y développer et renforcer le dispositif visant les petites et moyennes entreprises ;
- Maintenir un dialogue de très haut niveau sur les sujets commerciaux afin de favoriser la conclusion d'accords ayant un impact direct sur nos entreprises ;
- Renforcer le dialogue sur la normalisation, dans le but de trouver des terrains de convergence.

Dans de nombreux secteurs, **la Chine apparaît aussi de façon croissante comme un concurrent pour les entreprises françaises**. C'est le cas notamment dans l'aéronautique, secteur dans lequel la Chine a l'ambition de devenir *a minima* le troisième acteur mondial. La Chine mise notamment sur le motoriste AECC ou l'avionneur COMAC, qui développe un avion de moyen-courrier, le C919, ayant vocation à concurrencer à terme l'A320 (Airbus) et le B737 (Boeing). Si la

---

(1) L'appui du SER peut prendre différentes formes : accompagnement face aux changements réglementaires, accompagnement lors de litiges, accompagnement lors de procédures d'appels d'offres ou encore pour l'identification de partenaires locaux.

(2) On peut citer notamment la conclusion lors du déplacement de 2019 d'un accord préservant les exportations françaises en cas de peste porcine africaine, signé en décembre 2021, cet accord revêt une importance capitale pour la filière porcine française.

(3) [https://www.afnor.org/presse\\_janvier2018/nouvel-accord-franco-chinois-normes-volontaires/](https://www.afnor.org/presse_janvier2018/nouvel-accord-franco-chinois-normes-volontaires/)

certification de ce modèle n'a pas pu être obtenue en 2021 comme prévu initialement, l'industrie française doit se préparer à son entrée prochaine sur le marché, qui en fera d'abord un concurrent sur le marché chinois (20 % du trafic aérien mondial). Surtout, le développement de cet avion s'inscrit dans le contexte de **l'ambition chinoise de leadership technologique** (voir *supra*), qui implique une moindre dépendance de l'étranger, à l'heure où environ deux tiers des technologies utilisées pour le C919 sont étrangères (essentiellement américaines). Ces développements emportent des conséquences pour les acteurs français et européens : d'une part, **une prudence renforcée dans les coopérations avec la Chine sur les enjeux de propriété intellectuelle et de protection des chaînes d'approvisionnement**, à l'heure où la Chine déploie une stratégie assumée de rachats d'entreprises dans le secteur et multiplie les investissements dans la R&D, d'autre part, **une stratégie renforcée d'investissement public et de soutien à l'investissement privé pour conserver notre avance technologique en anticipant sur les thématiques d'avenir**, à commencer par l'aviation *low carbone*. Il s'agit à la fois d'innover et de se mettre en position de leader en vue de l'élaboration des futures normes de l'aviation civile, dont il importe de conserver l'universalité dans le cadre de l'OACI. À plus court terme, un soutien politique pourrait être apporté pour favoriser l'homologation de certains modèles d'avions n'ayant pas encore pu pénétrer le marché chinois, à l'instar du modèle franco-italien ATR-72 utilisable pour des court ou moyen-courriers. En effet, notre stratégie aéronautique vis-à-vis de la Chine doit prendre en compte la distinction entre le marché domestique et le marché international.

La montée en gamme de la Chine a des implications directes sur les opportunités économiques que le marché chinois représente pour nos entreprises. Dans les secteurs où il est possible de se fournir localement, la priorité est donnée aux entreprises chinoises, les fournisseurs étrangers n'intervenant plus qu'en complément.

Dans ce contexte, il importe aussi pour nos entreprises de pouvoir **bénéficier d'une bonne connaissance des investissements réalisés par la Chine dans la recherche et du niveau d'innovation atteint dans les différents secteurs d'intérêt**. Cela peut passer par des coopérations telles que le partenariat noué entre l'université de Pékin, l'école Polytechnique et le groupe Thalès en 2019 sur les lasers de puissance. Menées avec les précautions nécessaires eu égard aux risques concernant la propriété intellectuelle et les transferts de technologie, ce type de coopération présente un intérêt pour nos entreprises et notre recherche universitaire.

Si le stock des IDE français en Chine est supérieur au stock des IDE chinois en France (8,7 milliards d'euros en 2018), les flux d'investissements chinois ont été plus dynamiques ces dernières années. En effet, **les investissements chinois en France ont connu une forte croissance depuis 2013** (le stock s'établissait alors à 1,2 milliard d'euros). Selon les données du groupe Rhodium sur 2000-2019, la France a été la 4<sup>ème</sup> destination privilégiée des investissements chinois en Europe (stock évalué à 14,4 milliards d'euros). Si la difficulté à évaluer ces investissements se traduit par des données parfois divergentes – l'*American Enterprise Institute*

évalue les investissements réalisés par des entreprises chinoises en France entre 2006 et 2019 à 24,8 milliards de dollars – certains secteurs se distinguent tels que l'énergie, le tourisme et les technologies <sup>(1)</sup>. Parmi les investissements les plus remarquables, on peut citer le rachat du groupe Louvre Hôtels en 2014 et de ClubMed en 2015 ou le rachat de 30 % de GDF Suez en 2011 et de 70 % du groupe d'habillement SMCP en 2016. Par ailleurs, 800 filiales d'entreprises chinoises (hors Hong-Kong) étaient établies en France en 2020, employant 30 000 personnes.

***b. Pour l'Union européenne, la Chine est devenue un partenaire commercial majeur***

**La relation sino-européenne a historiquement été centrée sur des relations commerciales, qui se sont renforcées depuis l'ouverture économique chinoise à la fin des années 1970.** L'UE est le principal partenaire de la Chine depuis 2004 et la réciprocité est devenue vraie en 2020. La croissance des échanges commerciaux et des investissements depuis l'entrée de la Chine à l'OMC fin 2001 a considérablement accentué **l'interdépendance économique** entre ces deux acteurs de premier plan.

Or, cette relation est également marquée par un net déséquilibre défavorable à l'Union européenne. En 2020, le déficit commercial sur les biens s'élevait ainsi à 181 milliards d'euros. La majorité des États membres de l'Union européenne sont en déficit commercial vis-à-vis de la Chine, à l'exception notable de l'Allemagne qui connaît un excédent, dû notamment aux secteurs des machines et des équipements. Si le positionnement des entreprises et des autorités allemandes a connu des évolutions ces dernières années face à la crainte d'une trop grande dépendance (voir *infra*), les chiffres pour 2020 attestent d'une hausse tant des exportations allemandes vers Pékin (+22,3 %) que des importations depuis la Chine (+24,6 %).

**Plusieurs facteurs permettent d'expliquer le déséquilibre des relations commerciales.** Comme cela a été avancé en audition par les représentants de la direction générale du Trésor, il convient de citer les facteurs de spécialisation, mais aussi la persistance d'une concurrence déloyale, parmi lesquelles on trouve l'octroi de subventions aux entreprises chinoises, le dumping ou de façon générale un traitement préférentiel des entreprises publiques chinoises en Chine (fiscalité avantageuse, taux d'intérêt inférieur, etc.) <sup>(2)</sup>.

Entre 2005 et 2019, l'Union européenne a été le principal bénéficiaire des investissements chinois à l'étranger, avec des flux cumulés atteignant sur la période

---

(1) L'AEI, qui a mis au point le « China Global Investment Tracker » (CGIT) comptabilise uniquement les investissements de plus de 100 millions de dollars. Selon les données recensées, l'énergie a représenté sur la période donnée 6,7 milliards de dollars, le tourisme 4,8 et les technologies 3,4. <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>

(2) Voir notamment le rapport remis en mai 2020 par la Direction générale des politiques extérieures de l'UE ([https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/06/EXPO\\_STU2020603492\\_EN.pdf](https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/06/EXPO_STU2020603492_EN.pdf))

294,1 milliards d'euros, soit plus de 14 % du total <sup>(1)</sup>. Entre 2008 et 2017, le stock d'IDE européens en Chine est passé de 54 à 178 milliards d'euros, soit une hausse de 225 % <sup>(2)</sup>.

Il s'agit de volumes relativement modestes compte tenu de la taille des deux économies, qui ont par ailleurs connu une tendance à la baisse ces dernières années. C'est dans ce contexte qu'ont eu lieu, à compter de 2013 et jusqu'en 2020, les négociations pour **un accord bilatéral global sur les investissements**. Côté européen, il s'est agi notamment d'œuvrer pour atteindre une réciprocité dans l'ouverture des marchés – le marché européen étant plus ouvert que le marché chinois – et un accès facilité au marché pour les entreprises européennes, tout en garantissant la protection des investissements et des investisseurs.

Conclu en décembre 2020, l'accord global sur les investissements ou CAI (*Comprehensive Agreement on Investment*) selon son acronyme anglais a permis d'obtenir une série d'avancées pour l'Union européenne, permettant un certain rattrapage par rapport aux concessions obtenues par les États-Unis dans l'accord « phase one » de janvier 2020 (voir *supra*). Parmi ces avancées, figurent notamment une ouverture accrue du marché chinois dans certains secteurs (santé, télécommunications, services maritimes, transports, etc.), la fin des obligations de transferts forcés de technologies ou de coentreprise et davantage de transparence sur les aides d'État dans le secteur des services <sup>(3)</sup>. L'accord prévoit également un accès aux organismes chinois de normalisation – ce que ni l'accord bilatéral phase one avec les États-Unis ni le RCEP ne prévoient – enfin, la partie chinoise s'était engagée durant les négociations à « travailler à la négociation » des conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT) et à des efforts soutenus sur le travail forcé.

Le processus de ratification de l'accord a été suspendu au printemps 2021. Cela a fait suite aux sanctions imposées par l'Union européenne à l'encontre de représentants chinois accusés de violations des droits de l'homme contre la communauté musulmane des Ouïghours dans la région chinoise du Xinjiang <sup>(4)</sup> – une première depuis les sanctions adoptées suite aux événements de la place Tiananmen en 1989, suivies de contre-sanctions prises par Pékin à l'encontre d'entités et de responsables politiques européens (dont 5 eurodéputés).

D'une part, il importe de ne pas faire preuve de naïveté concernant le CAI. Pour rappel, l'accord dans sa version conclue fin 2020 n'intègre ni mécanisme de règlement des différends entre États et investisseurs ni mécanisme de protection des investissements. Par ailleurs, certaines ouvertures du marché chinois avaient déjà été rendues possibles par la Chine via la modification de la législation sur les

---

(1) <https://www.tresor.economie.gouv.fr/PagesInternationales/Pages/08475541-476e-4b85-b1de-7cf49ddd0be3/files/d96d0435-ae69-45c6-b3b1-8caa5889df1d>

(2) <https://www.openstring.io/relations-commerciales-ue-chine/>

(3) Pour un tableau complet voir [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP\\_20\\_2542](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_20_2542)

(4) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.LI.2021.099.01.0001.01.FRA&toc=OJ:L:2021:099:TOC>

investissements étrangers. Enfin, **certaines avancées apparemment uniquement à l'avantage de l'Union européenne sont également à l'avantage de la partie chinoise**. Comme cela a pu être souligné en audition par M. Jean-François Dufour, directeur de DCA Chine analyse, c'est le cas notamment de la libéralisation du marché financier chinois, accordée également par la Chine aux États-Unis : en effet, le système chinois, qui repose sur le financement de long terme des entreprises, a été fragilisé au tournant des années 2000. Dans un contexte où les entreprises européennes et notamment françaises sont confrontées à des difficultés d'accès aux financements, encourager des investissements financiers vers la Chine interroge au plan stratégique.

Pour autant, les avancées obtenues et l'intérêt soulevé par cet accord pour de nombreuses entreprises européennes plaident en faveur d'une sauvegarde de l'acquis, qui implique **d'interroger la manière dont l'Union européenne associe promotion des valeurs et défense des intérêts économiques**, en composant entre les différences de positionnement institutionnel qui peuvent caractériser le Parlement européen, dont la position est plus critique, et d'autres acteurs tels que la Commission européenne ou le Service européen d'action extérieure.

Cette interrogation semble d'autant plus nécessaire que plusieurs voies sont envisageables pour tenter d'avancer en parallèle sur ces deux fronts. Ainsi, la présidente de la Commission européenne Ursula van der Leyen a annoncé en septembre 2021 que la Commission proposerait un instrument pour interdire l'importation sur le marché unique des produits qui ont été fabriqués au moyen de travail forcé. Il s'agit d'une mesure mise en œuvre aux États-Unis, dans un contexte où l'aggravation des tensions avec la Chine et l'exacerbation de la bataille de modèles entre les deux pays ne se sont pas traduites à ce stade par une baisse des échanges commerciaux (voir *supra*).

De façon générale, il importe que l'Union européenne reste attentive à l'accentuation du découplage entre le positionnement géopolitique des États-Unis et le maintien voire le renforcement d'un engagement commercial fort entre les deux pays. En l'état actuel des choses, le blocage du CAI dessert l'économie européenne, à l'avantage des États-Unis.

**Recommandation** : maintenir une voie de dialogue ouverte sur la mise en œuvre de l'acquis du CAI afin de prioriser les intérêts de l'économie européenne en se prémunissant des pressions extérieures

## B. RÉÉQUILIBRER LES PARTENARIATS ET METTRE EN ŒUVRE UNE VISION STRATÉGIQUE SUR LA CHINE

### 1. Les relations bilatérales avec la Chine ont fait l'objet d'une prise de conscience progressive plaçant pour une réciprocité renforcée, tout particulièrement dans le secteur commercial

Le poids des échanges commerciaux dans les relations bilatérales a soulevé des enjeux déterminants dans notre approche de la Chine, qui ont joué un rôle prépondérant dans **l'évolution des attentes européennes et la prise de conscience d'un nécessaire rééquilibrage**. Pour rappel, l'idée d'une Chine à la fois partenaire et concurrente est apparue dès janvier 2019 dans une note d'analyse de la principale fédération des industries allemandes, le *Bundesverband der Deutschen Industrie* (BDI), qui mettait en avant tant les opportunités représentées par le marché chinois que les défis soulevés par une économie « dominée par l'État », induisant une concurrence inégale pour les entreprises européennes <sup>(1)</sup>.

Notre appréhension de la Chine doit s'inscrire dans un contexte où **la pandémie de covid-19 a donné une nouvelle actualité à la notion de souveraineté et où la compétition économique, notamment technologique, bat son plein sur la scène internationale**. Or l'Union européenne reste en retrait vis-à-vis des puissances américaines et chinoises. En préalable et en complément des mesures de soutien à l'économie ou de défense commerciale, **il semble nécessaire de renforcer notre connaissance des enjeux soulevés par l'intelligence et la guerre économiques**, qu'on peut définir comme un « *ensemble de dispositifs offensifs plus ou moins cohérents et qui visent à imposer la domination d'un système productif national sur les autres systèmes productifs nationaux et leurs éventuelles coalitions* ». En effet, comme l'a souligné en audition M. Charles Thibout, chercheur à l'IRIS, **l'Union européenne apparaît comme l'unique « joueur loyal » de la mondialisation libérale**, face à des États-Unis et à une Chine qui n'hésitent pas à pratiquer le protectionnisme ou l'interventionnisme.

S'il existe désormais en France un service de l'information stratégique et de la sécurité économiques (SISSE) chargé de coordonner l'action gouvernementale dans ces domaines, **nous connaissons encore d'importantes marges de manœuvre en matière de recherche universitaire**, selon une dynamique qui pourrait aussi être portée au niveau européen <sup>(2)</sup>. Comme l'a rappelé en audition M. Ali Laïdi, journaliste spécialisé en intelligence économique, il n'existe aucun laboratoire interdisciplinaire en France sur la guerre économique et seule une thèse actuellement en cours en France inclut cette notion dans son intitulé. Or une

---

(1) <https://english.bdi.eu/media/publications/#/publication/news/china-partner-and-systemic-competitor>  
« China's state-dominated economic system conflicts in many respects with the liberal and social market economy principles of the EU and many other countries »

(2) La recherche est l'un des axes prioritaires identifiés dans la proposition de loi sénatoriale déposée en mars 2021 et portant création d'un programme national d'intelligence économique <https://www.senat.fr/leg/pp120-489.html>



meilleure connaissance des notions et enjeux serait directement utile pour renforcer l'appréhension de ces sujets par nos décideurs.

**Recommandation** : créer un laboratoire de recherche national sur l'intelligence économique et promouvoir des projets de recherche commun sur ce sujet au niveau européen.

#### *a. Répondre aux investissements chinois en Europe*

Le point de départ du constat formulé ces dernières années et appelant à un rééquilibrage de la relation sino-européenne porte sur **l'ampleur et la nature des investissements chinois réalisés en Europe**. Si la croissance exponentielle des investissements chinois à destination de l'UE marque le pas depuis 2016, du fait de contrôles renforcés dans les pays destinataires et de la mise en œuvre de restrictions sur les IDE chinois sortants <sup>(1)</sup>, les volumes atteints et plus encore la concentration de ces investissements sur des secteurs stratégiques comme l'énergie ou les transports (54 % du total des investissements chinois réalisés dans le monde entre 2005 et 2019) interpellent.

Comme l'a souligné un document d'analyse de la Cour des comptes européenne paru en 2020, « *depuis les années 1980, la Chine met en œuvre une stratégie d'investissement qui encourage ses entreprises, tant publiques que privées, à investir à l'étranger dans des secteurs stratégiques* ». Or, **nous manquons en Europe d'une véritable analyse de ces investissements, qui demeurent parfois mal connus dans leur ampleur ou dans leur nature**. Le document met en avant une liste de 18 risques de nature politique, économique, sociale, technique, juridique ou environnementale <sup>(2)</sup>. De portée variable, ces risques pointent pour la plupart des marges de manœuvre pour œuvrer au rééquilibrage de la relation sino-européenne.

---

(1) Depuis 2017, les autorités centrales chinoises ont adopté de nouvelles réglementations encadrant les IDE sortants, dans le but de réorienter ces investissements par secteurs, de soumettre les projets à la supervision des autorités centrales (obligation d'enregistrement auprès de la Commission nationale du développement et de la réforme) et d'améliorer la gestion des risques.

(2) [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RW20\\_03/RW\\_EU\\_response\\_to\\_China\\_FR.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RW20_03/RW_EU_response_to_China_FR.pdf)

**RÉPARTITION SECTORIELLE DES INVESTISSEMENTS CHINOIS À L'ÉTRANGER  
ENTRE 2005 ET 2019 (EN MILLIARDS DE DOLLARS)**

Secteur	Total des IDE	Part	Dont : type d'investissement	
			Prise de participation	Contrat de construction
Energie	731	36%	405	565
Transports	371	18%	198	483
Immobilier	192	9%	233	247
Minerais et Métallurgie	182	9%	199	74
Agriculture	99	5%	70	53
Autres	94	5%	144	119
Finance	82	4%	99	NA
Technologie	79	4%	91	39
Divertissement	55	3%	64	14
Tourisme	53	3%	59	30
Logistique	42	2%	29	17
Chimie	34	2%	18	42
Santé	26	1%	57	19
Total	2 040	100%	1666	1702

Source : American Enterprise Institute

Si le **secteur des technologies** n'apparaît pas comme le plus important en termes de volumes accumulés ces dernières années, il occupe une place toujours plus centrale dans la stratégie et les investissements chinois, alors même que l'Union européenne accuse d'un certain retard vis-à-vis des États-Unis et de la Chine dans ce secteur qui soulève de nombreux enjeux en termes de souveraineté (protection des données sensibles, cybersécurité, infrastructures critiques, etc.) <sup>(1)</sup>.

---

(1) Voir notamment les propositions formulées par Le Cercle de la donnée et Agora 41 pour renforcer la souveraineté numérique européenne : <https://www.lecercledeladonnee.org/souverainete-numerique-le-cercle-de-la-donnee-et-lagora-41-presentent-7-propositions-pour-une-reconquete/>

### LES SEMI-CONDUCTEURS, NOUVELLE RESSOURCE GÉOPOLITIQUE

Fabriqués à partir de minéraux et de terres rares dont les gisements, l'exploitation et l'exportation sont concentrés entre les mains d'un nombre limité d'acteurs (Taïwan, la Chine, la Corée du Sud et le Japon pour l'essentiel), les semi-conducteurs sont devenus une ressource clef de l'économie mondiale, utilisée dans les puces, les batteries et nécessaire au fonctionnement des appareils électroniques civils comme militaires (smartphones, ordinateurs, mais aussi missiles balistiques). Dans le contexte de la stratégie de montée en puissance technologique de la Chine, les semi-conducteurs ont acquis une place centrale. La Chine représente à elle seule 65 % de la production mondiale de graphite naturel, indispensable pour la fabrication de batteries, requise dans la fabrication des semi-conducteurs. Toutefois, les savoir-faire requis pour la fabrication des semi-conducteurs et tout particulièrement les technologies les plus avancées sont en priorité détenus par des entreprises situées hors de Chine continentale. Le leader mondial du secteur est aujourd'hui le taïwanais Taiwan Semiconductor Manufacturing Company (TSMC), dont Washington et Pékin sont les principaux clients <sup>(1)</sup>.

La Chine détient aujourd'hui 12 à 15 % de la production mondiale de semi-conducteurs, ce qui la place devant les États-Unis et plus nettement encore devant l'Europe. Dans le plan *Made in China 2025*, un objectif ambitieux de 70 % du marché domestique produit nationalement d'ici 2025 a été fixé. Si le développement des capacités domestiques de production de semi-conducteurs s'inscrit dans la stratégie d'autonomisation de la Chine, la course aux semi-conducteurs se joue au plan mondial. À l'instar de la Chine qui accueille de longue date des usines d'entreprises asiatiques spécialisées, les États-Unis – dont la part dans la production mondiale de semi-conducteurs est passée de 37 % en 1990 à 12 % en 2020 – ont soutenu l'installation d'une usine TSMC en Arizona et ont mis en œuvre une série de restrictions à l'accès de la Chine aux technologies de semi-conducteurs, en plus de préparer des évolutions de politique industrielle sur la base d'une évaluation des vulnérabilités de la chaîne d'approvisionnement du pays, réalisée en 2021.

Pour l'Europe, dont la part dans la production mondiale est passée de 44 % en 1990 à moins de 9 % en 2020, le risque est de se retrouver irrémédiablement distancée. D'un côté, l'Europe détient des technologies clef (propriété intellectuelle des outils logiciels de conception assistée requis pour l'élaboration des circuits intégrés, machines de lithographie de l'entreprise néerlandaise ASML) et d'un écosystème dynamique. Un European Chips Act doit être présenté courant 2022, dans le but de renforcer la souveraineté industrielle et technologique de l'Union européenne en la matière, en soutenant les investissements et en assouplissant les règles relatives aux aides d'État. L'objectif de l'Union européenne est de doubler les capacités de production de puces en Europe d'ici à 2030 pour parvenir à produire 20 % des semi-conducteurs dans le monde. En outre, un mécanisme de préférence européenne devrait être inclus dans la nouvelle réglementation, en réponse notamment à la situation de pénurie qui a fragilisé la reprise de l'économie en 2021. En France, un effort de 6 milliards d'euros dédié aux semi-conducteurs a été annoncé dans le cadre du plan France 2030 et à la suite du plan Nano 2022.

---

(1) En 2020, la part de marché des acteurs taïwanais de l'industrie des semi-conducteurs atteignait 75,7% dans la fonderie, 56,7% dans l'emballage et les tests et 19,3% dans la conception. Voir notamment <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2021/02/04/le-leadership-de-taiwan-dans-l-industrie-des-semi-conducteurs>

Si ces annonces attestent d'un réveil européen, les montants envisagés n'en demeurent pas moins incomparables aux montants mobilisés par les leaders du secteur. À titre indicatif, TSMC prévoit d'investir plus de 100 milliards de dollars dans ses usines d'ici à 2024. Surtout, la Chine a acquis de nombreuses entreprises européennes du secteur ces dernières années tels que le néerlandais NXP Semiconductors et l'autrichien AMS. Courant 2021, le fonds d'investissement Wise Road Capital a déposé une offre de rachat sur l'entreprise française Unity Semiconductor, qui a mis au point une technologie prometteuse.

*Sources diverses*

Vos rapporteurs ont choisi d'intégrer à leurs travaux **un focus sur les investissements chinois dans les ports européens**, nourri par un déplacement en Grèce et une visite du port du Pirée, dont l'entreprise chinoise COSCO Shipping Ports est aujourd'hui l'actionnaire majoritaire. Entre 2013 et 2018, on a recensé des acquisitions chinoises dans 14 ports européens, en plus d'accords conclus avec d'autres. Cosco et China Merchants Ports, entreprises publiques chinoises, sont, selon les données disponibles, les principaux investisseurs chinois dans les ports européens, détenant chacune des parts dans 7 ports européens. Ces acquisitions ont essentiellement porté sur des ports de taille moyenne, à l'instar du port du Pirée et à l'exception des terminaux acquis dans les ports de Rotterdam et d'Anvers.

Selon les données recensées par la plateforme numérique Upfly, « *les échanges avec la Chine transitent principalement par les trois ports européens les plus importants, et n'irriguent pas de façon égale les autres terminaux bénéficiant d'investissements chinois* <sup>(1)</sup> ». Le Pirée apparaît comme le principal exemple de réussite de ces investissements chinois dans les ports européens.

---

(1) <https://market-insights.upfly.com/fr/quelles-lecons-tirer-des-investissements-chinois-dans-les-ports-europeens>

### LE PORT DU PIRÉE, PORTE-ÉTENDARD DES INVESTISSEMENTS CHINOIS EN EUROPE

En 2009, alors que la Grèce était touchée de plein fouet par la crise économique, l'entreprise chinoise COSCO est entrée au capital de l'Autorité du port du Pirée (OLP, PPA en anglais). La compagnie est devenue le principal actionnaire en 2016 et détient depuis fin 2021 67 % des parts. Entre 2009 et 2019, le trafic de containers est passé de 665 000 EVP (unité équivalente à vingt pieds) à 5,65 millions EVP et le Pirée est ainsi devenu le premier port de Méditerranée et le quatrième port en Europe. COSCO prévoit désormais de construire un quatrième terminal à conteneurs pour poursuivre son développement, mais aussi de faire du Pirée un hub de croisière européen et un centre de tri e-commerce. Concernant le nombre d'emplois créés, l'obtention de données s'avère plus difficile. Le chiffre le plus couramment diffusé évoque 2 500 emplois directs, COSCO avance la création de plus de 3 000 emplois directs et de 10 000 emplois indirects, mais vos rapporteurs se sont aussi vus communiquer une estimation tournant autour de 1 300 à 1 500 emplois, essentiellement des dockers.

Selon les informations recueillies par vos rapporteurs lors de leur déplacement à Athènes, les autorités grecques ont dans l'ensemble une bonne appréciation du rachat du port du Pirée par COSCO, tout en étant conscient des risques potentiels notamment en matière d'endettement. L'investissement réalisé n'en a pas moins eu des résultats concrets, dans un contexte où le port connaissait au moment de son rachat d'importantes difficultés. Comme vos rapporteurs ont pu le constater, ces bons résultats d'ensemble ne vont pas sans certaines difficultés tenant notamment au « choc des cultures » entre l'entreprise chinoise et les normes et mœurs locales. Pour expliquer le retard pris dans les investissements que COSCO s'était engagée à réaliser auprès de l'État grec dans le but d'obtenir 16 % de parts supplémentaires et qui devaient valoriser l'économie locale, l'entreprise a ainsi évoqué des problèmes de « bureaucratie » et de multiples recours juridiques. Du côté des municipalités locales, des inquiétudes sur le respect de l'environnement et du patrimoine local ont pu être émises, tandis que les représentants du personnel du port et des entreprises de construction navale grecques ont pu exprimer leur mécontentement eu égard au respect du droit du travail ou aux projets d'extension de COSCO <sup>(1)</sup>.

Si la résolution de ces difficultés pourrait avoir un rôle important dans la réitération d'investissements chinois dans le secteur portuaire en Europe, du côté de l'Union européenne, ces investissements ont suscité des interrogations, portant notamment sur leur articulation avec le réseau de transport multimodal de l'Union européenne (RTE-T). En 2019, un rapport du *think tank* néerlandais *Clingendael China Centre* destiné au gouvernement des Pays-Bas a adressé une mise en garde face à des risques de concurrence déloyale pour les acteurs européens voire d'utilisation de la présence économique chinoise comme levier politique <sup>(2)</sup> (voir *infra* sur le 17 + 1). Pour vos rapporteurs, ce constat pose aussi et surtout la question de la capacité des États européens à investir dans leurs infrastructures stratégiques ou à aider les entreprises européennes à y parvenir.

*Sources diverses*

---

(1) [https://www.lemonde.fr/economie/article/2021/03/11/vent-de-fronde-antichinois-au-port-du-piree\\_6072729\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2021/03/11/vent-de-fronde-antichinois-au-port-du-piree_6072729_3234.html)

(2) [https://www.clingendael.org/sites/default/files/2019-12/Report\\_European\\_ports\\_and\\_Chinese\\_influence\\_December\\_2019.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2019-12/Report_European_ports_and_Chinese_influence_December_2019.pdf)

Ces dernières années, **la prise de conscience européenne sur les risques potentiels soulevés par les investissements et acquisitions chinois s’est accrue, nourrie en cela par quelques cas devenus emblématiques.** Sont ainsi régulièrement cités le rachat du fleuron de l’industrie suédoise Volvo en 2010 par le groupe chinois Geely ou le rachat du fabricant allemand d’équipements robotiques Kuka par l’entreprise chinoise Midas, qui ont concerné deux pays européens longtemps identifiés comme favorables à la Chine. Si le premier exemple a d’abord marqué pour sa portée symbolique, le second a mis en **lumière le fort intérêt chinois pour l’acquisition d’entreprises innovantes dans des secteurs stratégiques et est réputé avoir accéléré l’adoption du règlement européen sur le filtrage des investissements** <sup>(1)</sup>.

Comme l’a souligné en audition Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes, **la période récente a été caractérisée par une évolution très nette de la perception européenne de la stratégie chinoise d’investissements** ; ainsi, il y a encore quelques années, l’adoption à 27 d’un document commun sur le filtrage des investissements aurait été invraisemblable. Ce document propose un référentiel commun, tout en laissant la main aux États membres concernant la mise en œuvre du filtrage.

---

(1) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0452&from=lt>

## LE RÈGLEMENT EUROPÉEN SUR LE FILTRAGE DES INVESTISSEMENTS

Le règlement 2019/452, rédigé à l'initiative de la France, de l'Allemagne et de l'Italie, a été adopté le 19 mars 2019 et est entré en vigueur le 11 octobre 2020. Il établit un cadre pour filtrer les investissements directs étrangers (IDE) provenant de pays non membres de l'Union européenne pour des raisons de sécurité ou d'ordre public. En effet, en vertu de l'article 3, paragraphe 1, point *e* du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), l'Union possède une compétence exclusive en matière de politique commerciale commune, ce qui inclut notamment les IDE. Jusque-là, aucun cadre commun au niveau de l'Union européenne n'avait été mis en place pour le filtrage des IDE pour des motifs sécuritaires ou d'ordre public. Selon l'indicateur de l'OCDE mesurant le caractère restrictif des règles en matière d'IDE, c'est l'UE qui présentait jusqu'alors les régimes les moins restrictifs en matière de filtrage des investissements directs étrangers.

Toutefois, ces dernières années, la multiplication des acquisitions d'entreprises dans des domaines stratégiques, en particulier par des entreprises chinoises susceptibles de procéder à des transferts de technologie, a suscité des inquiétudes dans l'UE. La crise de la covid-19 a également justifié la nécessité de filtrer les investissements étrangers directs, notamment face au risque de perte de capacités de soins de santé et d'expertise en matière de recherche. L'Union a donc décidé d'adopter des mesures afin d'éviter une perte d'actifs et de technologies critiques dans des secteurs stratégiques. Ce règlement articule ainsi une meilleure coordination des mécanismes existants de filtrage de chaque pays à un échange d'informations sur les investissements étrangers directs réalisés dans l'Union. Il liste une série de facteurs susceptibles d'être pris en compte par les Etats membres ou la Commission pour déterminer si un IDE est susceptible de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public, tels que ses effets potentiels sur les infrastructures critiques, les technologies critiques et biens à double usage ou encore l'accès à des informations sensibles et la liberté des médias. Le fait que l'investisseur étranger soit contrôlé directement ou indirectement par le gouvernement d'un pays tiers est également mentionné parmi les facteurs d'attention.

Les pays de l'Union restent libres de modifier, de maintenir, et d'adopter ou non un mécanisme de filtrage. Lorsque les Etats de l'Union se dotent de mécanismes de filtrage, ils doivent respecter des conditions strictes (transparence du mécanisme, non-discrimination entre les pays, protection des informations confidentielles, mécanisme de pourvoi, mise en place de barrages au contournement du mécanisme). Après le filtrage d'un investissement, ce filtrage doit être notifié à la Commission européenne ainsi qu'aux Etats membres de l'Union. La Commission et les Etats ont la possibilité d'émettre respectivement un avis ou un commentaire lorsqu'ils considèrent que l'investissement pourrait présenter une menace à leur sécurité ou à l'ordre public. De manière similaire, lorsqu'un pays ne procède pas au filtrage d'un investissement, un avis de la Commission ou un commentaire d'un pays peut être émis s'ils estiment qu'une atteinte à la sécurité d'un des pays de l'UE ou à l'ordre public est possible.

La Commission a présenté son premier rapport annuel d'évaluation de la mise en œuvre du règlement au Parlement européen et aux gouvernements européens le 23 novembre 2021. Ce rapport fait état d'un bilan globalement positif, avec une montée en puissance rapide du dispositif européen de coopération, fort de 265 opérations notifiées entre octobre et décembre 2020 (et désormais plus de 400).

*Sources : institutions européennes*

En France, c'est la direction générale du Trésor (DGT) qui pilote la procédure interministérielle du contrôle des investissements étrangers en France (IEF). Elle assure notamment le secrétariat général du comité interministériel des investissements étrangers en France (CIIEF), qui réunit les ministères et agences de l'État détenant l'expertise pour analyser la sensibilité de l'activité d'une entreprise française pour la sécurité publique, l'ordre public et les intérêts de la défense nationale. C'est l'un des bureaux de la DGT, le bureau MULTICOM 4, créé en janvier 2019, qui instruit les décisions de contrôle des investissements étrangers en France. Le bureau MULTICOM 4 est ainsi le point de contact pour la mise en œuvre du mécanisme européen de coopération pour le filtrage des IDE mis en place par le règlement de 2019.

La convergence et l'harmonisation des pratiques au niveau européen étant essentielles, notamment pour éviter des comportements opportunistes de la part d'investisseurs et d'États étrangers, vos rapporteurs souhaitent attirer l'attention sur **la nécessité de continuer à œuvrer pour que les 9 États membres ne disposant pas encore de mécanismes nationaux de filtrage s'en dotent le plus rapidement possible**, au besoin avec l'aide des autres États membres en étant déjà dotés.

Pour vos rapporteurs, **il est aussi indispensable de renforcer nos capacités d'analyse des investissements chinois, au même titre que nos capacités d'analyse sur les exportations, sans quoi les mesures de contrôle en vigueur ne sauraient être à la hauteur des enjeux**. Il s'agit de pouvoir profiter des opportunités économiques offertes par le marché chinois en limitant au maximum le risque de mettre en danger nos économies.

Certaines informations sont déterminantes dans cette analyse, à commencer par la connaissance des structures de propriété et du propriétaire effectif et réel, qui permet notamment d'évaluer les liens avec l'État. De telles compétences existent en Europe – vos rapporteurs ont ainsi entendu en audition les représentants de la société d'intelligence économique néerlandaise dédiée à la Chine Datenna, qui a développé des capacités d'analyse poussées qu'elle met à la disposition des gouvernements – mais doivent impérativement gagner en ampleur et pourraient ainsi abonder un pôle de compétence européen, qui permettrait aux États membres de monter en gamme plus facilement et de renforcer leur coordination, sans dépendre d'une entreprise extérieure. Les analyses menées par Datenna ont ainsi identifié sur une période commençant en 2010 un ratio de 40 % d'investissements chinois marqués par une influence étatique importante. Parmi ces investissements, une part importante concernait des technologies stratégiques, dont certaines peuvent avoir des applications militaires. Ces acquisitions ont pu concerner le secteur des semi-conducteurs (voir *supra*), à l'instar du rachat du néerlandais NXP Semiconducteurs par deux fonds d'investissements chinois (Wise Road Capital et Jianguang Asset Management Co) ayant des liens étroits avec les autorités chinoises. De façon générale, il est plus prudent de considérer que l'État chinois a accès à toute entreprise chinoise, qu'elle soit ou non détenue par l'État.



En outre, **un renforcement des dispositifs existants pourrait être envisagé concernant la surveillance et la protection des technologies critiques.** En France, les travaux interministériels conduits dans le cadre de la politique de sécurité économique ont permis d'identifier près de **200 technologies critiques au plan national.** Cette liste n'est pas publique, mais selon les informations communiquées à vos rapporteurs par la direction générale des entreprises, une technologie est considérée comme critique pour la sécurité économique si sa disparition ou la perte de son contrôle par des acteurs économiques nationaux représente un risque pour la sécurité économique de la nation. Plusieurs considérations entrent dans l'analyse, relatives à la souveraineté et à l'autonomie stratégique du pays, au positionnement dans les chaînes de valeur et au potentiel d'innovation et de croissance. Cette liste vise à fournir un référentiel partagé pour identifier les technologies dont la protection revêt un caractère prioritaire, à faciliter la remontée d'informations sur des menaces étrangères et à constituer un continuum entre la politique de sécurité économique, la politique de financement de la recherche et la politique industrielle et de soutien aux entreprises.

Dans le cadre du plan d'action sur les synergies entre les industries civile, spatiale et de la défense présenté le 22 février 2021, la Commission européenne a annoncé la création d'un observatoire européen des technologies critiques. Interne à la Commission, cet observatoire doit identifier les technologies, les dépendances et les chaînes de valeur dans les secteurs du spatial et de la défense ainsi que pour un ensemble de biens à double usage (BDU) <sup>(1)</sup>. Sur cette base, **la France soutient la formalisation d'une liste européenne commune de technologies critiques.** Une telle liste constituerait un socle afin de garantir la maîtrise de ces technologies à fort enjeu pour l'autonomie de décision et d'action de l'UE à long terme.

#### **Recommandations :**

- Œuvrer à renforcer et amplifier nos capacités d'analyses des investissements chinois en Europe et envisager la création d'un pôle européen ;
- Plaider pour l'adoption d'une liste européenne confidentielle de technologies critiques, au périmètre suffisamment large pour intégrer l'intégralité des enjeux de sécurité et de souveraineté économique au-delà des seuls secteurs de la défense et de l'espace.

#### ***b. Réduire notre dépendance économique et commerciale***

Pour rééquilibrer nos relations avec la Chine et contribuer dans un même temps au renforcement de l'autonomie stratégique européenne, la réduction de nos dépendances – tout particulièrement dans des secteurs stratégiques – est essentielle. Mises en avant par la pandémie de covid-19, **les dépendances sectorielles pouvant fragiliser l'économie européenne ont fait l'objet au niveau européen d'une**

---

(1) L'observatoire a également pour mission de poursuivre la revue des dépendances stratégiques initiée avec la mise à jour de la stratégie industrielle du 5 mai dernier.

**revue stratégique**, à l’occasion de la mise à jour de la stratégie industrielle européenne présentée le 5 mai 2021. Plus de 5 000 produits ont ainsi été évalués et 300 cas de « dépendance » ont été identifiés dont moins de cent issus de secteurs stratégiques. La dépendance, définie soit par une absence de production européenne soit par un nombre de sources d’approvisionnement inférieur à deux, concernerait ainsi la Chine dans 160 cas, soit 4 % de nos importations, dont environ la moitié est marquée par une très faible diversification des sources d’approvisionnement. Parmi les exemples emblématiques, on peut citer **le magnésium**, importé à 97 % de Chine, qui en est le premier producteur mondial. Or, à l’automne 2021, dans un contexte de crise énergétique, les approvisionnements en cette ressource utilisée notamment par le secteur automobile pour produire du métal ont été drastiquement réduits voire interrompus.

Cette problématique, qui concerne d’autres minerais stratégiques mais aussi les terres rares (dont l’Union européenne s’approvisionne en Chine à hauteur de 95 % <sup>(1)</sup>), **ressources essentielles dans de nombreux secteurs** – la défense mais aussi la transition numérique et la transition écologique – exige une réponse européenne. Si l’extraction de minerais et le traitement des terres rares ont un impact écologique qui doit être pris en compte dans un contexte de transition verte, il semble impératif de se doter d’une stratégie et d’une planification à l’échelle européenne en vue d’atteindre des seuils critiques de production sur le sol européen.

De façon générale, nous devons mieux utiliser les liens économiques développés dans le cadre du marché unique européen pour réduire nos dépendances, en disposant d’une cartographie des stocks et des capacités de production existants en Europe dans une liste de secteurs critiques à définir. Cette cartographie intégrerait un état de nos approvisionnements extérieurs dans les secteurs identifiés, l’objectif n’étant pas de tout produire en Europe mais de pouvoir être réactifs en cas de crise ou de pénurie, comme la pandémie de covid-19 en a rappelé la nécessité.

#### **Recommandation :**

- Réaliser une cartographie des stocks et des capacités de production existants au sein de l’Union européenne dans une liste de secteurs critiques à définir, afin de pouvoir être réactifs en cas de crise.
- Élaborer une stratégie européenne pour réduire notre dépendance sur l’approvisionnement des minerais et des terres rares, intégrant le développement d’une filière de recyclage afin de pallier l’absence de gisements.

En parallèle, **nous gagnerions aussi à mieux identifier les besoins et les dépendances de la Chine**, qui sont réels bien que relativement moins importants quantitativement. Selon les informations communiquées à vos rapporteurs par la direction générale du marché intérieur, de l’industrie, de l’entrepreneuriat et des PME à la Commission européenne, **la Chine dépend étroitement de l’Union européenne pour 1 % de ses importations**. Cela concerne notamment les

---

(1) La Chine assure aujourd’hui 85 % de la production mondiale des terres rares.

hormones, les principes actifs mais aussi le zinc ou le nickel (voir *supra*) et pourrait à terme s'étendre aux matières premières agricoles et aux biens alimentaires transformés, dans un contexte où **la Chine connaît des fragilités structurelles en matière de sécurité alimentaire**. Comme le suggère l'une des contributions de Mme Elvire Fabry, entendue en audition par vos rapporteurs, au rapport remis par le groupe de travail UE-Chine de l'Institut Jacques Delors en vue de la présidence française de l'Union européenne, l'Union européenne aurait intérêt à engager un dialogue avec la Chine sur « *leurs dépendances respectives et complémentarités possibles* » <sup>(1)</sup>.

De façon générale, **le rééquilibrage des relations commerciales entre l'Union européenne et la Chine est indissociable des déterminants de l'économie européenne et de ses évolutions**. Les réflexions engagées sur la politique industrielle européenne doivent ainsi impérativement intégrer une réflexion sur les relations commerciales avec les pays étrangers, à commencer par la Chine en tant que premier partenaire commercial de l'UE. Pour reprendre les termes employés en audition par M. Jean Lemierre, co-président du Comité France-Chine, si les modèles économiques européen et chinois sont nettement différents, il importe aujourd'hui de **promouvoir une Europe de la production**, compatible avec l'Europe de la consommation que le droit européen a tendu à favoriser depuis la fondation de l'Union européenne. Si les effets du droit européen de la concurrence sur le tissu industriel européen – et notamment sur notre difficulté relative à faire émerger des « champions » par rapport aux États-Unis ou à la Chine – sont désormais bien documentés, vos rapporteurs plaident pour un véritable sursaut européen en la matière. La capacité de certains États - à commencer par l'Allemagne - à maintenir une industrie active au plan national doit nous inciter à revoir notre approche en la matière.

Cela implique notamment de déterminer les domaines dans lesquels nous souhaitons produire souverainement : l'autonomie stratégique n'implique pas de devenir autarciques, mais de renforcer nos capacités industrielles et de diversifier nos partenariats, en priorité dans les domaines jugés stratégiques. Cet exercice pourrait d'abord être réalisé au plan national, afin de faire l'objet d'une traduction européenne.

En effet, la coordination industrielle européenne présente encore des marges de progression sur des secteurs pourtant stratégiques, tels que l'aéronautique ou des secteurs de pointe comme l'intelligence artificielle, le quantique ou la 6G. Compte tenu du caractère stratégique de ces secteurs et des volumes d'investissements nécessaires pour que l'Union européenne puisse rester dans la course de l'innovation, il semble indispensable de renforcer notre politique industrielle au plan européen.

---

(1) [https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2021/12/R124\\_Construire\\_autonomie\\_Europe\\_face\\_Chine\\_Interactif.pdf](https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2021/12/R124_Construire_autonomie_Europe_face_Chine_Interactif.pdf)

**Recommandation** : identifier au plan national puis au plan européen une liste de secteurs prioritaires pour l'innovation et l'industrie et élaborer des plans européens d'investissements et de soutien à la recherche

### *c. Rétablir des conditions de concurrence équitables*

Pour rééquilibrer les relations sino-européennes, il convient tout d'abord d'œuvrer à l'établissement d'une concurrence plus équitable entre acteurs économiques. Ce point renvoie aux mesures 7 et 8 de la communication de 2019, portant respectivement sur **l'accès aux marchés publics internationaux pour les entreprises européennes et sur les distorsions induites par les subventions étrangères au sein du marché intérieur**.

#### *i. L'instrument sur les marchés publics internationaux*

La Commission européenne a présenté une première proposition de règlement concernant l'instrument relatif aux marchés publics internationaux le 21 mars 2012, qui n'a pas obtenu l'approbation du Conseil. Le 29 janvier 2016, la Commission européenne a présenté une nouvelle proposition, sur la base de laquelle le Conseil et le Parlement ont adopté leurs mandats de négociation en 2021. Le texte fait actuellement l'objet d'une deuxième lecture et l'objectif fixé est de conclure les négociations au printemps 2022.

La proposition de la Commission européenne vise à offrir à l'UE des leviers dans la négociation de l'ouverture des marchés avec les États tiers, dans le but de renforcer la réciprocité d'accès. En effet, au niveau de l'Union européenne, les entreprises d'États tiers ont la possibilité de candidater à des marchés publics sur un pied d'égalité vis-à-vis des entreprises européennes, or, **de nombreux partenaires commerciaux de l'Union européenne, dont la Chine, continuent d'appliquer des mesures et pratiques restrictives à l'égard des entreprises européennes** <sup>(1)</sup> (manque d'informations, exigence d'établissement obligatoire dans le pays, exigence d'achat national imposant qu'une partie significative de la valeur de l'offre soit produite au niveau national, exclusion de certains projets des règles de passation des marchés publics, comme ce fut le cas pour le barrage chinois des Trois Gorges ou pour le réseau ferroviaire à grande vitesse). À noter que la Chine a pu déplorer de son côté le traitement appliqué à l'entreprise du numérique Huawei après son éviction de certains marchés publics européens, y compris dans des pays où elle était installée depuis plusieurs années. Certains pays européens ont justifié leur choix d'exclure Huawei de leur réseau 5G par l'identification de risques sécuritaires – qui existent avec tous les équipementiers – au plan national. Ces risques, qui concernent notamment les « portes dérobées », ont été découverts par exemple

---

(1) Alors que l'ensemble des marchés publics de l'UE ouvert aux soumissionnaires du monde entier vaut 2,4 trillions d'euros, plus de la moitié du marché mondial, valant approximativement 8 trillions d'euros, est fermé aux entreprises européennes, et les entreprises européennes ne remportent que très peu d'appels d'offres de pays tiers par an, approchant la valeur de 10 milliards d'euros

concernant l'entreprise américaine Cisco ou l'entreprise Zyxel (Taïwan) <sup>(1)</sup>. Des considérations d'ordre géopolitique ont aussi pu avoir une influence sur les choix faits concernant Huawei, notamment pour le Royaume-Uni dans un contexte de tensions entre la Chine et les États-Unis, où Huawei a fait l'objet d'interdictions et de sanctions. L'administration Trump avait ainsi pu faire du sort réservé à Huawei un enjeu de sa relation bilatérale avec les pays européens <sup>(2)</sup>.

La Commission n'est pas en mesure d'indiquer le nombre de marchés attribués aux entreprises de l'UE sur le marché chinois, faute d'informations officielles et transparentes. Toutefois, d'après la Commission européenne, les entreprises européennes restent pour l'essentiel exclues du marché chinois. En effet, la Chine n'étant liée par aucun engagement international, la plupart des marchés publics sont attribués à des entreprises détenues ou contrôlées par l'État chinois. Pourtant, en 2020, les entreprises chinoises ont remporté des appels d'offres de pays de l'UE d'une valeur totale de près de 2 milliards d'euros, soit plus du double de l'année précédente, 750 millions d'euros <sup>(3)</sup>.

L'instrument en cours d'élaboration permettra à la Commission d'ouvrir une enquête sur des mesures ou des pratiques restrictives ou discriminatoires présumées à l'encontre d'entreprises de l'UE en matière de passation de marché publics dans un État tiers. Dans le cas où l'enquête confirmerait l'existence de mesures ou pratiques restrictives ou discriminatoires, la Commission invitera le pays tiers à discuter pour trouver un moyen de mettre fin à la situation. Enfin, après discussion avec le pays concerné, et si la situation n'est pas rectifiée, la Commission pourra prendre des mesures restreignant l'accès des opérateurs économiques, des produits, et des services du pays tiers en question aux marchés publics européens, uniquement après avoir consulté les États membres.

Pour vos rapporteurs, la promotion par notre pays auprès de ses partenaires européens de l'adoption d'un « *Buy European Act* », qui permettrait de favoriser les entreprises européennes dans l'accès aux marchés publics européens. Cette proposition, qui s'inspire du « *Buy American Act* », a déjà été portée par la France à deux reprises – par le président de la République Nicolas Sarkozy et l'actuel président Emmanuel Macron <sup>(4)</sup> – mais s'est heurtée à l'opposition de la Commission européenne. Cela n'en demeure pas moins un horizon stratégique pour l'Union européenne, qui ne concerne pas uniquement nos relations commerciales avec la Chine bien qu'il les englobe.

---

(1) <https://www.venafi.com/fr/blog/le-combat-des-portes-derobees-de-linfrastructure-reseau-intentionnelles-ou-accidentelles> <https://www.nextinpact.com/lebrief/45258/zyxel-ferme-importante-porte-derobee-dans-ses-produits>

(2) <https://www.latribune.fr/technos-medias/telecoms/huawei-les-etats-unis-continuent-de-mettre-la-pression-sur-l-europe-839936.html>

(3) <https://merics.org/en/opinion/eu-china-trade-leveling-playing-field-last>

(4) La proposition portée par Emmanuel Macron visait à réserver l'accès aux marchés publics européens « aux entreprises qui localisent au moins la moitié de leur production en Europe »

**Recommandation** : promouvoir auprès de nos partenaires européens l'idée d'un « *Buy European Act* », qui permettrait de favoriser les entreprises européennes dans l'obtention de marchés publics européens.

ii. L'outil anti-distorsions causées par les subventions publiques étrangères

Le 5 mai 2021, à la suite de l'adoption d'un livre blanc sur les subventions étrangères au sein du marché unique en juin 2020, la Commission européenne a présenté **une proposition de règlement ayant pour objectif de remédier aux distorsions de concurrence causées par les subventions étrangères au sein du marché intérieur.**

En effet, certaines subventions étrangères procurent aux entreprises bénéficiaires un avantage indu lors de l'acquisition d'entreprises de l'Union ou de leur participation à des marchés publics dans l'Union. Les conditions de concurrence entre les entreprises sur le marché intérieur de l'UE se retrouvent alors faussées, dans la mesure où le droit européen – essentiellement l'article 107 du TFUE qui encadre les aides d'État – concerne exclusivement les aides accordées par les États membres. Ainsi, actuellement, les subventions de pays tiers à des entreprises exerçant dans l'UE ne sont pas contrôlées et les règles de l'Organisation mondiale du commerce relatives à l'antidumping et aux subventions n'ont qu'une application limitée sur l'importation des marchandises. Or, d'après les évaluations réalisées par la Cour des comptes européennes dans le rapport susmentionné, **plus de la moitié des investissements chinois effectués au sein de l'UE entre 2000 et 2019 ont été réalisés par des entreprises d'État.** Ce chiffre doit être remis dans le contexte de l'économie chinoise, les entreprises publiques représentant aujourd'hui environ un tiers du PIB <sup>(1)</sup>.

La proposition de règlement comporte **trois outils** :

- un mécanisme de notification permettant d'examiner les concentrations qui impliquent une contribution financière d'un pouvoir public étranger si le chiffre d'affaires dans l'UE de l'entreprise concernée par l'acquisition atteint ou dépasse 500 millions d'euros et que la contribution financière du pays tiers est d'au moins 50 millions d'euros ;
- un mécanisme de notification permettant d'examiner les offres dirigées vers des marchés publics et qui impliquent une contribution financière d'un pouvoir public étranger, si la valeur du marché public atteint ou dépasse 250 millions d'euros ;
- un mécanisme permettant d'examiner les autres situations de marché, les concentrations et les marchés publics de valeur moins élevée.

---

(1) <https://www.lesechos.fr/2011/07/le-role-de-letat-dans-leconomie-chinoise-atteint-ses-limites-396569>

Au regard des mécanismes de notification, les contributions financières provenant d'un pouvoir public étranger dans le cadre des concentrations ou de marchés publics devront être notifiées par l'acquéreur ou le soumissionnaire. Avant l'examen de la Commission, tenue au respect de délais contraignants, la concentration ne pourra pas être finalisée et le soumissionnaire sous enquête ne pourra pas se voir attribuer le marché. En cas de non-respect de l'obligation de notification des concentrations subventionnées ou des concentrations financières dans le cadre de marchés publics, des amendes pourront être émises par la Commission qui procédera ensuite à l'examen de l'opération.

À la suite de l'examen, la Commission aura le pouvoir d'imposer des mesures réparatrices ou la prise d'engagements (cession de certains actifs, interdiction d'un certain comportement sur le marché, etc.), d'interdire l'acquisition subventionnée ou d'interdire l'attribution du marché au soumissionnaire subventionné.

Lorsque la Commission établira l'existence d'une subvention étrangère provoquant des distorsions, la Commission prendra en compte ses effets positifs sur le marché et les comparera aux effets négatifs de la distorsion. Si les effets négatifs sont plus importants, la Commission pourra imposer des mesures de réparation ou accepter des engagements visant à réparer les distorsions de la part des entreprises.

Face à la Chine, **la question des distorsions de concurrence se pose aussi dans les pays tiers**, où les entreprises chinoises peuvent être favorisées par les subventions étatiques. Or, cette problématique a d'abord vocation à être abordée dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce, dont la réforme est aujourd'hui à l'arrêt.

### iii. La protection de la propriété intellectuelle

Enfin, **un enjeu transversal apparaît impératif pour servir le rééquilibrage des relations commerciales : la protection de la propriété intellectuelle et notamment de la propriété industrielle <sup>(1)</sup> et la lutte contre les transferts de technologie forcés**, qui figurent parmi les thématiques abordées par l'accord sur les investissements (voir *supra*). Il s'agit d'un des enjeux évoqués par les entreprises entendues en audition par vos rapporteurs et qui a fait l'objet de nombreuses évaluations. Si la Chine **demeure le premier pays d'origine des contrefaçons à l'échelle mondiale <sup>(2)</sup>** et arrivant dans l'Union européenne (plus de 80 % des saisies aux frontières), **la législation chinoise a beaucoup évolué ces dernières années**. Le nouveau Code civil entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2021 prévoit notamment des sanctions renforcées <sup>(3)</sup>. Selon les données communiquées à

---

(1) La propriété intellectuelle regroupe la propriété industrielle et la propriété littéraire et artistique. La propriété industrielle a plus spécifiquement pour objet la protection et la valorisation des inventions, des innovations et des créations.

(2) <https://euipo.europa.eu/ohimportal/fr/web/observatory/report-on-trade-in-fakes>

(3) Il introduit notamment des dommages-intérêts punitifs pour contrefaçon intentionnelle, qui pourront intervenir dans les cas de contrefaçon de brevet et en particulier dans les cas liés à la contrefaçon. En cas

vos rapporteurs par le cabinet LLR, les entreprises étrangères qui intentent des procès en Chine sur ces sujets sortent victorieuses dans environ 90 % des cas, dans les faits, on ne constate pas de protectionnisme des tribunaux, à l'exception près des entreprises d'État. Le système mis en place se distingue aussi par sa rapidité : d'après les informations communiquées à vos rapporteurs par le cabinet Casalonga, le tribunal de Canton rend ses décisions en 69 jours en moyenne, contre 900 pour les tribunaux français.

Surtout, la Chine se distingue désormais par une grande maîtrise de la propriété industrielle et notamment des brevets comme un atout économique. Selon les données de l'OMPI, **environ la moitié des demandes de brevets déposées aujourd'hui dans le monde viennent de Chine**, où la « culture » du brevet s'est largement diffusée et où d'autres outils de protection de la propriété industrielle sont largement répandus, à commencer par le certificat ou modèle d'utilité <sup>(1)</sup>.

Pour vos rapporteurs, en matière de propriété intellectuelle, la réponse européenne et notamment française à la Chine doit commencer par **une meilleure maîtrise des outils par les acteurs économiques français, dès le milieu scolaire et sur le territoire national**. Nos entrepreneurs peuvent avoir des préjugés sur les brevets, qui doivent être perçus comme un atout plutôt que comme un coût <sup>(2)</sup>, afin que nos entreprises, qui peuvent être accompagnées sur place par le conseiller régional de l'Institut national de la propriété industrielle détaché au SER de Pékin, apprennent à mieux se saisir des outils existants et du droit chinois, dans la mesure où le droit des brevets est territorial. Parmi les outils méconnus et insuffisamment utilisés, on peut citer le certificat d'utilité, moins cher et plus rapide à obtenir qu'un brevet traditionnel, mais qui ne représente aujourd'hui que 5 % des demandes enregistrées par l'INPI alors même qu'il a été renforcé par la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises de 2019.

De façon générale, notre législation en la matière est complexe et évolutive, elle suppose aussi une articulation avec le droit européen qui n'est pas toujours aisée. La France dispose de nombreux atouts en la matière (outils juridiques, professionnels, implantation à Strasbourg du CEIPI, centre de formation de renommée mondiale) et il existe de nombreux dispositifs de soutien aux entreprises mis en œuvre par l'INPI, mais notre pays connaît des marges de progression sur l'utilisation des brevets, un système efficace en la matière reposant sur un triptyque associant formation, délivrance et justice. Cela vaut notamment par rapport à l'Allemagne, qui comme cela a été souligné lors de la table-ronde sur la propriété intellectuelle organisée par vos rapporteurs, est aujourd'hui l'acteur européen de référence pour la Chine en matière de propriété intellectuelle.

---

*de récidive, la personne lésée peut obtenir aujourd'hui jusqu'à 5 fois le montant des dommages et intérêts, ce qui rend la législation chinoise plus sévère que la législation américaine.*

(1) Plus souple que le brevet, le certificat d'utilité repose sur une procédure de délivrance différente et est valable 10 ans et non 20, ce qui le rend pertinent pour protéger des inventions à durée de vie plus courte.

(2) Sur le sujet voir notamment cette étude publiée par l'Office européen des brevets et l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle, transmise par l'Institut national de la propriété intellectuelle à vos rapporteurs : [https://www.epo.org/news-events/news/2021/20210208\\_fr.html](https://www.epo.org/news-events/news/2021/20210208_fr.html)



### **Recommandations :**

- Adopter une stratégie nationale de sensibilisation à la propriété intellectuelle et industrielle, afin de renforcer la maîtrise des outils existants par les acteurs économiques – Promouvoir les certificats d'utilité, moins chers et plus rapides à obtenir que les brevets
- Renforcer les aides proposées aux acteurs économiques pour faciliter et réduire le coût d'un dépôt de brevet ou de marque.
- Négocier avec le *China National Intellectual Property Administration* (CNIPA) une reconnaissance mutuelle des procédures entre offices nationaux des brevets via un accord PPH (*Patent Prosecution Highway*), sur le modèle de ce qui existe avec d'autres pays.

## **2. La France doit œuvrer pour l'adoption d'une vision stratégique de la Chine, au sein d'une Union européenne qui doit pouvoir afficher son autonomie et son unité sur la question chinoise**

Pour atteindre l'objectif d'un rééquilibrage des relations bilatérales, l'Union européenne doit pouvoir être crédible face à la Chine. **Si l'Union européenne n'est pas toujours perçue comme un acteur stratégique, elle présente en cela des faiblesses directement liées à ses atouts potentiels.** Ainsi, le nombre d'États membres réunis peut se traduire tant par de longues procédures et des risques de division que par une unité apte à renforcer le poids de l'Europe dans le monde.

Face à une tendance chinoise à favoriser les formats bilatéraux et les groupes restreints, **la question de l'unité de l'Europe se pose plus que jamais.** Plus encore, malgré l'adoption d'une stratégie européenne commune sur la Chine, la cohérence de l'Union européenne sur la question n'est pas toujours garantie, comme l'a souligné en audition M. Reinhard Bütikofer, député européen, président de la délégation du Parlement européen pour les relations avec la République populaire de Chine, on peut parfois avoir l'impression qu'il existe 28 politiques en Europe concernant la Chine : une par État membre et une pour la Commission européenne ! Or, **il est beaucoup plus facile pour la Chine – et pour tout autre puissance - de faire face à une Europe divisée qu'à une Europe unie et intégrée.** La question de l'unité européenne se pose avec une sensibilité particulière face à la Chine, où la notion d'unité occupe une place fondamentale, qui permet d'expliquer les crispations des autorités sur des sujets comme Taïwan ou la situation dans le Xinjiang. Comme l'a souligné en audition M. André Chieng, président de l'Asiatique européenne de commerce (AEC), le manque d'unité européen est ainsi perçu comme une fragilité par la Chine, qui la conduit à relativiser la crédibilité de l'Union européenne.

La question de l'unité, *a minima* de la cohérence européenne, se pose aussi dans le contexte de rivalité géostratégique entre la Chine et les États-Unis : si ce combat n'est pas celui des Européens, **l'Union européenne doit éviter d'être simplement au « menu » de cette dynamique géopolitique.**

*a. Face à la Chine, l'unité et la cohérence de l'Union européenne ont pu être fragilisées et doivent aujourd'hui être une priorité*

Mis en place en 2012 autour de la Chine et de 16 pays d'Europe centrale et orientale dont plusieurs États membres de l'Union européenne, le format 16+1, devenu 17+1 en 2019 avec l'arrivée de la Grèce, est **un bon exemple de la diplomatie « multi-bilatérale » mise en œuvre par la Chine**. Le 17 + 1 se réunit annuellement, le dernier sommet ayant eu lieu en format virtuel début 2021. D'abord centré sur les enjeux économiques, le 17 + 1 s'est progressivement élargi à d'autres thématiques telles que les enjeux culturels et d'influence, qui ont aussi une importance dans la mise en récit de ce format de coopération. Ainsi lors de sa visite en Grèce en 2019, le président Xi Jinping a mis en avant « *la profonde collaboration entre deux civilisations anciennes* <sup>(1)</sup> ».

Or, ce format a suscité des inquiétudes au niveau de l'Union européenne et des États membres non associés, y voyant **un risque de division et d'affaiblissement des règles et projets communautaires**. Comme cela a été rappelé en audition par différents représentants du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, la France souhaite favoriser le travail à 27 et a ainsi une position défavorable au 17+1.

Si les pays concernés ont pu être intéressés par les perspectives d'investissements chinois, notamment dans le cadre des Nouvelles routes de la soie, et par la possibilité d'avoir un accès direct aux dirigeants chinois la plupart d'entre eux (à quelques exceptions près telles que la Hongrie, la Serbie ou encore la Grèce) affichent de plus en plus leur déception. Plusieurs États du 17 + 1 se sont ainsi réunis dès 2016, à l'initiative de la Pologne, autour de l'initiative des trois mers (ITM) pour une coopération renforcée dans l'espace centre européen, autour de trois piliers (infrastructures de transport et de communication, approvisionnement énergétique et coopération scientifique et culturelle).

Ces dernières années, **les sommes déboursées par l'Union européenne dans les États concernés ont dans l'ensemble dépassé les montants effectivement déboursés par la Chine**. À titre indicatif, les fonds structurels européens pour 2014-2020 ont atteint 86 milliards d'euros pour la Pologne et 25 milliards d'euros pour la Hongrie, là où la Chine aurait dépensé 15 milliards d'euros entre 2012 et 2020 dans les pays d'Europe centrale et orientale <sup>(2)</sup>. Les engagements financiers de l'Union européenne dans les États des Balkans dans le secteur des infrastructures ont également dépassé les sommes investies par la Chine, à l'exception près du Monténégro <sup>(3)</sup>. Pour vos rapporteurs, ces données gagneraient à être mieux valorisées par l'Union européenne dans sa communication, ce qui limiterait la tentation centrifuge de certains États.

---

(1) <https://www.france24.com/fr/20191112-xi-jinping-grece-chine-investissement-europe-piree-histoire>

(2) Evaluation du Centre pour les études stratégiques et internationales de Washington, citée par le rapport des sénateurs Pascal Allizard et Gisèle Jourda <http://www.senat.fr/presse/cp20210923b.html>

(3) <https://theconversation.com/la-chine-et-les-balkans-occidentaux-un-ancrage-a-la-peripherie-de-lue-137039>

**Recommandation :** améliorer la communication de l'Union européenne sur l'utilisation des fonds structurels et la mise en œuvre de l'aide publique au développement européenne.

En outre, comme l'a rappelé le rapport d'information de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat intitulé « *La France peut-elle contribuer au réveil européen dans un XXI<sup>ème</sup> siècle chinois ?* », l'Europe occidentale continue à bénéficier de davantage d'investissements chinois que les membres du 17 + 1, ce qui constitue un élément d'explication de la déception de ces pays. Ainsi, entre 2008 et 2014, parmi les 20 investissements chinois réalisés dans des entreprises européennes, un seul a été réalisé en Europe centrale.

Par ailleurs, **les investissements promus dans le cadre du 17 + 1 ont aussi soulevé des interrogations eu égard à leur conformité aux normes communautaires**, pour les États membres mais aussi pour les États aspirant à le devenir. Plus encore, **c'est le risque de voir la présence économique se muer en levier politique qui a pu inquiéter au niveau de l'Union européenne** <sup>(1)</sup>. On peut notamment citer le cas de la Grèce, où vos rapporteurs se sont rendus dans le cadre de leur mission. Les autorités grecques ont eu ces dernières années une position d'ouverture vis-à-vis des investissements chinois, au-delà du cas devenu emblématique du port du Pirée, il faut mentionner les investissements chinois dans l'immobilier, qui ont connu une croissance importante grâce à la mise en œuvre du programme « Golden Visa », qui permettait aux citoyens non européens de bénéficier d'un visa en échange d'un investissement immobilier d'au moins 250 000 euros <sup>(2)</sup>. Cette politique a permis à la Grèce d'attirer des liquidités dans un contexte de crise économique, mais a suscité des inquiétudes à Bruxelles et dans certains États de l'Union européenne, où on y a vu un potentiel vecteur d'affaiblissement de la politique européenne vis-à-vis de la Chine <sup>(3)</sup>.

Les limites rencontrées par le 17+1 ont abouti en mai 2021 au **départ de la Lituanie**, faisant valoir que ce format n'était pas utile pour l'Europe et était avant tout une source de division <sup>(4)</sup>. Depuis, les relations bilatérales entre la Chine et la Lituanie se sont sensiblement refroidies (annonce de l'ouverture d'un bureau de représentation de Taïwan – et non Taipei – en Lituanie et d'un bureau de représentation commerciale lituanien à Taïwan, condamnation par le Parlement lituanien d'un « risque sérieux de génocide » contre les Ouïghours, etc.) et la Lituanie a fait l'objet de mesures coercitives. Pour compenser les blocages

---

(1) Voir notamment le rapport cité supra concernant les ports européens [https://www.clingendael.org/sites/default/files/2019-12/Report\\_European\\_ports\\_and\\_Chinese\\_influence\\_December\\_2019.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2019-12/Report_European_ports_and_Chinese_influence_December_2019.pdf)

(2) D'après l'Institut grec des relations économiques internationales, ces investissements ont dépassé les 500 millions d'euros entre 2010 et 2017, le programme Golden Visa ayant été lancé en 2014.

(3) En juin 2017, la Grèce s'est par exemple opposée à projet de communiqué commun de l'Union européenne dénonçant les atteintes de la Chine aux droits de l'Homme au niveau du Conseil des droits de l'homme de l'ONU.

(4) [https://www.lemonde.fr/international/article/2021/10/21/la-lituanie-tient-tete-a-la-chine-et-s-ecarte-des-routes-de-la-soie\\_6099353\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2021/10/21/la-lituanie-tient-tete-a-la-chine-et-s-ecarte-des-routes-de-la-soie_6099353_3210.html)

douaniers mis en œuvre par la Chine, la gouvernement lituanien a ainsi adopté une plan d'aide de 130 millions d'euros pour les entreprises touchées. Récemment, la Suède a également fait l'objet de pressions exercées par la Chine, dans un contexte de tensions, de même que la République tchèque suite à la visite du président du Sénat à Taïwan. En 2008, l'Allemagne et la France avaient également fait l'objet de pressions suite aux rencontres entre la chancelière Angela Merkel et le président de la République Nicolas Sarkozy avec le Dalai-Lama.

C'est dans le contexte que la Commission européenne a présenté en décembre 2021 une proposition de règlement visant à créer **un outil pour lutter contre la coercition économique d'États tiers**. Cet outil, qui ne concernerait pas uniquement la Chine – la réflexion est née face aux mesures prises par l'administration de Donald Trump – reposerait sur un dispositif visant d'abord à dissuader et à ouvrir le dialogue en cas de différend, l'adoption de contre-mesures par l'Union européenne étant proposée comme un dernier recours <sup>(1)</sup>. Son adoption pourrait **renforcer la solidarité européenne face à des tentatives de restriction du commerce et des investissements et par là-même d'atteinte au marché unique**.

Il importe aussi que **les diplomates européens maintiennent un niveau d'échanges élevé concernant leurs relations avec la Chine**, tout particulièrement lorsque des sujets engageant l'Union européenne sont abordés. Si chaque État membre conserve une relation bilatérale propre avec la Chine et si certains sujets ont davantage vocation à être abordés à ce niveau, une coordination renforcée de l'Union européenne est nécessaire pour mener à bien la stratégie souhaitée vis-à-vis de la Chine. De même, l'association de représentants publics et privés d'autres États membres dans les délégations officielles lors de visites en Chine ou des autorités chinoises peut être un moyen de renforcer et d'afficher l'unité européenne, dans la mesure où cela ne contrevient pas à nos intérêts stratégiques.

#### **Recommandations :**

- Systématiser les canaux de discussion informels entre États membres concernant la politique menée à l'égard de la Chine et les démarches communes entre ambassades sur les sujets d'intérêt ;
- Mettre en place une *task force* dédiée à la Chine au niveau du Service européen d'action extérieure et en lien avec la Commission européenne afin de renforcer la coordination européenne sur le sujet.

Si certaines initiatives chinoises soulèvent des questions eu égard à l'unité de l'Europe, **il faut aussi tenir compte des divergences intrinsèques existantes au sein de l'Union européenne**.

Si l'unité européenne n'est pas infaillible concernant la Chine, elle a connu ces dernières années une tendance au renforcement (voir *supra*). En audition,

---

(1) [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/december/tradoc\\_159958.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/december/tradoc_159958.pdf)

M. David Cvach, direction de l'Union européenne au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, a ainsi parlé de **l'unité européenne comme d'un processus avançant « nettement et rapidement »** et **rappelé que la quasi-totalité des États membres considéraient aujourd'hui la Chine comme un défi**, là où il y a encore quelques années la tendance à privilégier le bilatéral – notamment pour attirer des investissements chinois – était dominante.

D'une part, on constate encore des **différences de sensibilité au sein de l'UE sur la question chinoise**, qui sont pour partie déterminées par les relations entretenues avec les États-Unis. La crise entre la Chine et la Lituanie est venue rappeler l'atlantisme affirmé des États baltes, les États-Unis étant intervenus pour promettre un soutien à la Lituanie en compensation des sanctions chinoises. D'un autre côté, on trouve un État comme la Hongrie, qui affiche une forte ouverture vis-à-vis de la Chine, signant par exemple un accord avec Pékin fin 2019 en vue d'accueillir le campus européen de l'université Fudan de Shanghai, qui marquerait la première implantation d'une université chinoise sur le sol européen. L'ambassadeur de Hongrie avait par ailleurs été le seul à ne pas signer un rapport interne conjointement réalisé en 2018 par les ambassadeurs des États membres de l'Union européenne en poste en Chine et portant sur les Nouvelles routes de la soie. D'autre part, cet exemple atteste malgré tout **d'une forte capacité de coordination des États membres** et il faut aussi souligner que la Hongrie s'est ralliée à l'adoption de sanctions européennes visant des personnalités chinoises au printemps 2021.

Par ailleurs, comme a pu le souligner en audition M. Mikko Huotari, directeur exécutif du Mercator Institute for China Studies (MERICS), pour parvenir à un véritable alignement européen sur la Chine, *« ce ne sont pas seulement les intérêts particuliers » des États périphériques qui créent des difficultés, mais aussi ceux de ceux qui sont très au centre de l'Europe, notamment la France et l'Allemagne* ». Dès lors, s'il importe aujourd'hui de renforcer la solidarité et la cohérence des États membres sur la question chinoise, nous devons aussi nous interroger en tant qu'Européens sur la manière d'agir le plus efficacement vis-à-vis de la Chine, **en abordant la question de l'unité avec pragmatisme**.

**Recommandation** : envisager la création d'un fonds de soutien européen pour les États touchés par des mesures coercitives d'États tiers et par les répercussions économiques de sanctions adoptées par l'Union européenne.

Le **cas de l'Allemagne** est souvent invoqué comme illustration, tant eu égard au poids que ses intérêts ont pu avoir au niveau européen qu'eu égard à l'évolution de sa perception de la Chine. Adoptant traditionnellement une position très ouverte vis-à-vis de la Chine, tenant notamment à l'importance du marché chinois pour l'économie allemande – la Chine représente ainsi environ 40 % de l'activité de l'industrie automobile allemande – l'Allemagne a longtemps refusé l'adoption de mesures antidumping. L'évolution de la perception de la Chine dans le pays a toutefois permis le ralliement de l'Allemagne sur la question du filtrage des investissements, Berlin ayant même été aux côtés de Paris et Rome à l'initiative de ce projet. Si l'arrivée au pouvoir fin 2021 d'une nouvelle coalition pourrait

infléchir la position allemande, l'Allemagne a eu une influence importante sur l'orientation de la politique européenne vis-à-vis de la Chine, consistant à privilégier une approche ouverte et pragmatique, axée sur le commerce. Comme l'a indiqué en audition à vos rapporteurs M. Arnaud Danjean, eurodéputé, au Parlement européen, les eurodéputés les plus réservés sur le durcissement de la stratégie européenne concernant la Chine restent les eurodéputés allemands, et ce quelle que soit leur couleur politique.

**Sur certains sujets touchant à la Chine, les priorités portées par la France ne sont pas toujours superposables avec les priorités européennes.** C'est le cas notamment sur l'**Indopacifique**, où la France est le seul État membre présent (voir *supra*) ou de la question de l'autonomie stratégique et plus encore de la **défense européenne** (voir *infra*), qui suscite encore des interrogations voire des réticences au niveau européen. Ainsi, lors de leur déplacement à Bruxelles, vos rapporteurs ont pu interroger leurs interlocuteurs, représentants des différentes institutions européennes, sur les événements liés à la conclusion du pacte AUKUS (voir *supra*). Il en ressort que si la simultanéité de l'annonce du pacte et de la stratégie européenne sur l'Indopacifique a pu choquer, l'appropriation de la notion d'Indopacifique au sein des États membres de l'Union européenne demeure inégale, entre un pays comme la France, dernier État membre de l'Union européenne à disposer d'une présence dans la région et premier à avoir publié une stratégie pour l'Indopacifique, des pays comme l'Allemagne ou les Pays-Bas qui ont également publié, plus tardivement, des lignes directrices, et d'autres États membres qui n'y voient pas une priorité.

**Plutôt que d'opposer fermement unité et absence d'unité, il semble nécessaire de privilégier notre capacité à avancer sur la question chinoise et à renforcer ainsi notre crédibilité.** Ainsi, la formation de petites coalitions ne saurait être proscrite, notamment car celles-ci peuvent avoir un effet d'entraînement régional, comme ce fut le cas concernant le règlement sur le filtrage des investissements, dont la mise en œuvre poursuit son cours au niveau européen (voir *supra*). Concernant l'adoption d'un instrument anti-subsidies, la France a eu un rôle moteur aux côtés des Pays-Bas. Enfin, si l'Union européenne avait tardé à s'exprimer en réaction à la décision de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye sur les revendications chinoises en mer de Chine méridionale (voir *supra*), la France et l'Allemagne ont su travailler ensemble, aux côtés du Royaume-Uni, pour présenter à l'ONU une note conjointe en septembre 2020 sur ces mêmes revendications chinoises.

Il importe dans ce contexte de se pencher sur la boîte à outils de l'Union européenne. La présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen, s'est ainsi prononcée en faveur d'un passage à la majorité qualifiée pour l'adoption de décisions de politique étrangère, par opposition à l'unanimité qui reste exigée par les traités. Dans la déclaration de Meseberg de 2018, la France et l'Allemagne

ont aussi invité à ouvrir une réflexion sur ce sujet <sup>(1)</sup>. La possibilité de mettre en œuvre des coopérations renforcées, qui n'engagent que les États membres participant, pourrait aussi être explorée pour renforcer l'efficacité d'action de l'Union européenne <sup>(2)</sup>, à condition toutefois de veiller à ce qu'une telle coopération puisse avoir un effet d'entraînement et non accentuer des divisions.

**Recommandations :** avancer lorsque c'est nécessaire en formant des coalitions restreintes aptes à avoir un effet d'entraînement à l'échelle de l'Union européenne

#### QUELLE PERTINENCE DU COUPLE FRANCO-ALLEMAND DANS LA STRATÉGIE EUROPÉENNE VIS-À-VIS DE LA CHINE ?

Denses et réguliers, les échanges entre la France et l'Allemagne intègrent pleinement les questions de politique étrangère et la Chine n'a pas été exclue de cette dynamique, malgré des approches traditionnellement différentes entre nos deux pays. Dans les faits, les positions se sont rapprochées ces dernières années et l'invitation faite par le président de la République Emmanuel Macron à Jean-Claude Juncker, alors président de la Commission européenne, et Angela Merkel, alors chancelière fédérale d'Allemagne, à se joindre à la visite du président Xi Jinping en mai 2019, a été saluée comme une initiative pro-européenne et invitant à renforcer notre coordination vis-à-vis de la Chine. L'association conjointe de représentants des deux pays a également été prévue lors de visites en Chine et pourrait être systématisée à l'avenir.

En première analyse, la France et l'Allemagne ont eu et conservent des divergences de vues concernant la Chine. Ainsi, le terrain économique et commercial soulève des enjeux évidents pour la France, mais ces enjeux sont encore plus prégnants pour l'Allemagne, qui explique des différences d'approches sur la politique industrielle. A titre d'exemple, on peut citer le décalage temporel dans les prises de décision française et allemande concernant la 5G et la place de Huawei en Europe. De façon générale, l'Allemagne est plus réservée que la France sur les questions de souveraineté économique. À l'inverse, sur les questions de défense, c'est la France qui occupe le premier plan.

La capacité de la France et de l'Allemagne à porter des initiatives en commun – également en association avec l'Italie – ne fait toutefois aucun doute et la Chine n'apparaît pas comme une limite à cette dynamique. En revanche, il importe de faire du couple franco-allemand un moteur et non un club exclusif, qui pourrait affaiblir l'influence de nos deux pays voire servir de vecteur à des tentatives de division extérieures.

**Recommandation :** Privilégier dès que possible, en accord avec nos priorités stratégiques, la dynamique européenne lors des visites officielles, en incluant des représentants publics et privés d'autres États européens dans les délégations officielles lors de visites en Chine ou des autorités chinoises – Mettre à profit le couple franco-allemand pour donner une impulsion en ce sens.

(1) <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/06/19/declaration-de-meseberg-renouveler-les-promesses-de-l-europe-en-matiere-de-securite-et-de-prosperite> « Nous devrions également étudier les possibilités de recourir au vote à la majorité en matière de politique étrangère et de sécurité commune, dans le cadre d'un débat plus large sur le recours au vote à la majorité dans les politiques de l'UE. »

(2) <http://banque-notes.eu/wp-content/uploads/2017/11/Art.20-TUE-et-326-%C3%A0-334-TFUE.pdf>

***b. L'unité de l'Union européenne doit aussi s'afficher face à la rivalité stratégique sino-américaine***

La crédibilité et l'affirmation de l'Union européenne doivent aussi être prises en compte dans le contexte de forte rivalité géostratégique opposant la Chine aux États-Unis (voir *supra*). Pour vos rapporteurs, toutes les mesures visant à réduire notre dépendance, à renforcer nos industries ou à développer notre influence doivent se lire comme des **moyens pour l'Union européenne de ne pas être l'éternelle « cinquième roue du carrosse » de la géopolitique contemporaine.**

Dans ce contexte, **ni l'équidistance entre Chine et États-Unis ni l'alignement pur et simple sur le partenaire américain ne semblent souhaitables.** En effet, l'Union européenne et les États-Unis partagent un système politique, des valeurs et des chapitres de leurs histoires respectives, mais sont aussi et surtout alliés militairement. D'autre part, les intérêts européens et les intérêts américains ne sauraient se confondre, tant au plan économique qu'en matière de politique étrangère et de défense, comme la conclusion récente du pacte « Aukus » l'a rappelé. Malgré ces divergences, certains États européens restent très attachés à la relation transatlantique, comme en attestent aussi leurs réserves sur la notion d'autonomie stratégique à laquelle la France est très attachée. Ainsi, les pays baltes et les pays nordiques redoutent la composante militaire de cette notion et devraient rester réservés à son égard tant que l'Europe ne pourra pas fournir d'alternative crédible à la protection militaire américaine.

Dans le même temps, de nombreux Européens ne souhaitent pas avoir à choisir entre la Chine et les États-Unis. Compte tenu de la tendance à l'escalade des tensions sino-américaines, **il semble préférable pour l'Union européenne de maintenir une position propre vis-à-vis de la Chine, qui correspond aussi à ses capacités propres.** Vis-à-vis des États-Unis, l'Union européenne peut aussi tirer profit de la rivalité opposant le pays à la Chine, dans la mesure où les États-Unis peuvent chercher le soutien de l'Europe pour faire face à la Chine sur certains sujets. On peut citer le lancement du *Trade and Technology Council*, initiative conjointe dont la première réunion a eu lieu en septembre 2021 et qui vise à dégager des positions communes sur les questions stratégiques liées aux échanges mondiaux de nouvelles technologies (semi-conducteurs, intelligence artificielle, etc.). Il est essentiel que cette coopération se fasse dans la défense de nos intérêts et sans naïveté eu égard à l'avance considérable des États-Unis en matière de technologies émergentes.

A l'heure où la fragilisation du 17 + 1 peut en partie s'expliquer par l'exacerbation de la rivalité sino-américaine – comme l'a rappelé en audition Mme Sylvie Bermann, ancienne ambassadrice de France en Chine et présidente du groupe de travail de l'Institut Jacques Delors sur les relations entre la Chine et l'Union européenne, une partie des pays participant au 17 + 1 comptent également parmi les pays les plus atlantistes d'Europe ; or la montée des tensions entre les deux puissances a rendu cette adhésion difficile – il importe aussi pour des États comme la France et l'Allemagne de pouvoir saisir cette opportunité en sachant se



rapprocher des États d'Europe centrale et orientale, dans le sens d'une unité européenne renforcée.

### **3. Ce rééquilibrage stratégique doit s'accompagner de moyens renforcés pour améliorer notre connaissance et appréhension de la Chine**

Pour vos rapporteurs, la place acquise par la Chine sur la scène internationale et les conséquences soulevées par sa montée en puissance justifient **un accroissement des moyens mis en œuvre, au plan diplomatique mais aussi en matière de recherche**. En effet, une bonne connaissance de la Chine apparaît comme un prérequis indispensable.

Au niveau du MEAE, si les effectifs entre les différentes directions – la Chine étant intégrée à la direction d'Asie et d'Océanie – sont à peu près équivalents, **nous pâtissons de la comparaison avec nos principaux partenaires** : on compte en France 4 rédacteurs spécialisés sur la Chine, pour 15 en Allemagne et 47 au Royaume-Uni, sans même évoquer les effectifs américains. Dans le réseau diplomatique américain, on compte par ailleurs 19 personnes réparties dans différentes ambassades et chargées d'analyser l'influence de la Chine dans le monde, selon une grille de lecture régionale. Dès lors, si l'ensemble des services du MEAE ont connu une baisse d'effectifs ces dernières années et que la France a dû ouvrir une réflexion sur la priorisation des ressources allouées dans le réseau, vos rapporteurs plaident pour **un renforcement des effectifs diplomatiques consacrés à la Chine et à l'Asie de façon générale, en cohérence avec le rôle que la France souhaite occuper dans la région Indopacifique**. Ce renforcement des moyens ne doit pas concerner les diplomates au sens strict, mais aussi les services de renseignement, les détachements du ministère des armées ou encore du ministère de l'économie et des finances. Nous gagnerions notamment à mieux valoriser nos atouts et savoir-faire en matière de diplomatie culturelle, qui constitue un domaine de coopération bilatérale porteur avec la Chine.

**Recommandation** : renforcer les effectifs diplomatiques et l'ensemble des ressources humaines consacrées à la Chine et l'Asie, en cohérence avec les ambitions de la France dans l'Indopacifique.

Lors des auditions menées par vos rapporteurs, **la nécessité d'un renforcement des moyens et ressources mobilisés pour analyser et comprendre la Chine a été mise en avant à de nombreuses reprises**. Le renforcement de la recherche française – et européenne – sur la Chine soulève différentes questions : les compétences linguistiques, essentielles de façon globale mais dont il n'est pas indispensable que tous les experts soient également dotés, les bourses octroyées aux jeunes chercheurs ou encore l'accès aux sources. Aujourd'hui, nous disposons en France de plusieurs centres de recherche qualifiés sur la Chine, mais nous connaissons des marges de progression quantitatives et relatives à la diversité des disciplines. Ainsi, les deux principales références françaises, l'INALCO et l'université Paris VII, comptent essentiellement des historiens, sociologues ou

spécialistes de la littérature chinoise. Par ailleurs, des chercheurs spécialisés sur la Chine ou l'Asie interviennent dans de nombreux centres de recherche et think tank basés en France (IRIS, Ifri, Institut Montaigne, CEPPI, IRSEM, etc.). Si ces ressources sont précieuses, elles gagneraient à être renforcées – notamment sur des domaines comme la politique ou la sécurité – et à **bénéficier d'une mise en réseau et d'une consolidation autour d'un centre entièrement consacré à l'étude de la Chine**. S'il existe une commission mixte scientifique et technologique franco-chinoise, elle concerne en priorité les sciences dures, là où des échanges autour des sciences humaines pourraient être porteurs pour la connaissance mutuelle de nos deux pays et sociétés.

Pour vos rapporteurs, **un tel développement revêt une importance stratégique, dans la mesure où il servirait une évaluation autonome des enjeux, pouvant se nourrir d'autres ressources sans en dépendre.**

Des exemples existent et pourraient servir de modèles, à commencer par le MERICS, institut de recherche allemand indépendant financé par la Fondation Mercator et entretenant des liens étroits avec les gouvernements, parlementaires, associations professionnelles et entreprises dans toute l'Europe. Le MERICS s'appuie sur une quarantaine de personnes dont plus de vingt chercheurs travaillant sur la Chine contemporaine et les relations avec la Chine. Basé à Berlin, le MERICS dispose aujourd'hui d'un bureau à Bruxelles et de réseaux partenaires dans toute l'Europe, où il s'impose comme le plus grand institut de recherche consacré à la Chine contemporaine, avec pour vocation d'éclairer le débat public et de fournir aux décideurs des informations approfondies sur la Chine. Parmi les références mondiales, on peut également citer l'*Australian Strategic Policy Institute* (ASPI), centre de recherche australien à vocation transversale et attachant une importance particulière à la Chine. Autre exemple, aux Pays-Bas, les études universitaires chinoises ont été réunies à l'université de Leyden, devenue pôle de référence sur le sujet.

À court et moyen termes, **la question des moyens financiers alloués à la recherche sur la Chine devra aussi être posée**. À titre indicatif, le ministère fédéral allemand de l'éducation et de la recherche a débloqué une enveloppe de 12 millions d'euros sur la période 2017-2024, récemment doublée, afin de financer la recherche sur la Chine dans les universités allemandes <sup>(1)</sup>. Si l'augmentation des moyens est une voie envisageable, l'allocation des moyens existants pour financer des programmes de recherche sur la Chine en est une autre. Ainsi, l'INALCO et le CNRS ont présenté un projet conjoint, auquel sont associés 17 autres partenaires (universités, grandes écoles, centres de recherche, *think tanks*) intitulé « Développer et diffuser la recherche et l'expertise sur la Chine » dans le cadre de l'appel à projets du 4<sup>ème</sup> Programme d'Investissement d'Avenir (PIA) et qui permettrait de renforcer notre connaissance de la Chine selon une approche pluridisciplinaire, grâce à un financement pluriannuel d'environ 45 millions d'euros. Vos rapporteurs plaident pour que ce projet puisse être retenu par l'Agence nationale de la recherche (ANR)

---

(1) <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20210707080823132>

lors de la sélection finale, qui doit avoir lieu au printemps 2022. Dans un second temps, la dynamique engagée pourrait constituer un terrain propice à la **création d'un centre de référence commun de la recherche française sur la Chine**, qui pourrait avoir le statut institutionnel d'un groupement d'intérêt scientifique (GIS).

**Recommandations :**

- Davantage mobiliser les financements de l'Agence nationale de la recherche pour améliorer nos connaissances de la Chine contemporaine.
- Créer un centre de référence commun de la recherche française sur la Chine contemporaine, qui pourrait réunir les différentes disciplines concernées par la recherche sur la Chine et travailler en réseau avec d'autres centres de recherches tels que le MERICS.

En complément, il pourrait être judicieux de développer des **formations à l'attention des décideurs des secteurs publics et privés amenés à avoir des relations avec la Chine**, comme cela a pu être mis en avant en audition par Mme Irène Hors, présidente du comité de pilotage de la *France China Foundation*. Ces formations, qui pourraient aborder différents thèmes (modes de gouvernance, fonctionnement de l'économie, etc.) permettraient de créer des canaux de communication entre recherche universitaire et prise de décision concernant la Chine et pourraient faire l'objet d'un financement conjoint des ministères de l'Europe et des affaires étrangères et de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESRI).

**Recommandation :**

Mettre en place des formations sur la Chine contemporaine à l'attention des décideurs publics et privés.

Suggérer à la Chine de mettre en place nationalement des formations similaires sur la France et sur l'Union européenne.

Enfin, **la question de l'articulation entre recherche française et recherche européenne doit être posée, tant pour favoriser une montée en gamme des compétences que pour contribuer au renforcement de l'unité européenne sur la Chine**. Si un Institut européen d'études sur la Chine (EURICS) <sup>(1)</sup> a été créé en janvier 2020 sur une initiative française, dans le but de renforcer nos capacités autonomes de recherche sur la Chine ainsi que les liens entre recherche et prise de décision, le tout avec une dimension fortement européenne, il n'a à ce stade bénéficié que de financements français, de portée modeste (750 000 euros entre 2019 et 2022). Surtout, aucune perspective n'a été donnée sur l'avenir d'EURICS alors que les reliquats budgétaires seront épuisés à la mi-2022. Sur une période et avec des moyens limités, EURICS, qui a le statut d'institut d'études avancées, a pu organiser la mobilité entrante vers la France de 350 chercheurs ainsi que de nombreuses conférences. Surtout, EURICS a joué un

---

(1) <http://rfiea.fr/articles/eurics-european-institute-chinese-studies>

rôle pilote dans la coordination d'un projet proposé à la Commission européenne par un consortium de 7 pays européens et 14 institutions partenaires, en réponse à un appel à projets formulé dans le cadre d'Horizon Europe. Cet appel à projets vise à renforcer la recherche indépendante sur la Chine contemporaine en Europe, sur la base d'un financement de 4 millions d'euros. Pour vos rapporteurs, **la France est dans une position clef pour jouer un rôle de leader dans la pérennisation d'un EURICS qui serait un véritable centre européen de recherches sur la Chine contemporaine, reposant sur une gouvernance et un financement collectifs.** Pour ce faire, un portage politique et diplomatique de très haut niveau doit être donné par notre pays.

**Recommandation :** encourager la mise en œuvre de projets de recherche européens sur la Chine. Faire de l'Institut européen d'études sur la Chine un véritable centre de référence européen sur la Chine contemporaine.

## EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa séance du mercredi 9 février 2022, la commission examine le rapport d'information sur la politique de la France et de l'Europe à l'égard de la Chine.*

**M. le président Jean-Louis Boulanges.** Notre ordre du jour appelle l'examen ouvert à la presse d'un très important rapport, par sa qualité et l'importance du sujet ; il s'agit du rapport d'information sur la Chine, dont l'examen sera suivi de l'examen du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et l'Autorité bancaire européenne relatif à son siège et à ses privilèges et immunités sur le territoire français.

Le 3 mars dernier, notre commission a confié à Mme Bérengère Poletti et M. Buon Tan une mission d'information sur la politique de la France et de l'Europe à l'égard de la Chine.

L'objectif n'était pas tant de fournir une analyse de l'état de la Chine et de sa place sur la scène internationale, encore que la place de la Chine sur la scène internationale n'est pas sans incidence sur la façon dont la France et l'Europe doivent aborder ses relations avec elle, que de déterminer quelle conduite la France et l'Union européenne (UE) devaient tenir face à ce géant économique et démographique, devenu un acteur incontournable. Vous employez souvent le mot incontournable dans votre rapport, ce mot est intéressant : peut-on contourner l'incontournable ? C'est l'un des problèmes qui se posent. La Chine est un acteur incontournable des relations internationales, des scènes géopolitiques les plus importantes, et dont les méthodes, les valeurs, et les objectifs, divergent parfois - et même très fortement - de ceux des démocraties occidentales.

Notre commission n'a adopté que trois rapports sur la Chine au cours de la présente législature : le rapport d'information n° 1868 qui a été présenté le 10 avril 2019 par Mme Delphine O et M. Jean-Luc Reitzer en conclusion de la mission d'information sur les enjeux stratégiques en mer de Chine méridionale ; deuxièmement le rapport n° 1971 présenté par M. Jean-Michel Clément sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et le gouvernement de Hong Kong sur la remise de personnes poursuivies ou condamnées. Ce projet de loi adopté en commission le 22 mai 2019 n'a cependant pas été inscrit à l'ordre du jour de la séance publique eu égard à la répression policière et judiciaire appliquée à Hong Kong ; le rapport avait été conçu sur la base des accords convenus entre la Chine et le Royaume-Uni au moment de la passation de pouvoir à Hong Kong, mais la situation s'était profondément détériorée à la suite de la décision unilatérale de la République populaire de Chine de s'en écarter. Le dernier rapport est le rapport n° 4033 du 31 mars 2021 présenté par Mme Amélia Lakrafi sur le projet de loi autorisant l'approbation d'un accord portant reconnaissance réciproque et échange

des permis de conduire entre la France et la Chine. Sous la dernière législature, une seule mission d'information sur la Chine avait été constituée, elle était composée de huit députés et le rapport d'information avait été présenté par M. Michel Destot le 4 décembre 2013.

Si la Chine est souvent présente dans nos discussions, notre commission n'effectue que de façon très espacée une étude d'ensemble sur le pays. C'est ce que nos rapporteurs ont fait avec beaucoup de talent et de compétences. Or la Chine évolue vite, le cadre politique international n'est plus du tout le même qu'en 2013, en particulier avec l'accession au secrétariat général du parti communiste chinois de M. Xi Jinping en octobre 2012 qui a marqué une inflexion, et à mes yeux beaucoup plus qu'une inflexion. Tous les sinologues estiment qu'il y a eu en 2012, à la suite de la modification de l'équipe dirigeante en Chine, une modification en profondeur de l'approche géopolitique de la Chine sur le reste du monde. Cette modification s'est fait sentir progressivement, elle a atteint maintenant un degré de visibilité à la fois impressionnant et, reconnaissons-le, inquiétant. Non seulement l'emprise idéologique et administrative du parti s'est fortement accrue sur les entreprises et les acteurs de la société civile, mais la Chine, par une stratégie d'influence associant le commerce, la finance, l'investissement et la puissance militaire et technologique, cherche à imposer ouvertement ses valeurs et ses méthodes dans les instances internationales et auprès de ses partenaires économiques en rejetant, en particulier, ce qui pour nous est essentiel, le caractère universel des droits de l'homme et des valeurs démocratiques telles que nous les entendons, ainsi que le primat du respect de la dignité, de l'intégrité et de l'épanouissement individuel de la personne humaine.

Ceux qui peuvent en douter ont dû être édifiés par l'audition que nous avons eue sur la question du Xinjiang, avec le témoignage bouleversant de notre invitée ouïgoure réfugiée de cet enfer qu'est devenu pour les populations ouïghoures le Xinjiang. Les autocraties sont partout ouvertement soutenues par la Chine. Les contestations de la ligne du parti sont réduites au silence, l'usage de la force pour parvenir à atteindre les objectifs du parti est évoqué publiquement, le cas de Hong Kong montrant que le parti peut y avoir recours et y a nettement recours pour parvenir à ses fins.

La compétition technologique, économique, militaire avec les grandes puissances mondiales est placée au premier rang des priorités avec en ligne de mire le centenaire de la République populaire de Chine en 2049. Cette stratégie est avivée par une réactivation du nationalisme chinois, et l'histoire des cinquante dernières années est réécrite pour se conformer aux vues du secrétaire général du parti Xi Jinping. Cela ne doit pas nous faire oublier que nous avons eu des responsabilités graves vis-à-vis de la Chine au XIX<sup>ème</sup> siècle notamment, mais nous assistons là à quelque chose d'une immense ampleur et d'une portée assez inquiétante. À juste titre, l'Europe a présenté la Chine comme un partenaire stratégique, un concurrent économique et un rival systémique. Ces trois concepts ne sont pas faciles à combiner. Les prises de contrôle de fleurons technologiques et d'infrastructures stratégiques européennes - alors même que le capital des entreprises chinoises, les

marchés d'infrastructure et d'équipement et les appels d'offres chinois sont fermés aux entreprises étrangères - nous ont fait prendre conscience de notre dépendance et de notre faiblesse stratégique.

La conduite de la crise sanitaire a été un révélateur auprès de l'opinion publique européenne. Les réactions de l'Europe et de la France sont relativement encourageantes mais, me semble-t-il, encore insuffisantes. Nous avons depuis lors des problèmes liés à la mise en œuvre de l'accord global sur les investissements. Nous faisons face à une porte fermée en dépit de la résolution que nous avons votée dans ce sens, sur l'accès de Taipei à l'OMS. Nous avons un bras de fer entre la Chine et la Lituanie et une montée en puissance de la solidarité de l'Union européenne, qui n'est pas facile à faire passer puisqu'elle ne doit pas être interprétée comme une mesure protectionniste, ce qu'elle n'est pas, mais une solidarité évidente vis-à-vis de la Lituanie. Je vous rappelle que dans cette affaire la Lituanie a simplement autorisé l'ouverture d'un bureau de représentation de Taïwan à Vilnius sous cette dénomination et non celle de bureau de représentation de Taipei, ce qui a été interprété comme le franchissement d'une ligne jaune par la Lituanie et a entraîné une série de sanctions de caractère économique inacceptables à nos yeux et mettant profondément en cause l'unité du marché unique. Nous nous sommes progressivement portés solidaire de l'État lituanien. Ce sont là les signes d'une tension très vive.

Je ne parle pas du développement de la situation au Xinjiang et du fait que vous avez voté à la quasi-unanimité une résolution présentée par nos collègues socialistes affirmant le caractère génocidaire des mesures et des politiques menées au Xinjiang. C'est une situation très dure. L'équilibre est délicat à trouver entre besoins économiques, exigence d'une gestion commune du changement climatique – puisqu'il est évident que nous avons besoin d'un partenariat avec la Chine –, fonctionnement des instances multilatérales et défense des droits de l'homme et de l'État de droit.

Voilà la situation dans laquelle prend place le rapport de nos collègues. Il est évident que l'examen de ce rapport d'information sur les relations bilatérales entre la France et la Chine et l'Union européenne et la Chine se situe dans un contexte de grande tension ; les relations bilatérales ne sont pas stabilisées, elles ne sont pas satisfaisantes, elles sont nécessaires cependant mais d'énormes changements doivent intervenir pour qu'elles soient fructueuses.

**M. Buon Tan, rapporteur.** J'aimerais commencer mon propos en remerciant ma collègue Bérengère Poletti avec qui j'ai vraiment pris plaisir à mener cette mission d'information.

L'un des principaux enseignements que nous avons tirés de nos travaux sur la stratégie de la France et de l'Union européenne avec la Chine, menés pendant près d'un an, est que malgré la présence croissante de la Chine sur la scène internationale, notre connaissance de ce pays reste souvent limitée. Or, nous pensons que la connaissance mutuelle est indispensable dans toute bonne relation

bilatérale est que cela vaut d'autant plus avec un pays très différent du nôtre comme la Chine. C'est pourquoi nous avons construit nos travaux et notre rapport selon deux axes : un état des lieux de la Chine contemporaine au prisme de sa montée en puissance dans le monde, en préalable d'une analyse de nos relations bilatérales au niveau national et au niveau européen et des marges de progression que nous connaissons pour mieux défendre nos intérêts. Cela nous a permis de formuler 48 recommandations, classées par thèmes.

Je vais tout d'abord revenir sur le premier axe. Si la Chine a connu à partir de 1978 une phase d'ouverture économique, marquée par une croissance annuelle moyenne de 10 %, cette phase a d'abord nourri son développement intérieur. Aujourd'hui, et d'une façon de plus en plus affichée depuis l'arrivée au pouvoir du président Xi en 2013, la montée de la Chine s'accompagne d'une présence accrue sur la scène internationale. Ces dernières années, de nombreux objectifs ont été fixés – et en général atteints – pour promouvoir un « développement de qualité », associant la croissance à d'autres objectifs tels que la lutte contre les inégalités ou l'éradication de la grande pauvreté, objectif que la Chine a annoncé avoir atteint en 2020.

L'objectif affiché des autorités est de faire de la Chine la première puissance mondiale d'ici 2049 et cela doit être remis dans le contexte de ce que le PCC qualifie de « grande renaissance de la nation chinoise », en référence au siècle d'humiliation et aux « traités inégaux » imposés au 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> siècle par les puissances occidentales. Pour atteindre cet objectif, les autorités mobilisent des outils caractéristiques du système politique et économique chinois, tels que la planification, sur le court comme sur le long terme, outils associés à une projection croissante de la Chine hors de ses frontières. Soulignons également l'omniprésence du Parti communiste chinois, qui par son maillage participe à la cohérence, et à l'efficacité des politiques mises en œuvre.

En matière de politique étrangère, le répertoire dont dispose la Chine est très large. Le budget de défense chinois connaît une tendance à la hausse (près de 7 % en 2021) et la Chine a ravi à l'Inde en 2019 la deuxième place mondiale derrière les États-Unis, l'écart entre les deux puissances restant considérable à ce stade (163 milliards de dollars pour l'un, 750 pour l'autre). Depuis 2019, la Chine détient toutefois la plus importante flotte maritime mondiale, devant les États-Unis. Les modes d'action chinois passent aussi par la diplomatie d'influence, illustrée par les 500 Instituts Confucius dans le monde, dont 17 en France, ou encore le développement du média extérieur chinois CGTN.

La Chine est également présente de façon croissante dans les organisations internationales. En plus de son siège au Conseil de sécurité de l'ONU, elle est devenue le deuxième contributeur au budget des opérations de maintien de la paix et se montre particulièrement impliquée dans les organisations internationales à vocation normative comme l'UIT (Union internationale des télécommunications) ou l'ONUDI (Organisation des Nations unies pour le développement industriel). De façon générale, la Chine mène parallèlement des investissements massifs dans



l'innovation et une stratégie d'influence sur la définition des normes internationales, sujet sur lequel la France et l'Union européenne devraient se doter d'une vision stratégique qui nous fait défaut aujourd'hui. Elle développe aussi ses propres instances régionales et internationales, qui concourent au soutien de sa stratégie. Citons à titre d'exemples la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (BAII) ou la *New Development Bank*, créée conjointement avec les BRICS mais dont la Chine est le premier actionnaire.

Ainsi, la Chine apparaît aujourd'hui comme un acteur incontournable sur de nombreux sujets. L'exemple de la lutte contre le réchauffement climatique est souvent cité, de même que le financement du développement, en lien avec le lancement des Nouvelles routes de la soie en 2013. Il s'agit d'un projet protéiforme, qui a connu des évolutions dans le temps et auquel l'Union européenne cherche aujourd'hui à apporter une réponse avec le projet « *Global Gateway* ».

La montée en puissance chinoise s'inscrit aussi dans un contexte géopolitique mouvant, où l'Asie occupe une place centrale, ce que le « pivot » vers l'Asie de l'administration Obama a souligné dès 2011. L'indopacifique est devenue une zone dont l'importance stratégique et économique est devenue incontournable, tout particulièrement pour la France qui, au travers de ses sept régions, départements et collectivités d'outre-mer, y compte 1 650 000 ressortissants et 93 % de sa Zone Économique Exclusive.

Cette importance a été de nouveau soulignée avec l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2022 du RCEP, accord de libre-échange régional qui couvre plus de 30 % du PIB mondial et qui pourrait générer un surplus d'échanges de près de 165 milliards de dollars d'ici 2030 pour les seuls pays signataires.

La Chine se situe ainsi au cœur de cette dynamique géopolitique, marquée par des tensions dans les mers de Chine orientale et méridionale et autour de Taïwan, dont le statut constitue une ligne rouge pour Pékin. Dans ce contexte, la France s'attache à promouvoir le droit international maritime et la liberté de navigation en projetant des moyens militaires. Si cela a déjà donné lieu à des protestations de la Chine, il ne s'agit en aucun cas d'une posture agressive ni d'une préparation à un affrontement.

Face à l'importance accrue de l'Asie dans les équilibres géopolitiques mondiaux, il nous semble ainsi important tant au plan national qu'au plan européen de renforcer nos liens politiques et économiques avec les pays de la région, notamment au niveau de l'ASEAN.

L'indopacifique et Taïwan sont aussi au cœur d'une autre donnée géopolitique structurante que nous ne pouvons pas ignorer : l'exacerbation de la rivalité sino-américaine et la conclusion du pacte AUKUS, qui n'a pas été sans effet sur la relation transatlantique. Si l'Union européenne n'a rien à gagner à s'embarquer dans un conflit qui n'est pas le sien, nous devons toutefois tenir compte de cette forte rivalité dans le calibrage de notre relation avec la Chine comme avec

les États-Unis et œuvrer pour ne pas être simplement au « menu » de cette rivalité. Je cède la parole à ma collègue Bérengère Poletti qui va revenir sur les éléments structurants de nos relations bilatérales et sur la dynamique dans lesquelles elles sont engagées aujourd'hui.

**Mme Bérengère Poletti, rapporteure.** Avant d'aller plus loin dans la présentation du rapport, je souhaite à mon tour remercier mon collègue Buon Tan.

Nous avons auditionné 80 personnes. Ces auditions ont été très denses et très riches et ont permis d'entendre des spécialistes de la Chine et des avis qui n'ont pas toujours été les mêmes. Ces divergences ont pu se constater aussi entre Buon Tan et moi. Buon depuis longtemps souhaitait cette mission, pour ma part c'est en participant à l'IHEDN que j'ai pu entendre un chercheur spécialiste de la Chine nous faire part du manque de connaissances sur le problème chinois, la Chine, son histoire, sa culture, et qu'on ne pouvait pas, tant au niveau diplomatique qu'au niveau du Parlement, avoir des postures politiques sans avoir une très bonne connaissance de la Chine. Nos voisins Allemands par exemple connaissent très bien la Chine et se sont donné les moyens de bien maîtriser le chinois et de pouvoir maîtriser un certain nombre de sujets relatifs à la Chine.

Nous nous sommes placés Buon et moi, malgré quelques différences notables, dans la volonté de vous présenter un rapport unique sur lequel nous avons eu des échanges et qui est ouvert à la discussion avec vous. Tout ce que vous avez dit Monsieur le président se trouve dans notre rapport, et nous y avons développé notamment les problèmes relatifs aux droits humains soulevés par la Chine. Tout a été écrit. Il ne faut s'arrêter ni aux propositions ni au résumé ni à l'introduction, on a eu le souci de décrire dans son entièreté toute la problématique des relations que l'Europe a avec la Chine. Nous nous sommes intéressés non pas à la politique de la France et de l'Europe, mais bien à la stratégie de l'Europe et de la France vis-à-vis de la Chine. Notre intention au départ était vraiment d'étudier les problèmes stratégiques, puisque la Chine est éminemment stratégique, tout ce que peuvent faire ou décider les Chinois est soumis au filtre de leur stratégie, parfois sur le très long terme : ce ne sont pas seulement leurs intérêts commerciaux qui les pilotent mais leur modèle politique. Si les travaux que nous avons menés nous ont permis de mieux comprendre la Chine et sa projection sur la scène internationale, ils nous ont aussi et surtout permis de réfléchir à l'évolution de nos relations bilatérales avec ce pays, avec une attention particulière pour l'articulation entre le niveau national et le niveau européen, qui peut être un atout mais n'est pas toujours aisée.

Depuis 2003 et 2004, les relations bilatérales Chine-UE et Chine-France ont été élevées au rang de partenariats stratégiques globaux et s'appuient sur une série de dialogues thématiques réguliers. Elles ne se limitent pas au niveau interétatique et bénéficient également d'échanges réguliers au niveau des acteurs économiques et de la société civile, on peut citer par exemple le Comité France-Chine, qui travaille en lien avec le Medef international, ou la France-China Foundation au niveau des sociétés civiles. Comme vous le savez, notre Assemblée compte en plus

du groupe d'amitié France-Chine une Grande commission France-Chine, qui contribue à la diplomatie parlementaire.

Toute relation bilatérale repose sur des échanges et des dialogues, qui doivent évidemment être éclairés et exigeants. Il nous faut absolument avoir une meilleure connaissance de cette Chine qui devient hyperpuissante. Cela suppose aussi inévitablement des moments de négociation et chaque partie ne saurait perdre de vue la défense de ses intérêts et de ses valeurs. Or, les évolutions de la Chine semblent avoir sonné le glas d'une certaine naïveté de notre part. L'idée répandue au tournant du millénaire et qui pariait sur un changement du modèle politique chinois grâce à l'insertion de la Chine dans la mondialisation libérale a fait son temps. On a cru que parce qu'on allait commercer de manière intense avec la Chine et qu'on allait développer des partenariats, la Chine allait changer et devenir libérale comme nous. On s'est vraiment trompés, la Chine n'a pas changé de modèle. Elle cherche à se présenter comme la principale alternative à nos démocraties libérales.

L'une des idées qui est le plus souvent revenue en audition est celle d'une « prise de conscience » européenne face à la Chine et ses évolutions. Cette prise de conscience ne concerne pas uniquement la Chine mais également l'ensemble des partenariats que nous avons avec tous les pays sur la planète. J'ai d'ailleurs tenu à ce qu'une citation soit inscrite dans le rapport qui dit que pour défendre ses intérêts, l'Europe est seule. C'est-à-dire que c'est à nous de définir nos priorités, nos orientations, et notre propre stratégie. On va voir que ce n'est pas si facile que ça au niveau européen. La pandémie de covid-19, qui a jeté une lumière parfois crue sur nos fragilités et dépendances dans des secteurs stratégiques tels que le médicament, est venue accentuer cette prise de conscience, qui avait déjà un peu commencé avant la covid-19.

En mars 2019, l'Union européenne a ainsi présenté une stratégie européenne globale sur la Chine ayant vocation à servir de référentiel commun et définissant la Chine à la fois comme un partenaire de négociation, un concurrent économique et un rival systémique, qui promeut un modèle différent du nôtre à l'échelle internationale. C'est un triptyque qui peut facilement être transposé au niveau national, bien que la superposition entre intérêts nationaux et intérêts européens puisse nécessiter des efforts.

Ainsi, nous ne pouvons ignorer la Chine pour aborder certains enjeux mondiaux que Buon Tan a mentionnés, parmi lesquels on peut ajouter la gestion de la dette des pays en développement, sujet connexe mais qui est important puisque la Chine se sert de cette politique pour cheminer vers sa puissance. La Chine n'étant pas membre du Club de Paris mais détenant aujourd'hui plus de 62 % de la dette publique extérieure des pays d'Afrique subsaharienne, un dialogue sur ce sujet a été indispensable pour l'élaboration de l'Initiative de suspension de la dette face aux conséquences de la pandémie de covid-19, sans quoi les efforts engagés, auxquels la France a été étroitement associée, auraient pu être fragilisés par une dynamique inverse de ré-endettement. Il y a déjà eu des vagues de désendettements de pays africains décidés par le club de Paris, l'Europe, la France notamment, et dès que

cela a été fait, les Chinois sont repartis vers ces pays pour leur proposer de s'endetter à nouveau. Aujourd'hui ces pays sont plus endettés qu'ils ne l'étaient à cette époque-là, donc il aurait été inutile d'annuler des dettes si on ne le faisait pas avec les Chinois. Comme cela a pu nous être indiqué, les négociations n'ont pas toujours été faciles, notamment sur des points comme la transparence dans la gestion de la dette, les Chinois n'ayant pas la même compréhension de la transparence que nous, mais la Chine a pu être intégrée dans le giron multilatéral. Dans le même temps, la Chine a annoncé au lendemain du Sommet sur les économies africaines, qui a eu lieu à Paris en mai 2021, une Initiative sur le partenariat pour le développement de l'Afrique. J'ai d'ailleurs interrogé l'ambassadeur de Chine en France à ce sujet lorsqu'il est venu rencontrer le bureau de notre commission : si cette initiative renvoie à des enjeux fondamentaux (dette, développement, questions sanitaires etc.), elle n'a fait l'objet d'aucune concertation préalable. On est encore loin du compte pour avoir des relations internationales avec la Chine comme les autres pays.

De façon générale, la vision chinoise du multilatéralisme prend souvent la forme d'un « multi-bilatéralisme » qui passe par des forums restreints comme le FOCAC avec les pays africains ou le 17+1, devenu depuis 16+1 et sur lequel je vais revenir, avec les pays d'Europe centrale et orientale et des Balkans.

Ainsi, y compris lorsque la Chine peut être un partenaire, nous devons garder en tête qu'il s'agit d'un pays qui ne perd jamais de vue la défense de ses intérêts stratégiques. Peut-être que nous avons eu le grand tort d'avoir souvent perdu de vue nos intérêts stratégiques, et même nos valeurs, comme on a pu le voir par le passé.

La Chine a aussi été définie comme un concurrent, notamment au plan économique. L'Union européenne et la Chine sont désormais le premier partenaire commercial l'une de l'autre, mais l'impératif pour l'Europe est désormais au rééquilibrage. La Chine est le premier déficit commercial de la France et ce déficit a atteint un nouveau record en 2020 à près de 39 milliards d'euros, s'il reflète pour partie l'effet de la crise pandémique notamment sur le secteur aéronautique, il est aussi structurel. Au niveau européen, le déficit commercial sur les biens s'élevait en 2020 à plus de 180 milliards d'euros vis-à-vis de la Chine. Cela s'explique par des facteurs de spécialisation, mais aussi dans certains cas par des conditions de concurrence inéquitables, tels que des octrois de subventions parfois massifs ou encore des conditions préférentielles accordées aux entreprises publiques, qui représentent encore plus d'un tiers du PIB chinois. Or, l'Union européenne s'est bâtie sur un système très différent, qui encadre strictement les aides d'Etat et qui ouvre largement l'accès aux marchés publics. Une série d'instruments de défense commerciale ont été adoptés ou sont en cours d'adoption et cela est une nécessité : on peut citer le règlement sur le filtrage des investissements, l'outil anti-distorsion causée par les subventions publiques étrangères ou encore l'instrument sur l'accès aux marchés publics internationaux, qui devrait être adopté très prochainement. A titre indicatif, rappelons que les entreprises chinoises ont obtenu pour environ 2 milliards d'euros de marchés publics européens en 2020, alors que nos entreprises

sont presque totalement exclues de l'accès aux marchés publics chinois. En audition, des représentants de grands groupes français nous ont par ailleurs signalé constater une préférence croissante aux acteurs nationaux, qui limite leur accès au marché chinois.

La forte porosité entre public et privé qui caractérise la Chine doit faire l'objet évidemment de notre vigilance, c'est la logique qui a prévalu dans l'adoption du règlement sur le filtrage des investissements, après l'acquisition d'entreprises européennes innovantes et stratégiques par des acteurs chinois, comme on le voit aujourd'hui par exemple dans le secteur des semi-conducteurs. Nous pourrions aller plus loin en ce sens, par exemple en établissant au niveau européen une liste de technologies critiques pour la sécurité économique européenne, tout en renforçant notre politique industrielle. En effet, notre réponse face à la Chine ne doit pas être uniquement défensive, c'est pourquoi un sursaut européen est plus que jamais attendu en faveur de l'innovation dans des secteurs stratégiques comme le numérique.

Cela vaut aussi pour avancer sur un autre axe majeur : la réduction de notre dépendance vis-à-vis de la Chine, impératif dont la pandémie de covid-19 a rappelé l'urgence. Il ne s'agit pas de tout produire en Europe, mais de diversifier nos partenariats et de mieux mettre à profit le marché unique pour se prémunir de situations de crise et de pénurie. A titre d'exemple, on peut citer le magnésium et les terres rares, dont l'Union européenne s'approvisionne à hauteur de 97 pour l'un et de 95 % pour l'autre auprès de la Chine, alors qu'il s'agit de ressources critiques. Nous préconisons ainsi dans le rapport l'adoption d'une véritable stratégie européenne en la matière.

Rééquilibrage et réciprocité renforcée doivent être nos boussoles face à la Chine. L'exigence de réciprocité vaut dans de nombreux domaines, pas uniquement en matière d'économie. Par exemple, des conditions de réciprocité pourraient être introduites pour l'accès aux fonds de recherche publics, l'implantation des médias extérieurs ou encore sur l'apprentissage des langues.

Je m'interroge aussi sur notre approche en matière d'aide publique au développement. L'Agence française de développement nous a indiqués à l'occasion d'une audition de son directeur, agir essentiellement sous forme de prêts non bonifiés, et même gagner de l'argent grâce à son action en Chine, en se concentrant sur les enjeux environnementaux et le développement durable. Or, nous sommes aujourd'hui dans une situation où la Chine devrait bientôt devenir la première économie mondiale mais reste éligible à l'APD selon les critères de l'OCDE, du fait de son plus faible niveau de PIB par habitant. Je pense que cela mérite une réévaluation de notre stratégie, d'autant plus que la Chine est aujourd'hui à la fois bénéficiaire de l'APD et bailleur, à des conditions qui diffèrent sensiblement des nôtres et de notre modèle d'action. De même, je pense que nous devons faire preuve de la plus grande prudence en matière de coopérations franco-chinoises ou sino-européennes en Afrique : un débat existe à ce sujet entre spécialistes, mais nous

devons dans tous les cas faire de la défense de nos intérêts économiques et politiques notre curseur.

Enfin, nos relations bilatérales permettent aussi d'aborder les sujets les plus sensibles, parmi lesquels on trouve la protection des droits humains. Qu'il s'agisse de Hong Kong, du Tibet ou du sort réservé aux populations ouïgoures et à d'autres minorités musulmanes dans le Xinjiang, qui a fait l'objet d'une résolution adoptée par notre Assemblée - à laquelle j'adhérais à titre personnel - et d'une table-ronde au niveau de notre commission. La défense des droits humains fait partie intégrante de notre modèle politique et c'est pourquoi nous devons rester mobilisés et vigilants. C'est écrit dans notre rapport noir sur blanc. Cette question touche directement à la protection et à la promotion de valeurs, or, dans un contexte de rivalité mondiale entre démocraties et régimes autoritaires, cela revêt une importance capitale.

**M. Buon Tan, rapporteur.** Pour promouvoir nos intérêts face à la Chine, nous devons faire preuve de pragmatisme.

En effet, si nous avons un modèle à défendre, nous ne pouvons ignorer le poids des enjeux économiques soulevés par nos relations bilatérales avec la Chine. Pour des secteurs clef de l'économie française comme l'aéronautique, le luxe ou l'agroalimentaire, la Chine est un marché central. Les visites officielles permettent une accélération du traitement des dossiers et souvent leur déblocage. Elles sont aussi l'occasion de conclure des accords bilatéraux essentiels pour nos entreprises, comme celui de 2019 sécurisant les exportations françaises vers la Chine en cas de peste porcine africaine isolée ou encore celui actant l'ouverture du marché chinois à la filière bovine française.

Quand on voit que les échanges de biens entre la Chine et les États-Unis ont augmenté de 9 % en 2020 alors que les tensions politiques sino-américaines connaissaient un pic, nous sommes invités en tant qu'Européens à mieux articuler la promotion de nos intérêts économiques et de nos intérêts politiques.

La question se pose par exemple concernant l'accord global sur les investissements conclu fin 2020 (CAI) et qui a depuis été mis entre parenthèses du fait de l'adoption de sanctions européennes relatives au Xinjiang, puis de contre-sanctions chinoises visant notamment des eurodéputés. Cet accord a permis d'obtenir une série d'avancées pour l'Union européenne portant sur l'ouverture du marché chinois, la transparence renforcée sur les aides d'État dans les services ou encore la fin des obligations de transferts forcés de technologie ou de co-entreprise. C'est pourquoi nous devons trouver le moyen de conserver cet acquis sans renoncer à la défense de nos intérêts stratégiques.

Comme l'a souligné le récent rapport de Sylvie Bermann et Elvire Fabry de l'institut Jacques-Delors, une Chine isolée et autarcique serait plus dangereuse qu'une Chine ouverte sur le monde et c'est pourquoi il semble indispensable de maintenir des voies de dialogue ouvertes, y compris pour y aborder nos différends.

Nous devons aussi garder en tête que nous faisons face à une puissance stratégique, dont le fonctionnement institutionnel diffère du nôtre et la favorise sur le long voire très long terme. Ce facteur temps est à intégrer à notre réflexion.

Sur le terrain économique, nous pouvons par ailleurs tirer de nombreux enseignements d'une meilleure analyse des outils et stratégies chinois. Les choix qui sont faits servent des objectifs à moyen ou long termes. C'est le cas par exemple des investissements opérés dans les années 2010 par Cosco et China Merchant Ports, qui détiennent aujourd'hui chacune des parts dans 7 ports européens. L'exemple le plus connu est celui du port du Pirée, que nous avons visité, COSCO étant entrée au capital en 2009 alors qu'aucune entreprise européenne ne s'y intéressait. En tant qu'Européens, il est difficile de déplorer ces acquisitions si nous ne mettons pas les moyens nécessaires pour les préserver dans notre giron.

De façon générale, nous avons en tant qu'Européens des marges de progression dans notre connaissance des enjeux soulevés par la guerre et l'intelligence économiques, face aux puissances chinoises et américaines qui se sont largement familiarisées avec ce répertoire d'action.

Autre exemple : la propriété intellectuelle. Si la Chine a longtemps été pointée du doigt dans ce domaine, la législation nationale a beaucoup évolué ces dernières années pour rattraper, voire dépasser nos systèmes en termes de rapidité et de sévérité des sanctions en cas de récidive. Les acteurs chinois se sont appropriés les outils de propriété intellectuelle en identifiant clairement l'atout économique qu'un brevet ou un certificat d'utilité peut représenter, alors que ces outils sont encore trop souvent perçus comme des coûts par les acteurs économiques européens et notamment français. Aujourd'hui, environ la moitié des demandes de brevets déposées dans le monde viennent de Chine.

Inversement, la coopération avec la Chine peut aussi être un moyen de valoriser et de monnayer notre expertise. C'est le cas par exemple dans le domaine muséal, où un projet interétatique permettrait de réunir sous la bannière du Louvre tous les musées français le souhaitant, et ouvrirait la porte aux savoir-faire de nos entreprises de la filière. Ce serait également un formidable outil de promotion de notre culture, sur le modèle de ce qui a été réalisé par l'Agence France Museum.

Nous proposons dans le rapport une série de recommandations relatives à la diplomatie culturelle et d'influence, domaine dans lequel la France est attendue et jouit d'une excellente image que nous pourrions mieux valoriser.

L'enseignement supérieur est un autre enjeu majeur. Malgré les 30 000 étudiants chinois inscrits en mobilité internationale à la rentrée 2020 - la Chine est notre 2<sup>ème</sup> pourvoyeur d'étudiants - nous sommes loin derrière les pays anglo-saxons et devons améliorer l'image de nos formations ainsi que leur attractivité en termes de débouchés. Nous avons encore des marges de progression dans l'accueil des étudiants et le maintien des liens avec les anciens élèves, qui représentent un levier d'influence majeur.

Dans le même temps, nous devons travailler pour rééquilibrer les flux et permettre à davantage d'étudiants français et européens d'effectuer une mobilité en Chine. Nous devons également développer l'enseignement bilingue, outil d'influence précieux qui peut idéalement servir la connaissance mutuelle.

La connaissance de la Chine est, comme je le rappelais en introduction, un préalable indispensable à l'élaboration de notre stratégie vis-à-vis de ce pays. Or, il ressort de nos auditions une convergence sur le manque de coordination et de moyens disponibles pour analyser la Chine contemporaine. Nous disposons en France de laboratoires de recherche de pointe tels que l'INALCO ou le Centre d'études français sur la Chine contemporaine (basé à Hong Kong), mais nous pourrions bénéficier d'une mise en réseau renforcée de ces connaissances et compétences, comme le fait l'Allemagne autour de la fondation MERICS, qui est aujourd'hui reconnue dans le monde entier comme une référence sur la Chine contemporaine. Nous souhaitons ainsi attirer votre attention sur l'Institut européen d'études sur la Chine, EURICS, créé en janvier 2020 sur une initiative française dans le but de renforcer les capacités autonomes européennes de recherche sur la Chine ainsi que les liens entre la recherche fondamentale et les prises de décision. EURICS a pu mettre en œuvre une série de projets prometteurs mais n'a bénéficié à ce stade que de financements français (750 000 € depuis 2019 à comparer aux 24 millions pour la recherche universitaire allemande sur la Chine sur la période 2017-2024) et connaît un avenir incertain. Il importe aujourd'hui, dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne, d'œuvrer pour qu'une véritable dynamique européenne s'engage autour de cet institut qui peut être un atout précieux sur le long terme.

La question des moyens disponibles en administration centrale et dans les postes se pose aussi. Si nous devons tenir compte du contexte général de rationalisation des effectifs du MEAE et de la nécessité pour notre réseau diplomatique de s'appuyer sur des priorités claires, la comparaison avec nos voisins allemand ou britannique, qui ont 15 et 47 rédacteurs spécialisés sur la Chine contre 4 en France, peut soulever des interrogations. Les moyens alloués ne sont pas à la hauteur des enjeux que représente la Chine d'aujourd'hui et qui n'a rien à voir avec celle d'il y a 40 ans.

**Mme Bérengère Poletti, rapporteure.** Le renforcement des moyens requis pour mieux analyser la Chine est un préalable à la mise en œuvre d'une stratégie exigeante et efficace vis-à-vis de ce pays dont nous ne saurions ignorer la montée en puissance et les défis qu'il soulève.

Comme nous l'avons rappelé, l'Union européenne a adopté une vision stratégique commune en 2019. Toutefois, nous avons constaté à plusieurs reprises que l'unité et la cohérence européennes n'étaient pas toujours acquises face à la Chine. Or, l'unité est une valeur cardinale pour les Chinois, c'est la base de leur stratégie politique, face à eux, au niveau européen, nous sommes l'addition de plusieurs pays souverains qui peuvent renvoyer une image de désunion. La Chine joue sur cette désunion, comme on l'a vu avec le 16/17+1. Ce qui s'est passé avec



l'AUKUS démontre de leur point de vue notre très grande désunion, notre très grande fragilité finalement. Il est tellement facile d'avancer ses pions face à une structure qui n'est pas unie, qui ne parle pas d'une seule voix. Nous avons fait des progrès certes, il y a encore quelques années, l'adoption d'une stratégie commune aurait été impensable, ce que nous venons de faire en 2019 était impensable avant. Aucun pays ne s'est fermement opposé à l'adoption de sanctions relatives au Xinjiang au printemps 2021, une première depuis les événements de la place Tiananmen en 1989, il y a plus de trente ans.

D'autre part, on constate encore des différences de positionnement entre pays mais aussi en interne, en fonction des sensibilités politiques. Des Etats baltes au positionnement traditionnellement atlantiste à la Hongrie qui affiche une certaine complaisance vis-à-vis de la Chine et a par exemple accepté d'accueillir sur son sol le campus européen de l'université Fudan, qui constituerait la première implantation d'une université chinoise en Europe, l'écart peut être important. Les Etats baltes et la Hongrie ont en commun d'ailleurs d'avoir rejoint le 17+1, aujourd'hui 16+1, format de coopération créé sur une initiative de la Chine et réunissant des Etats d'Europe centrale et orientale membres de l'Union européenne ainsi que les Etats des Balkans occidentaux. Ce format, qui a pu être plébiscité par les Etats l'ayant rejoint à ce moment-là, comme voie d'accès aux investissements et aux dirigeants chinois, semble avoir déçu la majorité d'entre eux, constatant que les investissements chinois en Europe restaient en priorité orientés vers l'Europe de l'Ouest. Pour les Etats d'Europe occidentale dont la France, ce format a d'emblée suscité des réserves face aux risques de division soulevés pour l'Europe.

Ainsi, l'unité européenne vis-à-vis de la Chine suppose de surmonter tant des différences intrinsèques que des tentatives de division extérieures. A noter que les différences de sensibilité ne se réduisent pas à une opposition Est/Ouest. Cela peut par exemple jouer au niveau du « couple franco-allemand ». En effet, la situation de l'Allemagne est très différente de la nôtre au plan économique et commercial, l'Allemagne étant, notamment grâce à son industrie automobile, dans une situation d'excédent vis-à-vis de la Chine. Dans le même temps, l'invitation faite par le président de la République à la chancelière Angela Merkel et au président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker de s'associer à la visite officielle du président Xi Jinping en mai 2019 a été saluée comme une initiative pro-européenne, de nature à renforcer notre poids face à la Chine.

De façon générale, nous plaçons dans le rapport pour une approche à la fois exigeante et pragmatique de l'unité et de la cohérence européennes. Il ne fait aucun doute que leur renforcement doit être un objectif, mais nous ne devons pas attendre l'unanimité pour agir, nous devons plutôt tout faire pour la susciter. Nous nous situons dans des calendriers où les choses s'accélèrent, où il faut réagir très vite. Pour pouvoir mettre en place une nouvelle politique au niveau de l'Union européenne il faut parfois plusieurs années, jusqu'à six ans, ce qui est énorme à l'échelle du temps contemporain. Ainsi, de petites coalitions peuvent avoir un effet d'entraînement, comme ce fut le cas avec le règlement sur le filtrage des investissements, d'abord porté par la France, l'Allemagne et l'Italie. La France peut

avoir un rôle d'entraînement en ce sens en Europe, sans pour autant renoncer à sa relation bilatérale avec la Chine, qui doit permettre d'aborder des sujets qui nous concernent plus directement.

Il existe aussi des pistes à même de renforcer concrètement la cohérence et la solidarité européennes, telles que la mise en place d'une *task force* européenne transversale au niveau de la Commission européenne ou la création d'un fonds de soutien pour les Etats membres de l'Union européenne victime de mesures de rétorsion, comme la Lituanie en a été l'objet ces derniers mois. Un tel fonds ne concernerait toutefois pas exclusivement la Chine mais tous les pays susceptibles de prendre de telles mesures à l'encontre d'un Etat européen. Le dialogue entre ambassades européennes en Chine doit aussi être mobilisé, afin d'assurer dans la mesure du possible notre coordination.

Enfin, la question de l'unité européenne se pose aussi dans le contexte de forte rivalité sino-américaine, dont Buon Tan a parlé. Dans le contexte géopolitique actuel, si nous voulons apparaître comme une troisième voie sur la scène internationale, nous avons en effet tout intérêt à parler d'une seule voix toutes les fois où cela est possible. Il faut éviter à tout prix le piège de la naïveté, ce qui a été trop souvent le cas durant les 30 dernières années, sans faire de compromis sur la défense de nos intérêts et de nos valeurs et en construisant nos partenariats au prisme de cet objectif. La montée en puissance chinoise a incité les Européens à se « géopolitiser » et nous devons trouver le moyen de le faire sans renoncer à notre identité. Nous vous remercions pour votre attention.

**M. le président Jean-Louis Boulanges.** Je vous remercie pour cette excellente présentation d'un rapport d'une richesse extrême. Je crois que chacun d'entre nous doit le lire avec beaucoup d'attention. Il y a vraiment tous les éléments nécessaires, comme vous l'avez rappelé, pour comprendre la situation. Le problème de la tonalité politique suscite réflexion, mais je pense que ce rapport est tout à fait remarquable. C'est une appréciation personnelle, maintenant nous allons avoir les appréciations des groupes.

**Madame Marion Lenne (LaREM).** Chers collègues, merci pour votre rapport qui assurément œuvre pour une meilleure connaissance de la Chine - dont nous avons bien besoin - et pour un dialogue diplomatique ouvert, fruit de notre culture de la coopération. A l'heure du numérique et en tant que co-rapporteuse du rapport sur les géants du numériques avec Alain David, je vais revenir spécifiquement sur ce domaine tant il me semble important de comprendre ses enjeux, qui caractérisent les relations sino-américano-européennes. Le développement des entreprises chinoises du numérique répond à une volonté de rattrapage technologique et à un objectif de souveraineté, affirmé via de nombreux plans et stratégies. L'émergence des géants du numérique chinois, parfois présentés sous l'acronyme BATHX (pour Baidou, Ali Baba, Tencent, Huawei et Xiaomi), est indissociable de la place conférée aux nouvelles technologies par les autorités chinoises dans le développement économique de la Chine et dans son positionnement sur la scène internationale.

Ce qui m'interroge, et c'est là-dessus que mon regard s'est porté à la lecture de votre rapport, c'est la gouvernance numérique de Xi Jinping sur sa population. Concrètement, si en 1962 Deng Xiaoping disait que « *peu importe qu'un chat soit noir ou blanc, s'il attrape la souris c'est un bon chat* », laissant supposer ainsi une vision neutre et pragmatique des pratiques, l'actuel système de crédit social ou projet gouvernemental chinois visant à évaluer et noter les citoyens et personnes morales suscite inquiétudes et incompréhension en Occident. Pour les fans de la série *Black Mirror*, la réalité dépasse la fiction, ce système est présenté comme un moyen d'accroître l'intégrité morale des citoyens en vue de faciliter et de fluidifier les transactions économiques et financières. Selon Pékin, la mise en place d'un tel système sera un élément important dans l'avènement d'une société chinoise plus civilisée et harmonieuse. Cela ne m'inspire pas vraiment confiance. Quant à l'application lancée par le parti communiste en 2019 pour tester la fidélité au président et rendre le pays plus fort, elle propose aux utilisateurs toutes sortes de quizz portant sur la pensée de Xi Jinping mais aussi sur l'histoire du pays, avec des récompenses à la clé sous forme de points ou de cadeaux. En septembre de cette même année, le département central de la propagande du parti communiste chinois a prévu que les journalistes chinois devraient passer un examen spécifique sur celle-ci tous les ans pour obtenir le renouvellement de leur carte de presse. Le numérique est donc une nouvelle donne de l'enjeu démocratique et le moins que l'on puisse dire, comme vous le soulignez dans votre rapport et l'avez rappelé, c'est que l'ouverture économique de la Chine et son intégration à la mondialisation ne l'ont pas transformée en démocratie libérale. Chère Bérengère, cher Buon, si le groupe de la République en Marche votera pour la publication de votre rapport de très grande qualité, j'aimerais connaître votre avis sur la stratégie européenne du numérique face à la voie autoritaire chinoise. Je vous remercie.

**M. Michel Herbillon (LR).** Je voudrais féliciter nos deux collègues pour la qualité de leur rapport, qui est extrêmement riche, qui mérite vraiment qu'on y revienne, qu'on le relise. Il contient 48 recommandations, c'est un rapport extrêmement intéressant. J'avoue quand même avoir ressenti beaucoup de perplexité parce que, compte tenu du contexte de tensions importantes, compte tenu de la volonté d'entrisme chinoise dans les organisations internationales, aux plans économique, technologiques et militaire - rappelons que la Chine se dote tous les trois ans de l'équivalent de la marine française - j'ai du mal à savoir quelle est la partie du triptyque partenaire-concurrent-rival qui va l'emporter, et si ce n'est pas en vérité la partie rival systémique qui va l'emporter. Je voudrais vous demander quelles seraient les trois ou quatre priorités pour la définition d'une stratégie européenne vis-à-vis de la Chine que vous retiendriez.

Je pense d'autre part que cette stratégie doit être définie au niveau de l'Europe. Je ne crois pas à une stratégie pays par pays vis-à-vis de la Chine, car cela serait une merveilleuse façon pour la Chine de faire de l'entrisme dans différents pays en n'ayant pas face à elle un bloc suffisamment cohérent et uni. Bérengère Poletti a eu tout à fait raison d'indiquer qu'une des difficultés pour l'Europe est de ne pas apparaître suffisamment unie face à la Chine ; la Chine profite de ces divisions. Je crois par ailleurs qu'on ne peut pas définir de stratégie sans parler de

la protection des droits humains et de nos valeurs, car c'est un sujet qui devient de plus en plus prégnant compte tenu de l'attitude de Xi Jinping. Les espoirs que nous avons tous fondés dans le monde en 1978 à l'ouverture de la Chine ont été douchés par l'arrivée du nouveau président au pouvoir, avec la présence extrêmement forte du parti communiste chinois dans toutes les instances existantes. Je pense aussi, et je me tourne vers Bérengère Poletti qui est une grande spécialiste de ces questions, qu'il est temps que l'Agence française de développement (AFD) arrête de verser de l'argent à la Chine. Je ne vois pas pourquoi on continue à le faire. Qu'est ce qui impose que la Chine soit éligible à l'aide publique au développement française en dehors d'une volonté du directeur de l'Agence ? Je voudrais savoir ce qui permettrait de mettre fin à l'éligibilité de la Chine à l'aide publique au développement. Je pense que notre commission pourrait déposer une motion tendant à mettre fin à l'aide publique au développement française vers la Chine et que cela pourrait être un, parmi d'autres, des produits finis de l'examen de ce rapport, que l'on communiquerait tous ensemble au nom de la commission, par hypothèse unanime, au directeur de l'AFD.

Je termine en vous disant qu'une chose me déçoit. Le président Macron avait pris une bonne initiative lors d'une visite du président Xi Jinping en le recevant avec Angela Merkel, mais je regrette que cette initiative n'ait pas été répliquée parce que je pense que c'était la bonne voie à suivre.

Vous avez raison d'indiquer aussi qu'il y a une méconnaissance de la Chine à combler, et vraiment quand on voit, comme disait excellemment le président Bourlanges, ce qui se passe avec la Lituanie, à Taïwan, au Xinjiang avec les Ouïghours, on est inquiet de la stratégie de la Chine.

Par ailleurs - et j'espère qu'il me permettra cette question à laquelle il n'est évidemment pas obligé de répondre - je souhaiterais interroger notre collègue Buon Tan dont je respecte l'attitude mais ne comprends pas le vote sur la proposition de résolution relative aux Ouïghours comme beaucoup de nos collègues. Si tu en as convenance, je pense que tu devrais profiter de notre réunion pour nous expliquer ton vote. Je ne l'ai pas compris, beaucoup ne l'ont pas compris, je n'ai pas non plus compris ton attitude quand nous avons reçu l'ambassadeur de Chine en France lorsque tu as dit que « quelques » députés avaient pris une initiative en faveur d'une proposition de résolution sur l'accès de Taïwan aux organisations internationale. J'ai été obligé de rappeler qu'elle avait été signée par la quasi-totalité des groupes parlementaires à deux exceptions près et par la grande majorité des députés. Je me permets de te demander des explications à ce sujet parce qu'on a de l'amitié pour toi et parce que je ne comprends pas ton vote.

**M. Bruno Joncour (Dem).** Merci aux deux rapporteurs pour la présentation dynamique de ce rapport complet, qui porte à la fois sur la montée en puissance de la Chine et sur les nombreux enjeux que soulève le nouveau positionnement de Pékin sur l'échiquier international vis-à-vis de notre politique étrangère et commerciale. Comme vous le rappelez dans le rapport, la politique étrangère de la Chine se traduit depuis la fin des années 1970 par une forte ouverture

sur la scène internationale, tendance accrue depuis l'arrivée au pouvoir de Xi Jinping. Avec l'objectif affiché de devenir la première puissance mondiale, Pékin s'affiche aujourd'hui hors de ses frontières où elle défend activement ses intérêts par une stratégie économique, politique et militaire de long terme. Le moins qu'on puisse dire est que la stratégie chinoise d'influence est plus que jamais opérante, quand on observe à quel point Pékin a su se rendre indispensable sur un nombre infini de dossiers internationaux. Première puissance économique mondiale, la Chine est aujourd'hui indispensable du fait de sa participation à l'économie mondiale. Nous en faisons nous-mêmes l'amer constat puisque la France se range parmi les pays dont la dépendance de la production à l'égard à l'offre chinoise a été multipliée par 10 durant ces dernières années, comme le rappelle une récente étude du centre d'études prospectives et d'information.

Du fait de ce poids dans l'économie mondiale, Pékin devient également incontournable sur différents sujets multilatéraux comme la lutte contre le réchauffement climatique ou la gestion de la dette des pays en développement, sans compter le veto dont elle dispose au sein du conseil de sécurité des Nations-Unies qui lui permet d'influencer fortement les décisions prises au sein des institutions internationales.

Face à ce constat, comment rééquilibrer notre relation et nos partenariats avec la Chine pour que ces derniers ne constituent pas un frein dans notre positionnement vis-à-vis des dossiers internationaux sur lesquels nous sommes en désaccord avec Pékin, comme cela peut être le cas au sujet de Taïwan, des Ouïghours, du Tibet ou des conflits en mer de Chine. Les propositions concrètes que sont les vôtres et qui figurent dans le rapport sont des pistes à creuser et à renforcer pour répondre à la fois à nos exigences et à nos intérêts et tenir compte de la réalité de la Chine telle qu'elle est. Dans cet esprit, je voudrais souligner l'importance d'une dimension européenne qui doit s'affirmer et devenir incontournable dans nos relations bilatérales.

**M. Alain David (SOC).** Merci d'abord pour cette présentation et ce travail considérable et passionnant. La présentation de vos réflexions tombe à un moment opportun, alors que nous avons vécu une séquence qui a focalisé les attentions sur la Chine avec l'affaire des sous-marins qui a braqué les projecteurs sur les affaires stratégiques dans l'indopacifique, les événements de Hong Kong qui ne cessent d'inquiéter, auxquels je rajouterai les inquiétudes autour de Taïwan, de la Lituanie et l'examen de la proposition de résolution sur la reconnaissance du caractère génocidaire des crimes commis au Xinjiang qui a révélé la morgue et le mépris de l'ambassadeur de Chine en France et de son président, qui a clairement déclaré que la démocratie était l'ennemie de la Chine et qu'il ne s'en laisserait pas conter. Il ne s'agit pas de renvoyer le pouvoir chinois à une confrérie autarcique des régimes autoritaires avec la Russie, la Biélorussie, la Turquie ou encore la Corée du nord, mais vous avez eu raison de rappeler la fameuse stratégie européenne qui définit la Chine comme un partenaire, un concurrent mais également un rival systémique. Vous l'avez dit, les ambitions chinoises ont heureusement mis fin à une forme de naïveté européenne. Je m'en réjouis, même s'il m'arrive de désespérer devant les

restes de béatitude libre échangiste. J'ai d'ailleurs retenu parmi vos recommandations celles visant à la restauration d'une certaine indépendance stratégique, même si je pense qu'il faudrait aller plus loin, en termes de relocalisation de certains produits comme nous avons déjà eu l'occasion de le dire. J'ai évidemment été sensible à vos recommandations concernant notre diplomatie d'influence et notamment à celles visant le renforcement de notre audiovisuel extérieur, particulièrement sur notre offre en mandarin. En tout état de cause, vous pouvez compter sur la vigilance des députés socialistes et apparentés sur ces enjeux diplomatiques franco-chinois, et nous continuerons à promouvoir des relations bilatérales denses mais surtout exigeantes. Il en va de la défense des valeurs qui honorent notre diplomatie.

**Mme Aïna Kuric (Agir Ens),** Merci pour votre rapport riche et complet sur des thématiques assez larges. Votre rapport rappelle un contexte géopolitique mouvant où l'Asie possède une place prédominante et où la rivalité sino-américaine est une donnée majeure et structurante. L'Union Européenne ne doit pas moins œuvrer pour ne pas être cantonnée à un rôle de spectateur de cette compétition. Par ailleurs, la pandémie de covid-19 a mis en avant nos dépendances dans certains secteurs stratégiques par rapport à la Chine, révélant ainsi à l'UE toute la puissance de la Chine en tant que nouvelle puissance mondiale.

Ainsi, les ambitions chinoises semblent avoir sonné le glas d'une certaine naïveté européenne. Les relations commerciales historiquement prépondérantes dans la relation sino-européenne ont joué un rôle pivot dans la prise de conscience européenne et dans la nécessité d'un rééquilibrage et d'une réciprocité renforcée.

Ainsi, alors que nous apprenions hier que la France avait enregistré en 2021 le pire déficit commercial de notre histoire, au-delà de la nécessité d'une réindustrialisation pour déjouer notre dépendance à la Chine, pouvez-vous nous éclairer sur la recommandation numéro 8 : comment, dans le cadre de l'actuelle PFUE, pouvons-nous promouvoir auprès de nos partenaires européens l'idée d'un *Buy European Act* qui permettrait de favoriser les entreprises européennes dans l'obtention des marchés publics européens, et pensez-vous vraiment que chaque état membre pourra se permettre de jouer le jeu alors que les intérêts de chacun divergent parfois vis-à-vis de la Chine ?

Je reste vraiment sur les questions économiques, mais nous savons très bien qu'il y a également d'autres principes fondamentaux que l'Europe ne peut occulter, je ne reviendrai pas sur les questions liées à Hong Kong, aux Ouïghours ou à Taïwan, qui reviennent à une même question : partenariat, oui, mais à quel prix ?

**Mme Frédérique Dumas (LT).** Je trouve la présentation du rapport très schizophrénique. On parle évidemment de méconnaissance de la Chine, et je suis entièrement d'accord avec vous : c'est évident que l'on connaît mal la Chine, comme il est évident qu'on connaît mal la plupart des pays étrangers quand on est en France car ce n'est pas une habitude de les connaître. En revanche, je pense aujourd'hui qu'il ne s'agit pas de diaboliser la Chine et les Chinois, qui sont une

grande civilisation et un grand pays, mais il s'agit de considérer les dirigeants actuels du parti communiste chinois. Il est vrai que vous avez indiqué qu'il « *participe à la cohérence et à l'efficacité* ». C'est sûr, un système centralisé participe à la cohérence et à une certaine efficacité. Vous avez dit vous-mêmes que l'ambition de la Chine était de devenir la première puissance mondiale d'ici 2049, puissance militaire, économique, et surtout d'être une alternative à la démocratie. Donc je trouve particulièrement intéressant de placer les États-Unis sur le même plan puisque vous dites que l'Union européenne n'aurait vraisemblablement rien à gagner à s'aligner sur l'allié américain dans un combat qui n'est pas le sien. Évidemment, si le combat n'est pas celui de la démocratie et des droits de l'Homme, je comprends votre point de vue : je pense que nos intérêts économiques à court terme seront de toute façon avalés par une puissance qui a décidé d'exporter son modèle. Je vous rappelle les mots du ministre des Affaires étrangères qui a lui-même dit qu'on avait affaire à un système de surveillance et de répression institutionnalisé à grande échelle. On le dit, on le constate, mais on en tire la conclusion immédiate qu'il faudrait surtout se rapprocher de ce pays, en coopérant de manière plus forte pour pouvoir rééquilibrer nos rapports avec les Américains. De mon côté, j'ai choisi mon camp : je pense que les Américains ne sont pas sans reproches, mais sur le sujet de la démocratie je suis de leur côté. Quand on parle de division, le Royaume-Uni n'étant plus membre de l'Union européenne, Aukus n'est pas une division de l'Union européenne puisque c'est une alliance qui ne concerne pas d'État membre de l'Union européenne

Sur vos propositions, vous proposez de renforcer ce que je n'appelle non pas une coopération mais une collaboration avec un système qui n'est pas le nôtre et dans lequel nous ne voudrions pas voir nos enfants grandir. Nous sommes en train de contribuer à faire arriver ce que nous redoutons. Je pense que tout ce qui est proposé sont des vœux pieux : on propose de se cacher derrière l'Union européenne, or on sait pertinemment que l'Union européenne ne sera jamais unie sur le sujet. Donc toutes les initiatives prises uniquement au sein de l'Union européenne - je ne dis pas qu'il ne faut pas en prendre - sont une manière de ne jamais vraiment en prendre au niveau national : bien sûr qu'il y a des choses à faire sur le plan national. Dernièrement, j'ai eu le malheur de voir ma proposition de résolution sur le risque sérieux de génocide à l'encontre des populations ouïgoures, qui avait une chance d'obliger l'État à agir en s'appuyant sur la Cour de justice internationale, être retirée de l'ordre du jour de la séance publique. Dernièrement, lors de l'examen de la proposition de loi que j'ai déposée sur la lutte contre les prélèvements forcés d'organes, on nous a expliqué que le dispositif proposé était compliqué à mettre en œuvre, car comme on ne pouvait pas aller voir ce qu'il se passe dans les hôpitaux en Chine, il fallait continuer à coopérer. Pour mieux connaître la Chine, j'aimerais bien effectivement qu'on puisse avoir des enquêtes indépendantes comme l'OMS l'a demandé concernant l'origine de la pandémie de covid-19, et de même dans le Xinjiang.

**M. le président Jean-Louis Bourlanges.** Je voudrais faire deux observations personnelles sur ce rapport. Je suis entièrement d'accord avec ce qu'a dit Mme Poletti sur le fait que tous les éléments que j'ai mentionnés sont

effectivement présents dans le rapport. En revanche - et ce n'est pas une critique du rapport qui est très complet et mérite d'être publié, lu et relu - il y a deux choses qui me troublent personnellement.

D'abord, le rapport est un peu « à plat », c'est-à-dire que n'apparaît pas à la lecture du rapport la dynamique du changement qui est intervenue progressivement en Chine à partir de l'accès de M. Xi au pouvoir en 2012 et qui structure fondamentalement les relations des pays européens, de l'Union Européenne et de la France avec la Chine. Cet ensemble de changements fait que la situation est différente : je pense par exemple à Taïwan. Sur Taïwan, vous présentez les choses de façon assez linéaire, alors qu'en réalité nous sommes face à une transformation en profondeur de part et d'autre, car Taïwan a changé d'orientation politique, le Guomindang ayant été dans l'opposition, le parti au pouvoir étant plus dur, mais la pression militaire et économique sur Taïwan n'a plus du tout la même intensité et les ressortissants de la République de Chine sont de plus en plus inquiets à l'idée de se rendre en République populaire de Chine. Il y a une transformation sur ce plan. Sur le plan du Xinjiang, il est évident qu'il y a là un développement qui est tout à fait nouveau. Sur le plan de Hong Kong, on est passé d'une situation avec un accord « *un pays, deux systèmes* » à une dénonciation unilatérale de ce système par Pékin. Sur le plan idéologique, on a très bien vu que la photo du président Deng s'effaçait au profit de celle du président Mao, ce qui représente un retour à quelque chose de très différent. Sur le plan économique, nous assistons actuellement à une reprise en main : on avait jusqu'à présent une combinaison de libéralisme économique et d'un régime politique autoritaire, désormais nous voyons bien que pour des raisons complexes il y a une tension accrue entre ces deux niveaux et une reprise en main très vigoureuse de l'économie. Tous cela est présent dans le rapport mais cette dynamique gagnerait à être soulignée car ce processus conditionne une stratégie.

La deuxième chose tient à ce que vous mettez sur le même plan des considérations assez différentes. Par exemple, je trouve que le développement sur les Ouïghours, qui est très net et qui dit les choses de façon extrêmement claire, précise et minutieuse - je crois que la rédaction est au-dessus de toute critique - s'inscrit dans un paragraphe qui s'intitule « Une stratégie à long terme fondée sur la planification », soit quelque chose de totalement étranger au sujet, ce qui est assez bizarre. Pour Hong Kong, c'est la même chose. Cela ne met pas au premier plan ce qui est pour nous tous, compte tenu des votes que nous venons d'émettre, important, et c'est un petit peu gênant. Là est non pas ma critique mais le trouble que j'ai en lisant ce rapport qui fait comme si les choses étaient un peu *business as usual*, même si vous mettez dans ce *business as usual* tout ce qui n'est pas *usual*. Voilà l'observation que je me permets de faire à titre totalement personnel, mais je pense que cela devait être dit. J'aurais préféré que ces points soient mis plus en valeur.

**Mme Bérengère Poletti, rapporteure.** Pour Marion Lenne, je suis complètement d'accord. La grande différence entre la Chine et nous, Europe et Etats-Unis, c'est évidemment la pratique démocratique et les contre-pouvoirs qui sont mis en place dans nos pays et qui n'existent pas en Chine. Le sujet du numérique comme le sujet de Huawei par exemple qui a suscité un certain nombre de réactions,



et de toutes les technologies sensibles et stratégiques, doit se regarder à la lumière d'un pays qui ne fonctionne absolument pas comme nous, et pire qui rejette notre système démocratique et l'existence des contre-pouvoirs. Chez eux, il y a un gouvernement et il y a le parti communiste chinois qui est présent partout et a une vision de la société que nous ne partageons pas. Tu as raison de dire que la population chinoise est contrôlée et surveillée, et même de plus en plus, et ils ont le sentiment petit à petit de perdre leur liberté. Il est hors de question de promouvoir un système dans lequel nous ne nous reconnaissons pas ou d'y apporter le moindre soutien, on est vraiment dans la critique par rapport à un système comme celui-là.

Cela fait de tous ces sujets, qui sont des sujets d'avenir, le numérique, l'intelligence artificielle, la 5G, la 6G, des sujets sensibles : si on a des « grandes oreilles » derrière ça peut transformer la vie de tout un chacun. C'est pour ça qu'il y a eu une réaction sur Huawei, ça a fait l'objet de débats entre nous, c'est un peu « centriste » finalement comme rapport. On a essayé, Monsieur le président, de se retrouver sur une ligne commune et d'essayer d'exprimer l'ensemble des problématiques en étant malgré tout ensemble parce que nous partageons des choses importantes. Mais c'est vrai que dans la rédaction du rapport, il y a eu des sujets de désaccords comme la situation de Huawei par exemple. En tout cas, je suis complètement sur cette ligne en disant qu'il faut qu'on soit extrêmement prudents sur ces sujets-là.

Pour Michel, je partage tout ce que tu as dit, tu sais que je suis d'accord avec toi, on en a parlé, on en parle tout à fait régulièrement. Je vais répondre à deux questions que tu as posées. La première était faut-il s'appuyer sur l'Europe ou faut-il s'appuyer sur les relations bilatérales. Evidemment il faudrait s'appuyer sur l'Europe parce que l'Europe a une puissance de feu que nous n'avons pas seuls et une possibilité de peser par rapport à la Chine que nous n'avons pas non plus. La problématique de l'Europe, ça a été expliqué par Buon et moi, c'est sa désunion. Sa désunion c'est sa grande faiblesse. Les Chinois quelque part méprisent l'UE pour sa désunion et se tournent plutôt les Etats-Unis. Tout cela parce que nous sommes désunis, parce que nous ne répondons pas de manière unifiée aux problématiques que pose la Chine. D'ailleurs lorsqu'on a entendu Hubert Védrine, il nous a dit dans un premier temps qu'on n'arriverait à rien avec l'Europe. Un vœu pieux, c'est ce que disait notre amie Frédérique Dumas. Oui on va se battre pour défendre nos valeurs, on va essayer d'obtenir des marchés. Mais nous sommes petits, tout petits par rapport à la Chine, et on est déjà tellement dépendants. Evidemment le bon niveau est l'Europe, mais c'est un niveau abstrait.

C'est le fond du sujet. Il y a deux fonds du sujet, celui-là, et deuxièmement notre mauvaise connaissance de la Chine. En tout cas, c'est ce qui m'a motivée au départ pour demander cette mission. J'ai eu cette révélation que la France n'avait pas assez de connaissances. D'ailleurs c'est expliqué dans le rapport, il y a un organisme européen qui est là normalement pour approfondir ces connaissances, qui n'est financé que par la France pour le moment, parce qu'en Europe personne n'en veut. Les Allemands ont leur propre système qui marche très bien, et les autres pays ne veulent apporter de financements, ne veulent pas s'impliquer.

Sur l'aide publique au développement, ce qui fait le fond de l'aide publique au développement ce sont les critères de l'OCDE qui définissent quels pays sont éligibles à l'aide publique au développement internationale. Ce qui est retenu, ce n'est pas le PIB du pays, qui va définir sa puissance économique notamment, mais le PIB par habitant. Le PIB par habitant de la Chine est un peu en dessous du seuil, pour être éligible il faut être en-dessous de 12 235 dollars par habitant. Comme je l'ai dit plusieurs fois au ministre de l'Europe et des affaires étrangères Jean-Yves Le Drian lors d'auditions, nous ne sommes pas obligés de nous plier aux critères définis par l'OCDE. C'est vrai pour la Chine, c'est vrai pour la Turquie, c'est vrai pour les frais d'écologie. J'ai demandé qu'on mette en annexe du rapport deux courriers, un courrier grâce auquel j'ai interpellé Rémy Rioux en rappelant qu'en audition, il nous avait indiqué qu'on gagnait de l'argent en faisant de l'aide publique au développement avec la Chine. Or le rapporteur budgétaire Marc Le Fur a communiqué récemment en disant l'inverse, avançant une somme de plus de 135 millions d'euros dépensés pour la Chine en 2020 au titre de l'aide publique au développement bilatérale. La réponse au courrier adressé illustre l'opacité et le manque de transparence de l'Agence française de développement vis-à-vis du Parlement. Le directeur répond par des généralités, il ne répond pas à la question, il ne donne pas de précisions sur les dépenses, il parle des frais d'écologie mais sans donner le montant, donc j'en suis restée au même point. Je vais lui poser la question, et je vais également poser la question au ministère. Donc je trouve que nous ne sommes pas bons sur ces sujets-là. Pour moi on a un directeur de l'Agence française de développement qui a envie de faire de la diplomatie et considère que ce qu'il fait avec l'argent de l'aide publique au développement française contribue à la relation entre la France et la Chine.

Je vous recommande de l'interroger sur ce sujet.

**M. Buon Tan, rapporteur.** Je reviens sur ta question Marion. On a ce système qui a été testé dans quelques régions en Chine, de notation. Et cela va assez loin, jusqu'au fait de traverser ou non au feu rouge. Les conséquences peuvent être une rupture d'accès au crédit par exemple ou alors des taux plus élevés, ou l'interdiction de prendre l'avion ou le train. Evidemment ce n'est pas un système que nous avons l'habitude de voir. Pour avoir échangé avec des amis chinois, tout le monde n'est pas sur la même ligne, certains ont commencé à en être victime, s'apercevant en achetant un billet de train qu'ils ne pouvaient plus prendre le train, ou l'avion. Mais ce qui est surprenant c'est que ce n'est pas une question qui inquiète les Chinois tous les jours, c'est un événement, un sujet parmi d'autres. Alors que pour nous, c'est quelque chose qui remet en cause le fonctionnement de la société et la liberté de circulation. Comme on l'a vu il y a quelques années sur le sujet des caméras, nous avons une perception très différente. Beaucoup d'amis me disent « où est le problème si on ne fait rien de mal ». Alors que de notre côté, on se dit qu'on ne veut pas être filmés pour aller au restaurant ou même n'importe où. C'est une perception très différente. Je pense que le système dont tu parles va être déployé de plus en plus, de plus en plus de provinces sont testées. Je pense qu'il n'y a quasiment aucun risque que cela arrive chez nous.

Pour revenir sur ce que disait Bérengère sur l'aide publique au développement, il faut se remettre en tête qu'on a des différences très importantes, si on prend le PIB par habitant d'une ville comme Shanghai c'est environ l'équivalent de celui du Portugal. Alors que si on va dans le Gansu, une des régions les plus pauvres de Chine, c'est l'équivalent de la Namibie. Donc il y a des zones, des coins en Chine qui méritent d'être aidés, bien qu'on ait le choix même si on est dans les critères de ne pas y aller.

**Madame Bérengère Poletti, rapporteure.** Je pense avoir répondu à toutes les questions de Michel Herbillon. Bruno Joncour a évidemment souligné la problématique de l'unité européenne - sur laquelle je pense être suffisamment revenue - et de l'influence chinoise dans les instances multilatérales mais qui est finalement le reflet de sa puissance économique et de sa puissance politique. Malheureusement cela se passe ainsi, un pays qui devient puissant avec un fort PIB a le droit de siéger dans certaines instances. Cela pose un certain nombre de problèmes, on l'a vu notamment sur l'OMC, le grand sujet qui a appuyé sur les problématiques de déséquilibre économique c'est l'arrivée de la Chine dans l'OMC et puis la fin de la participation américaine qui a paralysé l'OMC. On a vu la crise sur le multilatéralisme que l'on vient de vivre. Ça commence à aller un peu mieux après les élections américaines, mais on n'a pas encore réussi à tout rétablir. Il est vrai que les événements chinois et le modèle politique chinois n'aident pas à mettre en place un système multilatéral efficace.

Pour Alain David, je pense qu'il n'y avait pas de question. Il est revenu sur le sujet du rival systémique, que l'Europe a formulé. Il faut savoir que les Chinois ont été très affectés par cette formulation. D'ailleurs l'ambassadeur de Chine en France, quand il a rencontré le bureau de la commission, l'a formulé. On a rencontré l'ambassadeur représentant la Chine auprès de l'Union européenne, qui vient d'ailleurs d'être démis de ces fonctions et qui nous avait bien expliqué qu'il ne comprenait pas que l'Europe puisse utiliser un tel terme. Nous critiquons souvent les Chinois parce qu'ils sont stratégiques, tenaces, ils disent les choses, mais quelque part peut-être que nous devons faire notre propre critique. Parce que nous n'avons pas été stratégiques, nous avons été naïfs, on a pensé qu'ils allaient changer pour devenir des gens différents. Quelque part nous touchons aussi à notre propre responsabilité.

Pour finir, après ce qu'il vient de se passer avec la Covid-19, tant au niveau de la population qu'au niveau des décideurs politiques, il y a eu une certaine révélation des enjeux de pouvoir avec la Chine et du coup une modification politique. Mais maintenant il faut que l'Europe soit plus efficace et plus rapide dans ses décisions.

Aina Kuric, promouvoir l'idée du *Buy European Act*, tu as totalement raison parce qu'en Chine et même aux Etats Unis, on n'a pas le droit d'aller sur les marchés publics, par contre tous ces gens-là viennent allégrement remporter des marchés sur le sol européen. Je crois que c'est 2 milliards d'euros en 2020 qui ont été remportés par les Chinois sur des marchés publics européens. A plusieurs reprises il y a eu des

tentatives, le président Nicolas Sarkozy avait par exemple porté ce projet auprès de l'Union européenne pour introduire ce *Buy European Act*. Emmanuel Macron vient de le faire aussi, mais cela n'est pas accepté par la Commission européenne, l'Europe fonctionne avec plusieurs têtes or la Commission européenne ne veut pas aller dans ce sens-là. On se demande jusqu'où il va falloir aller pour qu'ils réalisent qu'il faudrait effectivement aller dans ce sens-là.

Frédérique Dumas, « schizophrène », c'est lorsque l'on décide d'être équilibrés, c'est d'ailleurs la décision qu'ont prise l'Europe et la France par rapport au problème chinois, on peut parfois avoir l'impression de ménager la chèvre et le chou. C'est-à-dire essayer d'exposer des faits et essayer de ne pas obérer l'avenir en permettant des discussions qui pourraient finalement changer les choses. Je l'ai dit d'ailleurs dans mon exposé, je n'ai pas pu voter dans l'hémicycle quand il y a eu la résolution sur la condamnation du caractère génocidaire des politiques chinoises envers les Ouïghours, parce que j'étais en audition, je n'ai malheureusement pas pu le faire, mais je suis complètement d'accord avec mes collègues, il faut dire les choses. En même temps, il faut discuter aussi avec les Chinois. Vous savez il faudrait que les Américains le fassent aussi. Quand on regarde ce qu'il se passe entre les Etats-Unis et la Chine, on a l'impression d'une confrontation permanente, que les deux pays sont sur le point de se faire la guerre, et pour finir derrière ces apparences on a une montée en puissance des partenariats économiques qui se fait de manière très importante. La Chine et les Etats-Unis continuent à travailler de manière très importante et sur des sujets sensibles tels que les nouvelles technologies, sur lesquelles nous sommes plus prudents. Il y a des choses qui peuvent se passer en apparence, c'est vrai que c'est peut-être un peu schizophrène, puis il y d'autres choses qui se passent en dessous. Mais quelque part, il ne faut pas qu'on se mette hors-jeu, parce que premièrement nous sommes divisés, et deuxièmement nous ne serons pas entendus. Ce n'est pas pour ça qu'il ne faut pas le dire.

J'en termine Monsieur le Président avec votre remarque sur Hong Kong, car nous y avons consacré un encadré spécial. Nous avons fait des encadrés spécifiques pour toutes les problématiques sensibles, pour une lecture plus facile. Concernant ce que vous avez dit sur le titre, je n'ai pas du tout identifié les choses de cette manière-là, donc évidemment dit comme ça, ça paraît même stupide. J'avais plutôt identifié un titre qui parlait de la relation franco-chinoise qui couvre de nombreux domaines et qui a été élevée au rang de partenariat stratégique global.

**M. le président Jean-Louis Bourlanges.** Les encadrés c'est formidable, parce que ça attire l'œil, mais en même temps ça extrait l'observation du récit, rendant le récit lui-même beaucoup plus lisse que l'encadré.

**M. Buon Tan, rapporteur.** Je vais essayer de compléter sur quelques petits points. Pour répondre à Michel Herbillon, pour les trois priorités, et sans se concerter on est d'accord, je les mettrais dans un autre ordre. Je dirais que la première chose, la priorité, est la nécessité de bien comprendre comment fonctionne la Chine, ses prises de décisions, parce que c'est le meilleur moyen de pouvoir

défendre nos intérêts dans une négociation et dans une confrontation. Le deuxième point important, et je pense que tout le monde est d'accord là-dessus, c'est vraiment que l'Europe soit unie parce qu'aucun des pays européens ne pèsera seul sur la Chine, même si on prend les plus gros, la France ou l'Allemagne, ce n'est pas grand-chose. Même aujourd'hui une Europe réunie ne fait pas le poids face aux Américains, on va être encore traités après les Américains. J'ajouterais un troisième point, dans le rapport de force il faut que l'Europe soit forte. Si nous ne sommes pas assez forts, même si nous sommes unis nous ne pèserons pas. Vous avez tous vu le choix qui a été fait par l'Europe d'investir dans les semi-conducteurs, c'est le type d'actions qu'il faut mener. Le jour où on sera moins dépendants, plus fort économiquement et technologiquement, on sera plus entendus et on aura plus de leviers de négociation. Premièrement, comprendre, décortiquer, et j'ajouterais peut-être aussi qu'il faut qu'on fasse un effort pour que les Chinois nous comprennent mieux aussi, nos contraintes liées aux élections, au fonctionnement démocratique, à notre système politique, il faut qu'ils nous comprennent. Et deuxièmement, une Europe unie et forte.

Pour Bruno Joncour, je pense que c'est en effet assez compliqué aujourd'hui parce que chaque pays européen a des intérêts qui sont divergents et parfois très divergents. A cela s'ajoute le travail de la Chine d'aller récupérer ceux qu'elle pourrait convaincre de la soutenir, ce qui fait que sur les sujets internationaux on a souvent des votes de blocage, voire des coalitions qui font que finalement le clan européen « de base » ne pèse plus assez. On a le même travail pour convaincre les pays en Afrique, j'ai rencontré notre représentant permanent à Genève, qui a commencé à faire un travail très important qui est de discuter en face à face avec différents représentants des pays africains pour leur rappeler que ce que présente la Chine souvent est moins bien que ce que nous proposons déjà, mais parce qu'on ne le dit pas, on ne le montre pas, on ne l'explique pas, c'est pas perçu comme cela. Il faut qu'on ait un travail de persuasion et de communication là-dessus.

**Mme Bérengère Poletti, rapporteure.** Sur l'aide publique au développement, on l'a dit à plusieurs reprises, quand la France aide en Afrique il faut chercher ce qui explique que c'est la France qui l'a fait. Il y a une réserve de la part de l'Agence française de développement, en disant qu'on fait ça pour le bien des populations, que ce n'est pas la peine d'en rajouter. Les Chinois font tout à fait le contraire. Tout ce qu'ils font c'est estampiller « Chine », donc il y a une la politique chinoise dans ces pays dont la lisibilité est bien meilleure même si elle est inférieure à ce que fait l'Europe, car l'Europe est comme la France, on ne sait pas, on ne voit pas, il n'y a rien d'écrit. Je pense qu'à ce niveau-là, au niveau de la communication de nos politiques, - et cela a d'ailleurs été mis dans une de nos propositions - il faut vraiment, tant au niveau européen, sur lequel nous n'avons pas de prise directe en tant que parlementaires, qu'au niveau national, s'améliorer. Mais c'est une question qu'on peut poser à Rémy Rioux. Il y a une réflexion en cours pour changer le nom de l'Agence française de développement, j'ai demandé à Rémy Rioux qu'il y ait le mot France dedans, c'est-à-dire qu'on soit obligé de prononcer le mot France lorsqu'on parle de l'aide publique au développement française, plutôt que d'utiliser des acronymes. Parce que les acronymes font disparaître le nom de la

France. Donc j'espère qu'ils sont allés dans cette voie-là, et c'est quelque chose qu'il faudra leur dire quand on se verra.

**M. Buon Tan, rapporteur.** Si certains d'entre vous doutaient du fait que je sois sensible au mot génocide, je peux vous affirmer que c'est le contraire. Je pense que parmi tous les députés, j'étais parmi ceux qui ont approché le génocide de plus près, qui l'ont vécu. Je sais ce que c'est que la faim, je sais ce que c'est que des corps qui jonchent le sol, j'ai connu la puanteur des corps en décomposition. Je ne pense pas qu'on puisse penser à un moment donné que je ne sois pas sensible à cela. Je dirai que j'ai travaillé sur ce sujet pendant des dizaines d'années notamment pour ériger une stèle en commémoration des victimes du génocide cambodgien, la première stèle dans le monde a été érigée à Paris. Je le dis parce que on a eu un débat pendant longtemps avec la mairie de Paris sur la possibilité d'inscrire sur la stèle le mot génocide. J'ai appris dans ce processus qu'il fallait que cela soit décrété par un tribunal.

Je n'étais pas d'accord avec la proposition de résolution sur la situation au Xinjiang car je pense que le mot génocide n'est pas utilisé à bon escient. On ne peut pas légalement en tant que membres du Parlement décréter que c'est un génocide. Et même un pays n'a pas le droit de le faire. Je pense que beaucoup de nos collègues ne sont pas informés de ces spécificités. Moi je l'ai vécu, j'ai fait ça pendant des années sur le Cambodge, et je peux vous dire qu'aujourd'hui encore ce que j'ai vécu au Cambodge ça me reste, je ne vais pas m'étaler là-dessus. Après je respecte les voix de chacun, les choix, les visions. Et je pense aussi que ce qui a été fait jusqu'à maintenant a été beaucoup d'affichage, qui n'aura aucune efficacité et je pense qu'il faut travailler ensemble à apporter des solutions concrètes et essayer de faire avancer les choses.

**M. le président Jean-Louis Boulanges.** Je préciserais simplement que le mot génocide peut très bien être utilisé et invoqué par une assemblée parlementaire. Cela a été le cas pour le génocide arménien, c'est le cas de beaucoup de parlements sur la situation des Ouighours. Sur ce point je pense que M. Buon Tan a raison : on ne peut pas tirer des conséquences juridiques si aucun tribunal n'est saisi et ne déclare qu'il y a génocide au sens pénal du terme. Je crois que là est la distinction mais cela n'empêche pas une assemblée parlementaire de qualifier une situation de génocidaire ou, plus prudemment, de dénoncer le caractère génocidaire de telle ou telle politique.

**M. Michel Herbillon.** Je voulais simplement vous dire que je respecte – on en a souvent parlé avec Buon – ce qu'il a vécu à titre personnel, mais ce n'était pas le sens de ma question. Le caractère génocidaire de ce qui s'est passé au Cambodge a été heureusement reconnu légalement. Enfin, l'affichage d'un vote de l'Assemblée nationale française a de la valeur car il permet d'interpeller le gouvernement chinois sur les inquiétudes que nous avons sur le caractère éventuellement génocidaire de ce qui se passe au Xinjiang avec les Ouighours.

**Mme Isabelle Rauch.** Je vais me joindre au concert de louanges qui ont été faites précédemment, effectivement votre rapport est excellent, très intéressant et très complet. Ma question va porter sur la diplomatie culturelle, un axe de coopération bilatéral entre partenariat, concurrence et rivalité que vous citez dans votre rapport. Vous mentionnez page 77 « *les 14 alliances françaises de tailles variables présentes sur le territoire chinois* » et il semblerait qu'elles soient obligées aujourd'hui de s'adosser à une université chinoise et n'aient donc pas la possibilité d'opérer de façon indépendante. Il leur est interdit de faire des formations à l'extérieur des murs de l'université or cela représente habituellement une partie importante de leurs ressources. Ces limitations mettent en péril la pérennité de ces établissements alors que les instituts Confucius sont libres de proposer les activités qu'ils veulent. Pourrait-on envisager une réciprocité ? Je voulais savoir aussi quelles pourraient être vos préconisations pour un meilleur rayonnement français ?

**M. François de Rugy.** Merci aux deux rapporteurs pour leur présentation et je crois que le fait qu'il y ait des nuances - voire disons-le des différences - entre nos deux rapporteurs est utile. Je ne vais pas m'étendre sur l'ensemble du rapport, mais je voudrais aborder un point, qui est la question de Taïwan. Je ne reviens pas sur ce qu'a dit Michel Herbillon, je n'étais pas présent quand notre collègue Buon Tan aurait prononcé ces propos en effet un peu désobligeants s'il s'agit de dire que ce qui a été fait par notre commission puis par l'Assemblée nationale au sujet de Taïwan ne serait l'initiative que de quelques députés, car en l'occurrence, c'est une très large majorité de notre Assemblée qui a soutenu l'initiative que j'avais prise en coordination avec je le rappelle 7 présidents de groupes sur 9. Cela a donné lieu ensuite à la visite d'une délégation de 6 députés à Taïwan au mois de décembre dernier qui comptait, avec moi, Jean-François Mbaye, Jean-Luc Reitzer, Jean-Louis Bricout, Aina Kuric et Frédérique Dumas. Je le dis pour montrer la diversité politique de la délégation.

Tout le monde sait qu'il y a aujourd'hui un bras de fer qui n'est plus lié simplement au Président Trump, c'est un bras de fer américano-chinois qui renvoie en réalité à un nouvel équilibre du monde entre des puissances, et le fait que la Chine soit une grande puissance est incontestable, il n'y a aucune raison de le contester, de contester la volonté de puissance de la Chine, il faut simplement évidemment en tirer les conséquences et par ailleurs rappeler à la Chine que, qui dit grande puissance dit grande responsabilité au regard des équilibres internationaux et notamment du droit international, ce que la Chine a du mal à reconnaître, en tout cas l'actuel pouvoir chinois. Taïwan se retrouve au cœur de ce bras de fer, à la fois par rapport à cet affrontement possible qui ne débouchera sans doute pas - il faut le souhaiter - sur un affrontement armé entre les États-Unis d'Amérique et la Chine, mais qui se manifeste de diverses façons, mais aussi par rapport à un affrontement plus général, plus politique qui est celui des démocraties face aux régimes autoritaires. Taïwan est une démocratie, je suis obligé de le rappeler à chaque fois parce qu'il y a beaucoup d'interlocuteurs, y compris en France, qui confondent Taïwan et le régime communiste chinois.

Je voudrais simplement dire à nos deux rapporteurs et au-delà à l'ensemble de notre commission, ne serait-il pas temps de réviser notre politique, la politique de la France et la politique de l'Union européenne, où il y a d'ailleurs des évolutions, dans nos relations avec Taïwan sans aucune agressivité à l'égard de la Chine, sans même rouvrir le débat autour d'une seule Chine même s'il est aujourd'hui complètement dépassé dans la mesure où le gouvernement de Taïwan ne prétend pas représenter la Chine, contrairement au gouvernement de Tchong Kaï-chek dans les années 1960 ? Ne serait-il pas temps d'approfondir nos coopérations avec Taïwan sur différentes questions, y compris les questions de sécurité et de défense ? Nos amis taïwanais sont en attente, nous l'avons fait par le passé. Il existe une forme de traumatisme au sein de la diplomatie française et au sein peut-être de la classe politique française résultant de l'affaire dite des frégates de Taïwan des années 1990, mais en réalité aujourd'hui nous sommes face à une toute autre situation qui est de contribuer à la sécurité et à l'équilibre des forces dans cette région.

**M. le président Jean-Louis Bourlanges.** Je me suis permis de ne pas interrompre quelqu'un qui propose une révision globale de notre politique à l'égard de la Chine et dont je ne pouvais pas laisser enfermer l'intervention dans les deux minutes réglementaires compte tenu de l'ampleur des perceptions qu'il ouvrirait.

**M. Jean-François Mbaye.** Tout d'abord merci pour ce rapport. Deux choses, sur l'aide publique au développement et sur ce que vous avez mentionné. Vous dites dans votre proposition 48 qu'il nous faudrait « *envisager la mise en œuvre de projets conjoints dans les secteurs prioritaires comme la protection de l'environnement ou le développement durable dans le respect des normes exigeantes et de l'intérêt des pays bénéficiaires* », mais savez-vous que la Chine vient d'entreprendre la construction d'un mur de près de 5000 km à sa frontière sud pour officiellement se protéger contre la crise Covid-19, mais dont l'impact est bien évidemment d'isoler la Birmanie voisine et de mettre un frein à l'afflux des réfugiés. Je voudrais vous interroger sur la capacité à mesurer le bilan environnemental de ce chantier.

Toujours sur l'aide publique au développement, j'entends ce que Bérangère Poletti a dit dans la mission sur la relation avec l'Afrique, mais c'est vrai qu'à l'occasion de l'audition de l'ambassadeur de Chine en réunion de bureau, celui-ci a tenu des propos tronqués sur la capacité de la Chine à faire de l'aide publique au développement en Afrique et que ces propos méritent d'être largement soulignés publiquement puisque je le rappelle la Chine octroie des prêts excessifs, ce sont des prêts dans des secteurs privilégiés qui ne sont pas du tout ceux sur lesquels la France s'aligne. Concernant les contrats de désendettements, dont vous avez parlé au début de vos propos, je vois mal comment nous pourrions continuer à envisager des projets conjoints dans des secteurs prioritaires de l'aide publique au développement quand on sait que nous sommes capables de faire des contrats de désendettement - et que l'on ne communique pas assez d'ailleurs sur ce point, puisque nous ne le faisons pas assez - et que dès que les contrats de désendettements sont faits, la Chine réendette les pays africains et que finalement, on voit bien que nous sommes face à une relation étroitement marquée par un déséquilibre excessif et par une forme



d'asphyxie. Donc je m'interroge, quelles solutions pouvons-nous véritablement apporter ?

Dernière chose sur la question de la diplomatie culturelle et d'influence, vous dites « *qu'il nous faudrait réévaluer à la hausse les montants des bourses du gouvernement français disponibles pour les étudiants chinois, pour renforcer notre attractivité et notre contribution à la sélection des étudiants retenus* ». De quelles attractivités allons-nous parler ? Parce que s'il s'agit de renforcer des bourses d'étudiants sans avoir même pensé notre modèle économique universitaire, je suis désolé chers collègues, nous n'aurons jamais d'étudiant chinois à l'université Saint-Denis de Paris 8 par exemple, nous les retrouverons toujours dans les universités prestigieuses. Je m'interroge sur cette mesure-là de « *réévaluer à la hausse les montants des bourses du gouvernement français* » pour renforcer notre attractivité, laquelle ? Et pour contribuer « *à la sélection des étudiants retenus* » les mots « *sélection des étudiants retenus* » me posent problème.

**M. Jean-Luc Reitzer.** Je voudrais remercier naturellement François de Rugy, qui est président du groupe d'études à vocation internationale sur les questions liées à l'expansion de l'économie taïwanaise, d'avoir mis ce sujet sur la table. Effectivement, j'ai été membre de cette mission avec trois collègues ici présents. Nous avons été très interrogatifs sur le devenir et sur l'avenir de Taïwan. Je voudrais simplement demander à nos co-rapporteurs quelle devrait être ou pourrait être l'action de la France en cas d'invasion de Taïwan par la Chine continentale.

J'ai également beaucoup d'admiration, comme tous les membres de cette commission, pour la Chine. Mais lorsqu'on parle des relations entre la France et la Chine, il y a quelque chose qui me frappe toujours. Nous avons été le premier pays occidental avec le général de Gaulle à reconnaître la Chine et lorsqu'il y a des tensions entre nos deux pays - et il y en a aussi avec d'autres partenaires, notamment avec l'Allemagne - ça a été le cas notamment lorsque nous avons reçu le Dalaï-lama, ça a été le cas avec le vote récent de la résolution sur les Ouïghours, on constate que nous sommes beaucoup plus sévèrement traités par les Chinois que ne le sont d'autres partenaires. Je connais bien l'adage qui dit « qui aime bien châtie bien », mais enfin quelle est la raison selon vous, psychologique, politique ou affective qui explique que l'on soit traités beaucoup plus sévèrement ? Cette sévérité ne s'applique pas simplement à notre pays, elle s'applique individuellement. J'ai été co-rapporteur d'une mission d'information qui s'est tenue il y a 3 ans sur les tensions en mer de Chine méridionale avec Delphine O. J'ai obtenu mon visa pour me rendre en Chine l'après-midi de notre départ et j'ai été convoqué par le premier secrétaire de l'ambassade de Chine sous prétexte que j'avais heurté la sensibilité du peuple chinois. J'ai dû, parce que j'avais été à Taïwan et que j'avais eu quelques prises de position un peu particulières avec d'autres collègues d'ailleurs, m'engager à préserver l'intégrité territoriale de la Chine en me rendant en Chine. Quel pouvoir ! Je me suis senti investi d'une mission mondiale subitement. En tout cas, il y a effectivement une position toute particulière de ce

grand pays qu'est la Chine vis-à-vis de notre pays et vis-à-vis de ses citoyens et de ses représentants.

**M. Frédéric Petit.** Merci aux rapporteurs pour cette somme, je voudrais faire deux remarques et une question très courte. Je crois effectivement que ce qui concerne tout ce que l'on appelle la « diplomatie d'influence » - vous savez mes chers collègues que ce n'est pas un nom que j'aime bien, je préfère parler de l'action de la France dans le monde - doit être traité de manière globale. J'insiste par rapport à l'audition que nous allons avoir de M. Rioux, on ne peut pas parler de l'aide publique au développement et de la Chine sans intégrer dans notre question et notre jugement comme vient de le faire Jean-François le fait que la Chine a une aide publique au développement également. C'est-à-dire qu'il ne sert à rien de reposer des questions en disant strictement pourquoi nous on donne de l'argent à la Chine, il faut réinterroger l'ensemble de la politique de développement, qu'on le fasse avec M. Rioux c'est très bien, mais il y a des choses qui se passent aujourd'hui en Afrique du côté de la Chine qui joue au go, qui est très différente de nous. On ne peut pas aborder ces sujets qui sont des sujets d'action extérieure, pas uniquement diplomatiques, mais d'action extérieure des sociétés civiles, de l'économie, sans les inscrire dans un ensemble. Je voulais insister sur ce point, notre aide publique au développement va dans les deux sens.

Le deuxième point sur lequel je voudrais insister me tient à cœur en tant que Français établi à l'étranger et conseiller du commerce extérieur. Quand on insiste et que l'on prend plaisir à insister sur le fait que les Français ne parlent pas de langues étrangères, que les Français ne connaissent pas la Chine, il faut rappeler qu'il y a je crois chers collègues environ trente mille de nos compatriotes installés en Chine. Trente mille compatriotes en Chine, 13 élus locaux, 13 élus de la République française en Chine.

Je voudrais revenir sur le côté « connaisseur ». Évidemment il faut être plus connaisseur, mais je voudrais que l'on arrête aussi d'oublier comme je viens de le dire que la présence de la France dans le monde n'est pas que de la diplomatie, ce n'est pas que ce que l'on en voit au journal de 20h en France. C'est aussi des gens qui sont « au charbon » aujourd'hui en Chine. Je vous rappelle chers collègues et je vous appelle à le lire, que les 4 500 conseillers du commerce extérieur dans le monde ont écrit un livre en 2012-2013 - auquel j'ai participé puisque j'étais alors en Égypte - qui s'appelait « la Chine hors les murs » et qui était une analyse et une compilation. C'est un sujet extrêmement intéressant. Appuyons-nous sur ce que nous faisons aussi en termes de diplomatie hors les murs. Ma question est la suivante, vous avez dit que vous n'étiez pas d'accord sur certains points, j'aimerais que vous nous disiez où se sont situés ces désaccords.

**Mme Anne Genetet.** Je me réjouis que l'on puisse discuter des relations France-Chine et Europe-Chine, je regrette simplement que cela vienne si tard en fin de mandat parce que la Chine va tellement vite qu'on aurait dû s'en occuper beaucoup plus vite au début du mandat. Mais « mieux vaut tard que jamais ». Rebondissant sur ce que vient de dire Frédéric Petit, je voudrais rendre un hommage

aux Français qui sont établis en Chine. Vous signalez que la démographie française en Chine a baissé au cours de l'année 2021 de 13 %. C'est un énorme handicap pour les relations que nous essayons de développer. Je pense à ceux qui sont bloqués en Chine depuis deux ans – il y a un article des *Échos* sur leur situation – et ne peuvent absolument pas sortir de Chine. Il n'y a d'ailleurs aucune réciprocité.

Je voudrais rappeler aussi - et vous l'avez souligné - que la Chine et le pouvoir en place ne comprennent que le rapport de force et que l'Union européenne doit être extrêmement forte. Pour qu'elles soient équilibrées, les relations que nous pourrions établir doivent passer par ce rapport de force incarné beaucoup plus par l'Union européenne que par la France toute seule.

Je veux également rappeler, ce que votre rapport n'évoque pas, que la Chine dépend de nous. Il aurait été intéressant que vous puissiez développer ce point-là. La Chine a aussi besoin de nous, c'est là aussi que l'on peut établir un rapport de force. Vous avez souligné aussi monsieur le président – et j'ai beaucoup aimé vos remarques – que la Chine avait beaucoup changé depuis 2013, et plus encore la montée en puissance du parti communiste chinois. On ne peut pas laisser de côté le changement de récit national. Nous en avons besoin pour construire une réponse si possible avant la leur.

J'aimerais savoir, dans toutes les recommandations que vous formulez, comment vous envisagez de leur faire passer le mur du son. Nous en parlons entre nous, mais il faut s'en emparer. Par exemple, nos collectivités territoriales, lorsqu'elles reçoivent un investisseur chinois potentiel, lorsqu'elles envisagent d'implanter une usine chinoise, lorsque l'on envisage de faire venir des étudiants chinois, lorsque l'on envisage d'avoir des enseignants chinois, quels mécanismes pouvons-nous mettre en place pour nous assurer que toutes ces personnes agissent librement et qu'elles ne sont pas sous l'influence du parti communiste chinois et respectent nos valeurs et nos principes républicains. Cela me manque dans votre rapport ; dans tous les éléments d'attractivité des recommandations 26 à 28 par exemple il manque cet aspect. C'est bien gentil de vouloir faire venir des Chinois en Europe et en France, mais à quelles conditions ?

Il manque un outil, nous devons je pense nous armer pour être capables d'équilibrer la relation que nous avons à construire avec la Chine. La réciprocité aussi, pas suffisamment évoquée, doit être exigée, c'est un des éléments fondamentaux de la diplomatie française, qui est très important, nous devons à tous égards exiger la réciprocité des relations. On ne peut pas répondre et dialoguer avec la Chine sans avoir défini les mécanismes pour défendre nos valeurs, et cela me manque un peu dans votre rapport.

**M. le président Jean-Louis Bourlanges.** Effectivement une analyse de l'effet des crédits sociaux sur la liberté des acteurs est quelque chose d'essentiel et d'assez troublant.

**M. Buon Tan, rapporteur.** Je pense en effet que les Chinois ont toujours en tête le fait que la France a été le premier pays à reconnaître la Chine, la nouvelle Chine je dirais. Et par conséquent, la France est un ami particulier de la Chine, or elle attend beaucoup de ses amis proches, elle est beaucoup plus exigeante. En effet, je pense qu'un autre pays qui recevrait le Dalaï-lama n'aurait pas la même réaction de la part de Pékin et qu'il s'agit plutôt d'une marque d'affection dans le sens où la France a vraiment une image très particulière, très unique au niveau du pays et de la population chinoise.

Isabelle Rauch qui a posé une question sur la diplomatie culturelle, j'ai suivi de près le sujet des alliances françaises puisque j'ai essayé justement de demander une réciprocité et surtout que les alliances françaises puissent donner des cours à l'extérieur des établissements universitaires. J'ai eu comme réponse dans un premier temps que les alliances françaises n'étaient pas obligées de s'adosser à une université, mais à un établissement d'enseignement, qui peut être par exemple un établissement donnant des cours particuliers de piano. En effet, elles sont obligées de s'adosser à un établissement d'enseignement reconnu en Chine, quel que soit le type d'enseignement. C'est en effet un sujet, parce que c'est une grosse partie des ressources de nos alliances françaises et je pense que c'est quelque chose que l'on peut avoir comme réciprocité.

Pour Anne, concernant la démographie, si on fait le point instantanément, on a une baisse assez importante, entre 12 et 15 %. Cela m'inquiète un peu moins dans le sens où je ne pense pas que ce soit une baisse dans la durée, mais plutôt une baisse liée au blocage de tous les visas quasiment, et notamment de beaucoup d'étudiants qui ne peuvent plus retourner en Chine. Je peux également citer le cas de dirigeants de filiales françaises qui rencontrent beaucoup de difficultés, ça s'est un peu résolu, mais je pense que ça vient de là et qu'on pourra le résorber lorsque la Chine rouvrira ses frontières.

Pour faire connaître nos recommandations, je pense que l'un des meilleurs moyens est que chacun d'entre nous puisse relayer les recommandations, peut-être porter les sujets qui vous concernent le plus, qui vous parlent le plus. En tout cas, nous allons essayer avec Bérengère de communiquer pour relayer ça dans les médias.

Pour répondre à Jean-François Mbaye, nous avons dans le rapport bien stipulé qu'il y avait des axes d'amélioration, notamment, nous avons proposé d'intégrer très en amont les entreprises françaises, les universités et Campus France pour améliorer notre système, pour proposer des formations qui correspondent aux besoins de nos entreprises. Ensuite évidemment que les emplois proposés par nos entreprises seront également un facteur d'attractivité, parce que beaucoup de Chinois font des études pour pouvoir trouver un travail ensuite. C'est également un moyen pour nous de sélectionner dans le sens où si nous estimons que dans tels ou tels domaines nous avons besoin de plus d'étudiants, on peut le faire via les bourses. Je rappelle que même en allant beaucoup plus loin au niveau des bourses, on reste encore très très très loin derrière les anglo-saxons.

**Mme Bérengère Poletti, rapporteure.** Pour Isabelle, je veux juste compléter ce qu'a dit Buon par rapport aux instituts Confucius parce qu'il y a un certain nombre d'instituts qui ont été fermés, notamment du fait de leur incapacité à travailler dans la transparence et de tentatives de conditionnement de certains jeunes esprits sous prétexte d'apprendre la langue. Il y a quand même eu un vrai souci de transparence qui s'est traduit par la fermeture de certains instituts.

François de Rugy nous a expliqué comment les choses s'étaient passées lorsqu'il est allé à Taïwan. Il a été complété dans son propos par Jean-Luc Reitzer qui nous demande ce que devrait faire la France, c'est la grande question. D'ailleurs c'est le titre de notre chapitre sur Taïwan, « la situation de Taïwan, l'endroit le plus dangereux de la planète », même si en ce moment on parle beaucoup de l'Ukraine, tout le monde est bien conscient que les tensions politiques avec Taïwan sont très compliquées. On ne sait pas très bien ce que les Américains vont faire par exemple. Intervendraient-ils vraiment à Taïwan ? Ils l'affirment, parce qu'ils sont dans la dissuasion par rapport à la Chine sur Taïwan, comme nous pouvons dire qu'étant dans l'OTAN, on suivrait la position américaine. Je ne peux rien garantir, je pense que Buon non plus, on ne serait pas nombreux à pouvoir le faire, mais en tout cas, la situation est extrêmement préoccupante et dangereuse, parce que quelque part lorsqu'on écoute les arguments côté chinois, ce n'est pas si, mais plutôt quand. C'est-à-dire qu'ils veulent quoi qu'il advienne réintégrer Taïwan dans le giron chinois, un peu comme ils l'ont fait avec Hong Kong. Pour l'instant, c'est une situation qui est en attente.

Jean-François Mbaye est parti, je voulais simplement lui dire que je suis la première à avoir émis un certain nombre de réserves sur ce que la France et notamment l'AFD peuvent faire avec la Chine dans certains pays d'Afrique, pour tenir compte du risque de donner les clefs de la bonne connaissance et du savoir-faire dans certains pays d'Afrique. Nous en avons discuté avec plusieurs des personnes que nous avons auditionnées, et un grand nombre étaient plutôt favorables, sous prétexte que la Chine était d'ores et déjà implantée en Afrique et que si l'on voulait continuer à pouvoir être influents en Afrique, il fallait que l'on soit avec les Chinois sur un certain nombre de sujets. Par contre, j'ai vraiment insisté sur le fait qu'il fallait conditionner toute coopération au fait qu'elle ne soit pas contraire aux intérêts de la France tant au niveau économique que politique.

Je voudrais revenir sur les moyens déployés pour notre diplomatie, que ce soit à l'extérieur ou en centrale au quai d'Orsay, pour dire que ce que font nos diplomates et ce que fait la haute fonction publique dans le domaine diplomatique avec la Chine est évidemment très bien, digne d'intérêt. Nous les avons auditionnés, ils sont connaisseurs, le problème est qu'ils ne sont pas suffisamment nombreux. Face aux enjeux que représentent l'espace indopacifique, la Chine elle-même, on ne déploie pas suffisamment de moyens humains pour être à la hauteur des enjeux. J'ai préparé quelques chiffres pour que vous puissiez comparer, au niveau du Quai d'Orsay, on a 4 rédacteurs qui s'occupent du sujet chinois, en Allemagne 15, au Royaume-Uni 47 et aux États-Unis évidemment plusieurs centaines. Même si l'on se compare à des pays européens à nos côtés on n'est pas à la hauteur de l'enjeu.

C'est d'ailleurs la première alerte que nous avons formulée pendant l'exposé de ce rapport.

Sur la réciprocité, c'est un sujet important, il a été noté plusieurs fois dans le rapport et a fait l'objet de propositions, mais honnêtement, tous cela pose un problème de fonctionnement en général, pas seulement dans notre commission, dans toutes les commissions, entre le moment on reçoit le rapport et le moment où on discute ensemble, évidemment, on n'a pas le temps de lire tout dans le rapport. Donc évidemment il y a des choses dont vous avez raison de vous inquiéter, mais en l'occurrence ce sont des choses qui ont été notées dans le rapport et notamment sur le sujet de la réciprocité sur lequel on ne va pas encore assez loin. Il faut encore avancer sur ces sujets-là.

Nos désaccords. On va dire que je suis plus « raide » que Buon. A plusieurs moments nous avons envisagé la possibilité de faire des propositions séparées, et je pense que ça n'aurait pas été une bonne chose sur un sujet aussi important. Il y a des choses sur lesquelles peut-être j'aurais été plus raide, plus dure, que j'ai assouplies dans la formulation tout en veillant à ce que tous les sujets qui me préoccupent et qui vous préoccupent soient présents et formellement inscrits dans le rapport. Et Buon Tan – en tout cas c'est ainsi que je l'ai ressenti – a une approche de la Chine qui est très économique, qui est plus économique que politique. Par conséquent, il a identifié énormément de sujets sur la problématique économique et il a voulu que ces sujets-là soient développés. Nous avons essayé de trouver un moyen terme et je pense honnêtement qu'on a vraiment tout expliqué.

Parfois quand on dit tout, on dit que l'on ne dit rien, mais nous n'étions pas dans un exercice comme celui que nous avons eu l'autre jour lors de la table-ronde sur les Ouïghours ou lors de l'examen de proposition de résolution sur la reconnaissance du caractère génocidaire des crimes commis au Xinjiang dans l'hémicycle. On est dans un exercice qui dure depuis presque un an. Nous avons auditionné plus de 80 personnes, c'est un sujet très lourd et il est regrettable qu'il soit arrivé en fin de mandat, mais je pense qu'il sera intéressant d'en prendre connaissance au début du prochain mandat parce qu'il y a énormément de références, énormément de notes de bas de pages avec des liens pour se référer à des travaux. Si l'on veut bien appréhender le sujet chinois au prochain mandat, je pense qu'il sera utile de s'y plonger sérieusement.

**M. Buon Tan, rapporteur.** Très rapidement, je dirais qu'avec Bérengère nous n'étions pas parfaitement synchro, mais que sur le fond, nous sommes tout à fait d'accord, notamment sur le diagnostic des problèmes à traiter, des faiblesses de l'Europe, de la France. En revanche, en effet nous avons peut-être eu des lectures différentes sur les faits et je la remercie d'avoir - comme je l'ai fait d'ailleurs - essayé de mettre de « l'eau dans son vin ».

L'idée était vraiment importante, et je réponds à la remarque du président Bourlanges en introduction, notre but était vraiment de faire un rapport sur le fond et de proposer des recommandations qui puissent être utiles et ne pas faire de la

représentation, et c'est peut-être pour cela aussi que l'on a pu se détacher de l'actualité.

Je comprends qu'aujourd'hui, dans les semaines qui ont précédé et pour plusieurs semaines sans doute, le sujet du Xinjiang va être beaucoup dans l'actualité, mais justement, nous avons essayé d'en sortir et de faire quelque chose en profondeur pour pouvoir tout balayer. Nous avons laissé passer quelques gros sujets que l'on a un peu moins traités en profondeur, sur l'indopacifique, sur le spatial en tenant compte de l'existence d'autres rapports d'information qui ont été présentés ou qui vont l'être. *Modulo* ces points nous avons essayé de couvrir tous les sujets, et surtout de proposer quelque chose de pragmatique qui puisse aboutir sur des recommandations applicables dans les relations stratégiques entre la France et l'Europe vis-à-vis de la Chine.

**M. le président Jean-Louis Bourlanges.** Monsieur Frédéric Petit, la différence entre nos deux rapporteurs est simple : Mme Bérengère Poretti aurait voté pour la résolution tendant à la reconnaissance du caractère génocidaire des crimes commis au Xinjiang si elle avait pu voter et M. Buon Tan s'est exprimé contre. Cette différence est importante, je ne sais pas si elle se manifeste dans le rapport.

Nous allons, à présent, voter sur la publication du rapport, sauf si les rapporteurs souhaitent, compte tenu de ce qui a été dit, apporter des modifications qui ne pourraient être que très limitées, auquel cas nous leur donnerions huit jours pour le faire avant de voter, sans débat bien sûr. Sinon, je pense qu'il y a un avis très large et sans doute unanime pour autoriser la publication du rapport tel quel dès maintenant.

**Mme Bérengère Poletti, rapporteure.** Pour tenir compte de toutes les remarques qui ont été faites, notamment par vous, je pense qu'il serait peut-être plus simple d'adjoindre dans le rapport le compte rendu des débats de la commission, si vous l'acceptez.

**M. le président Jean-Louis Bourlanges.** Je pense que c'est une excellente suggestion des rapporteurs. Sur la base de la proposition de Mme Poletti, je mets aux voix la publication du rapport d'information sur – j'insiste sur ce nouveau titre – la stratégie de la France et de l'Europe à l'égard de la Chine.

*La commission modifie l'intitulé de la mission d'information et autorise le dépôt du rapport d'information sur la stratégie de la France et de l'Europe à l'égard de la Chine en vue de sa publication.*





## **ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS**

*(par ordre chronologique)*

- **Institut des études de sécurité de l'Union européenne (EUISS)**  
— Mme Alice Ekman, analyste responsable
- **Fondation pour la Recherche Stratégique**  
— M. Antoine Bondaz, chargé de recherche
- **Table ronde sur les enjeux de l'économie chinoise**  
— Mme Mary-Françoise Renard, responsable de l'Institut de recherche sur l'économie de la Chine (IDREC)  
— M. Jean-François Dufour, directeur de DCA Chine analyse
- **CNRS**  
— M. Jean-Pierre Cabestan, directeur de recherche, chercheur associé à l'Asia Centre (Paris) et au Centre d'étude français sur la Chine contemporaine (Hong Kong)
- **Institut Montaigne**  
— M. François Godement, historien, conseiller Asie
- **Comité France - Chine**  
— Mme Sybille Dubois-Fontaine Turner, directrice générale  
— M. Jean-Louis Chaussade, co-président  
— M. Jean Lemierre, co-président
- **Prospective et innovation et Leaders pour la paix**  
— M. Jean-Pierre Raffarin président, ancien Premier ministre et membre honoraire du Parlement
- **Ministère de l'économie, des finances et de la relance – Direction générale du trésor**  
— M. William Roos, chef du service des affaires multilatérales et du développement (SAMD)  
— Mme Magali Cesana, cheffe du service des affaires bilatérales, de l'internationalisation des entreprises et de l'attractivité (SABINE)
- **Table ronde guerre économique**  
— M. Ali Laïdi, journaliste de France 24  
— M. Charles Thibout, chercheur associé de l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS)

— M. Joffrey Célestin-Urbain, chef du Commissariat à l'information stratégique et à la sécurité économique (SISSE)

- **Table ronde sur les enjeux du secteur du luxe**

— M. Jean-François Palus, directeur général délégué et administrateur de Kering

— M. Marc-Antoine Jamet, secrétaire général de LVMH

- **Table ronde sur l'Indopacifique**

— Mme Valérie Niquet, fondatrice et directrice de l'Observatoire des Stratégies Chinoise et Asiatiques de l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS) et chercheure pour la Fondation de la recherche stratégique (FRS)

— M. Jean-Vincent Brisset, chercheur associé et spécialiste des questions de sécurité en Asie à l'IRIS et cofondateur de l'Observatoire des stratégies chinoise et asiatiques

- **Ministère des armées**

— M. le commissaire en chef de 1<sup>ère</sup> classe Christophe Bergey, chef de bureau « Asie/Pacifique/Amérique latine » à l'état-major des armées

- **Ministère de l'Europe et des affaires étrangères et secrétariat général des affaires européennes**

— Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes

— M. David Cvach, directeur, Direction de l'Union européenne

- **Ministère de l'Europe et des affaires étrangères**

— M. Matthieu Peyraud, directeur de la culture, de l'enseignement, de la recherche et du réseau

- **Table-ronde sur le secteur aéronautique**

— M. Alexandre Ziegler, président de la Commission internationale du GIFAS, directeur des Affaires institutionnelles et internationales du groupe SAFRAN

— M. Vincent Gorry, directeur des affaires internationales et européennes du GIFAS

— M. Antoine Bouvier, directeur de la stratégie, des fusions & acquisitions, des affaires publiques d'Airbus SAS

— M. Philippe Coq, directeur des Affaires publiques France d'Airbus SAS

— M. Marc Hamy, responsable des affaires internes d'Airbus SAS

- **Table-ronde consacrée aux industries agroalimentaires et biologiques**

— M. Pierre Charbonnier, Executive VP Monde qualité, achat et fabrication

— Mme Isabelle Tongio, directrice des affaires publiques de Biomérieux

— M. Franck Capdevielle VP Moyen-Orient, Afrique, Asie-pacifique, Mérieux NutriSciences

— M. Éric Grande, directeur qualité de Lactalis Export International

- M. César Giron, président de la Fédération des exportateurs de vins et spiritueux
- M. Nicolas Ozanam, délégué général de la Fédération des exportateurs de vins et spiritueux
- M. Guillaume Roué, président de l'Interprofession du Porc (INAPORC)
- **Asiatique européenne de commerce (AEC China)**
  - M. André Chieng, président d'AEC et vice-président du Comité France-Chine
- **Chambre de commerce et d'industrie de Chine en France (CCICF), Conseil chinois pour le Développement du Commerce international (CCPIT), China Council for the promotion of international trade - China chamber of international commerce (CCOIC)**
  - M. SHI Weiliang, directeur général de Huawei France et vice-président de la CCICF
  - M. CAI Guofeng, représentant général de CCPIT en France et secrétaire général de la CCICF
  - Mme LIU Ying, assistante du CCPIT et secrétaire de la CCICF
- **Ministère de l'Europe et des affaires étrangères – Direction Asie et Océanie**
  - M. Bertrand Lortholary, directeur d'Asie et d'Océanie
  - M. Louis Riquet, sous-directeur d'Extrême-Orient
- **Ambassade de Chine en France**
  - Son Exc. M. LU Shaye, ambassadeur de Chine en France
- **M. Hubert Védrine**, diplomate, ancien ministre des affaires étrangères
- **Table-ronde sur les enjeux de la coopération universitaire et scientifique**
  - M. Jean-François Huchet, président de l'INALCO et vice-président de la commission des relations internationales et européennes de la CPU
  - Mme Béatrice Khaiat, directrice générale de Campus France
- **BT internet**
  - M. David Baverez, investisseur et auteur de « Chine-Europe : le grand tournant » (2021)
- **Bureau de représentation de Taipei en France**
  - M. François Chihchung Wu, chef du Bureau de représentation de Taipei en France
  - M. Philippe Chia-Liang Yen, conseiller, chef des relations parlementaires
  - M. Antoine Jui-An Cheng, secrétaire chargé des relations parlementaires
- **Mercator Institute for China Studies (MERICS), Berlin**
  - Dr Mikko Johannes Huotari, directeur exécutif
  - Mme Irène Hors, attaché supérieur

— M. Jan Ulrich Weidenfeld Gaspers, Responsable de la politique et du conseil

- **Table ronde sur les enjeux stratégiques et de défense**

— M. Frédéric Mauro, chercheur associé de l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS)

— M. Mathieu Duchâtel, directeur du département avis de l'Institut Montaigne

— M. Marc Julienne, responsable des activités Chine au Centre Asie de l'Institut français des relations internationales (IFRI)

- **Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM)**

— M. Paul Charon, chercheur et co-auteur d'un rapport sur les opérations d'influence de la Chine

- **Agence française de développement**

— M. Rémy Rioux, directeur général

- **Datenna - China Industry & Innovation Intelligence**

— Mme Julia Voermans, Industry Analyst

- **Table-ronde sur la propriété intellectuelle**

— M. Arnaud Casalonga, avocat au Barreau de Paris

— M. Vincent Remy, ingénieur spécialiste en brevet et associé de LLR Conseil en Propriété Industrielle -

— Mme Kristell Erout, associée de LLR Conseil en Propriété Industrielle

— M. François-Xavier de Beaufort, directeur de l'action économique à l'Institut national de la propriété industrielle (INPI)

- **Parlement européen**

— M. Reinhard Butikofer, eurodéputé, président de la Délégation du Parlement européen pour les relations avec la Chine

- **Groupe Thales**

— Mme Marion Paradas, vice-présidente en charge des relations internationales

- **France China Foundation**

— Mme Irène Hors, Présidente du comité de pilotage

— M. Nicolas Macquin, président

— M. Hugues de Revel, directeur général

- **Jacques Delors Institute**

— Mme Elvire Fabry, Senior Research Fellow

— Mme Sylvie Bermann, présidente du groupe de travail sur les relations entre l'Union européenne et la Chine et ancienne ambassadrice de France en Chine

- **M. Maurice Gourdault-Montagne**, ancien ambassadeur de France en Chine et ancien secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères
- **Carnegie Endowment for International Peace**
  - M. Philippe Le Corre, attaché supérieur non-résident aux Europe Program du Carnegie Endowment for International Peace et Professeur invité, chargé de recherche principal à l'Institut de recherche et d'enseignement sur la négociation de l'ESSEC

#### **Contributions écrites**

- **Ministère de l'Économie, des finances et de la relance, Sous-direction de la politique commerciale, de l'investissement et de la lutte contre la criminalité financière - Bureau du contrôle des investissements étrangers en France (MULTICOM4)**
- **Université Paris-Saclay**
- **Groupe Vatel**

#### **Déplacement en Belgique du 29 au 30 novembre 2021**

- **Service européen pour l'action extérieure**
  - M. Gunnar Wiegand, directeur Asie-Pacifique
- **Parlement européen**
  - M. Arnaud Danjean (FR-PPE), membre de la commission du commerce international, membre de la sous-commission sécurité et défense
  - M. Raphaël Glucksmann (FR-S&D), président de la commission spéciale sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne, y compris la désinformation, vice-président de la sous-commission des droits de l'homme, membre des commissions des affaires étrangères et du commerce international
- **Mission de la République populaire de Chine auprès de l'Union européenne**
  - Son Exc. M. Ming Zhang, ambassadeur
- **Commission européenne, direction générale du commerce**
  - Mme Adeline Hinderer, cheffe de l'unité Extrême Orient
- **Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne**
  - Mme Claire Raulin, Ambassadrice, Représentante permanente de la France auprès du Comité politique et de sécurité de l'Union européenne
  - M. Louis Doucet, conseiller Asie-Océanie

- **Commission européenne, direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME**

— Mme Kerstin Jorna, directrice générale

### **Déplacement en Grèce du 6 au 8 décembre 2021**

- **Ministère hellénique des affaires étrangères**

- **Ambassade de France en Grèce**

— M. Patrick Maisonnave, ambassadeur

- **Journal des Rédacteurs (EfSyn)**

— Mme Christina Kopsini, journaliste

- **Parlement hellénique**

— M. Ioannis Tragakis, député du Pirée et président du groupe d'amitié Grèce-Chine

- **Copelouzos Group**

- **Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP) (Fondation grecque pour la politique européenne et étrangère)**

— M. Georges Tzogopoulos, chercheur au Centre international de formation européenne (CIFE)







## ANNEXE N°3 : LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES UTILISÉS DANS LE RAPPORT

### A

ADFIAP	<i>Association of Development Financing Institutions in Asia and the Pacific</i>
AEC	Asiatique européenne de commerce
AFD	Agence française de développement
AFEX	Association des Architectes Français à l'Export
AGNU	Assemblée générale des Nations Unies
ANR	Agence nationale de la recherche
APD	Aide publique au développement
APL	Armée populaire de libération
ASEAN	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
ASPI	<i>Australian Strategic Policy Institute</i>

### B

BAII	Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures
BATHX	Baidu, Alibaba, Tencent, Huawei, Xiaomi
BDI	<i>Bundesverband der Deutschen Industrie</i>
BDU	Biens à double usage
BGF	Bourses du gouvernement français
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BRI	Belt and Road Initiative
BRICS	Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud

### C

CAEG	<i>China Arts and Entertainment Group</i>
CAI	<i>Comprehensive Agreement on Investment</i>
CAP	Comité d'aide publique au développement
CCNUCC	Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
CCPPC	Conférence consultative politique du peuple chinois
CCTV	<i>China Central Television</i>
CDB	<i>China Development Bank</i>
CDN	Contribution déterminée au niveau national
CEFC	Centre d'étude français sur la Chine contemporaine
CEI	Commission électrotechnique internationale

CEPI	<i>Coalition for Epidemic Preparedness Innovations</i>
CGTN	<i>China Global Television Network</i>
CIDCA	<i>China International Development Cooperation Agency</i>
CIIEF	Comité interministériel des investissements étrangers en France
CIKD	<i>Center for International Knowledge on Development</i>
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CNSA	Agence spatiale nationale de Chine
CNUDM	Convention des Nations unies sur le droit de la mer
COP	Conférence des parties
COPS	Comité politique et de sécurité
CPU	Conférence des Présidents d'Université
CRI	<i>China Radio International</i>

## **D**

DAB	<i>Digital Audio Broadcasting</i>
DGT	Direction générale du Trésor
DROM-COM	Départements et régions d'outre-mer et collectivités d'outre-mer
DSS	Département des systèmes spatiaux

## **E**

ETI	Experte technique internationale
EUISS	<i>European Union Institute for Security Studies</i>
EURICS	Institut européen d'études sur la Chine

## **F**

FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds Monétaire International
FOCAC	Forum sur la coopération sino-africaine
FSS	Force de soutien stratégique

## **G**

GAFAM	Google, Amazon, Facebook, Microsoft
GIS	Groupement d'intérêt scientifique

## **I**

ICBM	Missile balistique intercontinental
IDE	Investissement direct à l'étranger
IEF	Investissements étrangers en France

IGP	Indications géographiques protégées
INPI	Institut national de la propriété industrielle
IORA	Association des États riverains de l’océan Indien
ISO	Organisation internationale de normalisation
ISSD	Initiative de suspension de la dette
ITM	Initiative des trois mers

## **M**

MEAE	Ministère de l’Europe et des Affaires étrangères
MEFR	Ministère de l’économie, des finances et de la relance
MOFCOM	Ministère chinois du commerce
MERICS	<i>Mercator Institute for China Studies</i>

## **N**

NDB	<i>New Development Bank</i>
NRS	Nouvelles routes de la soie

## **O**

OACI	Organisation de l’aviation civile internationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement
ODD	Objectifs de développement durable
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMPI	Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations unies
ONUDI	Organisation des Nations unies pour le développement industriel
OTAN	Organisation du traité de l’Atlantique Nord

## **P**

PCC	Parti communiste chinois
PFR	Pays en développement à faible revenu
PIA	Programme d’Investissement d’Avenir
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises

## **Q**

QUAD	Dialogue de sécurité quadrilatéral (États-Unis, Japon, Inde, Australie)
------	---

**R**

RCEP *Regional Comprehensive Economic Partnership*

REM / CNY Renminbi (yuan)

RFI Radio France Internationale

RPC République Populaire de Chine

**S**

SAC *Standardization Administration of China*

SER Service économique régional

SISSE Service de l'information stratégique et de la sécurité économiques

SRAS Syndrôme respiratoire aigu sévère

**T**

TFUE Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

TSMC *Taiwan Semiconductor Manufacturing Company*

**U**

UE Union européenne

UIT Union internationale des télécommunications

UMIFRE Unités mixtes des instituts de recherche français à l'étranger

**Z**

ZEE Zone économique exclusive

## ANNEXE N 4: LETTRES



ASSEMBLÉE  
NATIONALE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

Bérengère POLETTI  
*Députée des Ardennes*  
*Secrétaire de la Commission des Affaires étrangères*

**Monsieur Rémy RIOUX**  
*Directeur de l'Agence Française  
de Développement*

Agence Française de Développement  
5 rue Roland Barthes  
75012 PARIS

Charleville-Mézières, le 17 janvier 2022

N.Réf : AS / BP / 04-2022

Monsieur le Directeur,

Dans le cadre de la Mission d'information relative à la politique de la France et de l'Europe à l'égard de la Chine, que je mène conjointement avec Monsieur le Député Buon Tan, vous avez été auditionné dans le cadre des interventions de l'Agence Française de Développement (AFD) en Chine.

Lors de cette audition durant laquelle nous vous avons interrogé à ce sujet, vous avez indiqué que les subsides prêtés à la Chine n'étaient pas valorisés dans le cadre de l'APD et que ce partenariat ne coûtait rien à l'AFD, donc à la France, mais qu'au contraire, il lui rapportait. Or, le Député Marc LE FUR, rapporteur spécial des missions budgétaires au sein de la Commission des Finances, contredit cette version.

En effet, dans un rapport annexé au projet de loi de finances pour 2022, le Député Marc LE FUR s'est étonné que la Chine bénéficiait toujours de la solidarité française alors que ce pays se rapproche progressivement du statut de première puissance économique mondiale. Il a expliqué que Pékin « occupe la position particulière de récipiendaire et de donneur » :

...



ASSEMBLÉE  
NATIONALE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

Bérengère POLETTI  
*Députée des Ardennes*  
*Secrétaire de la Commission des Affaires étrangères*

.../...

Face à ces déclarations, je vous prie de bien vouloir me faire savoir si vous avez réagi aux éléments avancés par le Député Marc LE FUR et aux médias qui les ont relayés ? Si oui, je vous serais reconnaissante de me faire part de vos réponses. Notre mission d'information relative à la Chine touchant à sa fin très prochainement, je vous saurai gré de me les apporter aussi rapidement que possible.

Vous remerciant par avance de l'intérêt que vous porterez à cette démarche, je vous prie de croire, Monsieur le Directeur, en l'assurance de ma considération distinguée.

*Ben à vous*

Bérengère POLETTI

**GROUPE AGENCE FRANÇAISE  
DE DÉVELOPPEMENT**

*Le Directeur Général*

Paris, le 2 février 2022

Mme Bérandère Poletti  
Députée des Ardennes

Assemblée Nationale  
126 rue de l'Université  
75355 Paris 07 SP

Madame la Députée, madame l'Administratrice,

J'ai bien reçu votre courrier relatif aux financements que l'AFD contractualise en Chine et je vous en remercie beaucoup. En réponse à votre demande, vous trouverez ici quelques éléments de précision.

L'AFD accorde des financements à la Chine dans le cadre de la stratégie validée par le Gouvernement et le Parlement. Ces concours sont notamment conformes aux orientations de la loi du 4 août 2021 sur le développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, à savoir « le financement des biens publics mondiaux » et, au premier chef, la lutte contre le changement climatique et la protection de la biodiversité. Ces financements respectent également les stratégies relatives à la Chine approuvées par le Conseil d'administration de l'Agence, où vous siégez et représentez l'Assemblée nationale.

Ces financements sont en effet déclarés jusqu'à présent par les autorités françaises au titre de l'aide publique au développement de la France au Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, puisqu'ils répondent aux critères fixés par le CAD pour caractériser l'aide publique au développement, la Chine demeurant officiellement un pays en développement au regard de son revenu par habitant. Ces critères font l'objet de définitions internationales agréées et les chiffres cités par le député Le Fur y correspondent.

Les opérations de prêt de l'AFD en Chine ne mobilisent pas de moyens budgétaires. Seules en bénéficient jusqu'à présent, s'agissant de l'AFD et pour des montants très modestes, les activités de coopération technique accompagnant ces prêts (études, conseil, etc.).

Je vous prie d'agréer, Madame la Députée, l'expression de ma respectueuse considération.



Rémy Rioux