

Ligue européenne de Coopération économique
Bruxelles, le 8 octobre 2019

« **Chine et Europe, partenaires ou concurrents ?** »

Original : français

Recommandations adoptées par la Commission économique et sociale
le 8 octobre 2019

et par le Conseil Central le 3 décembre 2019

Résumé

Les faits :

- Les échanges commerciaux et financiers entre l'Europe et la Chine se sont développés très rapidement, ayant encore doublé au cours des dix dernières années, avec un déficit commercial important de l'UE (1,2% du PIB européen).
- Les règles du jeu sont déséquilibrées à notre détriment : contrefaçons, dumping, subventions abusives, accès difficile aux marchés publics, exigence de compensations.
- Le conflit commercial bilatéral de grande ampleur engagé par le Président américain n'a abouti jusqu'ici qu'à une perte de confiance et un freinage brutal de la croissance du commerce mondial.
- Les investissements étrangers restent handicapés par l'absence de réciprocité et d'Etat de droit.
- Les nouvelles technologies posent des problèmes de dépendance excessive de nos entreprises, voire de risque d'utilisation frauduleuse de données sensibles ou privées (HUAWEI...).
- Les projets liés à la "route de la soie" apportent investissements et modernisation, mais aussi un risque d'endettement excessif et de dépendance.

Nos propositions :

- L'Europe doit proposer une médiation entre les dirigeants chinois et américains et promouvoir une réforme d'ensemble de l'OMC.
- L'UE doit parler d'une seule voix et proposer un "plan de route" pour le démantèlement des subventions abusives et l'accès aux marchés, avec une modulation selon les régions et les secteurs.
- Il faut impérativement obtenir la révision du statut de la Chine en tant que pays en développement à l'OMC, qui n'est plus justifié.
- L'Europe doit insister pour obtenir le démantèlement des mesures protectionnistes freinant l'investissement direct étranger en Chine et l'accès aux marchés publics ; le "China-EU Comprehensive Investment agreement" devrait être adopté dès 2020.
- Des règles de conduite acceptables par tous devraient couvrir les problèmes posés par les nouvelles technologies, sur la base de la liberté d'accès réciproque et de la protection de la vie privée comme de la propriété industrielle.
- Un guide européen de bonne utilisation devrait orienter les options des pays d'accueil de la "route de la soie" en matière de transfert de technologie, d'emploi et de préservation de la souveraineté.
- Il serait souhaitable de mettre en place une stratégie européenne offrant à la Chine un partenariat sur la protection des biens publics mondiaux et les questions monétaires internationales.

La Commission économique et sociale de la Ligue européenne de Coopération économique (LECE), réunie à Bruxelles le 8 octobre 2019, a débattu du thème "**Chine et Europe, partenaires ou concurrents ?**" avec plusieurs personnalités :

- **Françoise NICOLAS**, Chef du Centre Asie de l'Institut français des Relations internationales (IFRI)
- **Antonio MARTINS da CRUZ**, Président de LECE-Portugal, ancien ministre des Affaires Etrangères
- **Heiko WILLEMS**, Représentant à Bruxelles du BDI (Bundesverband der deutschen Industrie), patronat allemand
- **Maria MARTIN-PRAT**, Directrice à la Commission Européenne, négociatrice de l'accord Union Européenne-Chine sur les investissements
- **Jean-Louis BUCHALET**, Président de Pythagore Investissements, auteur du livre "La Chine, une bombe à retardement" (Ed. Eyrolles, 2019)
- **Massimo DEANDREIS**, Directeur général SRM, Centre d'Etudes Economiques du Groupe Bancaire Intesa Sanpaolo

1. Constat

1.1. Les relations tant commerciales que financières entre l'Europe et la Chine se sont développées à un rythme extrêmement rapide depuis trente ans : aujourd'hui la part de la Chine dans les importations européennes¹ venant de pays tiers est de 21 % et dans ses exportations de 11 %, les échanges de biens entre la Chine et l'UE ayant plus que doublé en dix ans². Le déficit commercial³ total de l'UE avec la Chine a été de 185 Md€, soit 1,2 % du PIB européen, avec de grandes différences entre les pays membres de l'UE, dont la plupart est déficitaire mais quelques-uns comme l'Allemagne sont excédentaires⁴. Sur le plan financier on constate, outre le développement des bourses de Hong Kong, Shanghai, Shenzhen, dans lesquelles des européens investissent, des achats significatifs de titres sur les bourses européennes et une tendance croissante au rachat d'entreprises européennes par des intervenants chinois⁵. Ces tendances ne peuvent que se renforcer dans un avenir prévisible. Or la réciprocité n'existe pas, puisque la Chine interdit ou restreint fortement la prise de participation dans un grand nombre de secteurs.

1.2. Il est indéniable que les règles du jeu sont déséquilibrées à notre détriment, en dépit de l'entrée de la Chine à l'OMC. Il faut aussi avoir le courage de dire que la Chine, pays "émergé", n'est plus dans son ensemble un pays en développement comme à l'époque de son adhésion et que les particularités dont ce statut de pays en développement sont assorties à l'OMC n'ont plus lieu d'être. En outre, les entreprises européennes comme celles des autres pays industrialisés se plaignent, à juste titre, de la fréquence des contrefaçons⁶, de certaines pratiques avérées de

¹ Les chiffres de 2018 sont les suivants : importations de l'UE venant de Chine = 300 Md€, sur un total de 1 800 Md€ d'importations venant de pays hors UE ; exportations de l'UE vers la Chine = 210 Md€ sur un total de 1 880 Md€ exportés vers les pays hors UE.

² Les importations de l'UE en provenance de Chine ont été multipliées par 2,37 entre 2007 et 2017.

³ Il est vrai qu'une partie vient des filiales d'entreprises européennes installées en Chine.

⁴ Les pays excédentaires sont l'Allemagne (18,2 Md€), la Finlande et l'Irlande. Les trois pays les plus déficitaires sont l'Italie (17,6 Md€), le Royaume-Uni (18 Md€) et surtout les Pays-Bas (75 Md€), qui réexportent une grande partie de ces achats vers d'autres pays de l'UE.

⁵ Les investissements directs étrangers (IDE) de la Chine ont été de 178 Md\$ en 2016 et 128 Md\$ en 2018, sur un total mondial de 1 200 Md\$.

⁶ Des progrès sont cependant enregistrés depuis quelques temps en matière de protection de la propriété intellectuelle.

dumping, du soutien abusif aux entreprises publiques⁷ -en particulier de leur accès au crédit-, de la position de monopole ou quasi-monopole de certaines, de difficultés d'accès aux marchés publics chinois et de l'exigence fréquente de compensations ("offset") imposées à nos exportateurs. Des progrès ont certes été enregistrés sur certains points, mais ils sont lents et partiels.

1.3. Tant pour répondre à cette inégalité de traitement qu'en raison du considérable déficit américain (250 Md\$ en 2018) du commerce entre les deux pays, le Président TRUMP a déclenché un conflit commercial de grande ampleur avec la Chine. Malgré les multiples tentatives de négociation, y compris par dialogue direct entre dirigeants selon la méthode qu'il affectionne, ce conflit n'a abouti jusqu'ici qu'à l'imposition réciproque de droits de douane de plus en plus élevés⁸ dont les répercussions sur l'ensemble du commerce international et sur la croissance mondiale sont délétères. On constate que le taux de croissance du commerce mondial s'est réduit de 7 % en 2016 à 1,2 % en 2019⁹ et que les prévisions de croissance mondiale, affectées tant directement par l'élévation des droits de douane qu'indirectement par la perte de confiance des investisseurs, sont constamment révisées à la baisse par les organisations internationales¹⁰.

1.4. En ce qui concerne les investissements étrangers – chinois en Europe¹¹, européens en Chine – la question des moyens permettant d'assurer la réciprocité et l'égalité des traitements reste ouverte¹². L'absence d'un véritable Etat de droit, dans la sphère économique comme dans la sphère politique, est un problème évident, mais difficile à traiter dans le contexte du conflit commercial précité.

1.5. Des problèmes sérieux sont par ailleurs posés par la dépendance excessive de nos entreprises à l'égard de certaines nouvelles technologies chinoises, voire par l'utilisation potentielle de ces technologies à des fins d'espionnage ou de collecte de données sensibles ou privées. Comme le montre l'affaire HUAWEI, ces préoccupations ne sont pas seulement américaines – ce qui a conduit les Etats-Unis à interdire l'exportation de certains composants électroniques vers la Chine - mais aussi européennes : la décision prise par certains membres de l'UE d'exclure cette entreprise des appels d'offre qui vont être lancés pour la technologie "5G" le montre clairement. Le problème est cependant complexe, compte-tenu de l'interdépendance des entreprises chinoises, américaines et européennes, avec de multiples échanges dans les deux sens tout au long de la "chaîne de valeurs".

1.6. Dans ce contexte tendu, les perspectives stratégiques ouvertes par la "route de la soie" sous ses différentes formes (One Belt, one Road"- OBOR - : voie terrestre et ceinture maritime) doivent être vues d'une façon positive, car elles apportent un flux important d'investissements

⁷ Qui, tout en continuant à jouer un rôle important, ne sont cependant plus aujourd'hui les acteurs majoritaires en termes de production et même d'emploi.

⁸ La taxation des importations venant de Chine aux USA dépasse maintenant 15 % en moyenne.

⁹ Ce chiffre attendu de 1,2% figure dans les prévisions les plus récentes de l'OMC (Organisation mondiale du Commerce, WTO en anglais) ; la révision en baisse est forte, puisque la prévision précédente était de 2,6 %.

¹⁰ C'est ainsi que la croissance mondiale pour 2019 vient d'être revue en baisse pour la troisième fois (à 2,9 % au lieu de 4 % initialement) dans les prévisions de l'OCDE. Ce taux serait le plus faible de toute la période postérieure à la crise financière de 2008.

¹¹ Les investissements directs chinois en Europe ont atteint 40 Md\$ annuels, mais ils ne représentent encore que 9% du stock total.

¹² D'autant que le secteur bancaire chinois, principalement public, a un poids important : 3 des 10 principales banques dans le monde sont chinoises. De plus, il reste extrêmement difficile pour les acteurs financiers européens de s'installer en Chine.

et de modernisation aux pays d'Asie, du Moyen-Orient, d'Afrique notamment, mais aussi à certains pays européens (Grèce, Portugal, Italie). Cependant ces opportunités présentent aussi de réels dangers : accumulation de dettes impossibles à honorer, la Chine consentant le plus souvent ses financements sous forme de prêts bilatéraux, parfois à court terme¹³ ; risque de dépendance croissante, voire irréversible, économique et financière à l'égard de l'investisseur chinois. On peut y ajouter, en Afrique, la faiblesse des retombées en matière d'emploi et de technologies, compte-tenu de l'importation fréquente de travailleurs chinois pour réaliser les travaux, - cf les exemples de l'Algérie, de l'Ethiopie et de toute la façade de l'Océan Indien-.

2. Propositions

Souhaitant apporter sa contribution à l'élaboration de politiques permettant de faire évoluer les conflits actuels vers une coopération bénéfique à tous, notamment entre Chine, Etats-Unis et Europe, notre Commission formule les propositions suivantes.

2.1. L'Europe ne peut rester simple spectatrice d'un conflit commercial qui la concerne pourtant au premier chef. Elle doit se positionner d'un point de vue géostratégique et prendre l'initiative pour proposer une médiation entre les dirigeants chinois et américains, malgré la forte appétence de ceux-ci pour des négociations purement bilatérales, qui s'avèrent sans issue. Cela pourrait aider à réduire les tensions, au moins à court terme. Plus fondamentalement, il paraît nécessaire de proposer une réforme d'ensemble de l'OMC en y incluant, au-delà des droits de douane, les questions de fond évoquées ci-dessus (contrefaçons, subventions -parfois occultes, dumping, soutien abusif aux entreprises publiques, accès aux marchés publics, exigences de compensations), assez peu traitées jusqu'à présent. Il est en tout cas indispensable de trouver le moyen de remettre en fonctionnement normal l'organe de règlement des différends de l'OMC, actuellement paralysé par les Etats-Unis.

2.2. Pour progresser dans cette direction, il nous semble nécessaire que l'Europe renonce aux approches nationales dispersées, parle d'une seule voix et décrive elle-même clairement ce qu'elle propose sur ces différents sujets, qui ne peuvent demeurer au stade infructueux des récriminations réciproques. Par exemple, un cheminement progressif pour le démantèlement des subventions abusives, visibles ou cachées, aux entreprises publiques devrait être décrit, de même qu'un "plan de route" pour l'ouverture réciproque complète de l'accès aux marchés, qui rencontre aussi des obstacles notamment aux Etats-Unis. Il serait souhaitable, dans cette perspective de ménager une approche différenciée selon les régions – qui sont loin d'avoir toutes le même niveau de développement– et selon les secteurs, pour tenir compte notamment de leurs impacts relatifs sur l'environnement.

2.3. La question du statut de la Chine en tant que pays en développement au sein de l'OMC doit être enfin traitée. Il n'est pas possible que la deuxième économie mondiale continue à bénéficier d'un statut de pays en développement, qui lui donne des avantages asymétriques et qui est dépassé. Cette négociation nécessaire doit être engagée sans tarder et avec résolution, en y donnant une place importante aux problèmes de subventions et d'accès aux marchés publics¹⁴. La Chine tient certes à ces avantages, qui sont une survivance, mais il n'est sans doute pas impossible de lui faire admettre que son rang de premier exportateur mondial¹⁵ et de deuxième économie mondiale qui souhaite devenir la première, comme l'a indiqué Xi JINPING, est incompatible avec le maintien du statut de pays en développement.

¹³ Ces prêts fragilisent d'ailleurs également les entreprises chinoises, souvent surendettées.

¹⁴ Un projet d'accord international sur cette question des marchés publics est sur la table.

¹⁵ La part de la Chine dans les exportations manufacturières mondiale est passée de 6 % en 2001 à 19 % en 2015.

2.4. En ce qui concerne l'investissement direct étranger en Chine, l'Europe doit insister pour tenir le démantèlement de mesures protectionnistes interdisant la prise de contrôle d'entreprises nationales par des européens. De son côté l'Europe doit abandonner ses préventions parfois excessives contre la prise de contrôle partielle ou totale d'entreprises européennes par des investisseurs chinois –sur la base d'une stricte réciprocité - et sous réserve des garanties à obtenir dans quelques secteurs stratégiques, qui devraient être précisés par une directive européenne. Un accord général sur les investissements "China-EU Comprehensive Investment Agreement" fait l'objet de négociations très avancées ; sa mise au point finale devrait être poursuivie activement en vue de son adoption dès 2020.

2.5. Les problèmes complexes posés par l'utilisation des technologies importées de Chine et par le rachat d'entreprises technologiques européennes ne peuvent être résolus par des mesures générales d'interdiction. L'Europe souhaite développer ses capacités en matière de nouvelles technologies (cf le colloque organisé par la LECE le 2 décembre 2019 sur la stratégie de l'Europe pour les technologies digitales). Elle doit définir ses secteurs sensibles et préserver son autonomie d'action dans ce domaine, comme les libertés de ses citoyens. Il nous paraît souhaitable de faire prévaloir le principe général de réciprocité dans l'accès aux données et au contrôle des entreprises et de définir des règles de conduite acceptables par tous dans des protocoles qui pourraient être définis en commun et comporter tant une liberté d'accès réciproque que les précautions indispensables pour la préservation de la sécurité nationale, la protection des données (RGPD), de la vie privée, de l'information et de la propriété industrielle¹⁶.

2.6. Enfin, concernant la "route de la soie", nous considérons qu'il est souhaitable de la voir plus comme une opportunité que comme un danger, sans pour autant céder à la naïveté. Il serait certainement souhaitable de mettre au point au niveau européen un guide de bonne utilisation à destination des pays d'accueil, qui décrirait les précautions à prendre en matière de mode de financement, de transfert de technologie, d'emploi et de préservation de la souveraineté ; cela permettrait de tirer les bénéfices attendus de cette stratégie en limitant ses dangers. Un système conjoint de financement pour les pays qui seraient amenés, en fonction de cette nouvelle doctrine, à refuser des investissements empiétant sur la stratégie européenne, devrait être envisagé.

L'Europe doit également assurer la dimension financière de sa présence sur ce sujet, en offrant aux pays concernés par la "route de la soie", notamment en Afrique, un "paquet" spécial de concours, qui pourrait être monté par la Banque Européenne d'Investissements (BEI). Cf les recommandations de notre Commission sur les perspectives économiques de la coopération euro-africaine, approuvées par le Conseil Central de la LECE le 4 décembre 2018, et notamment son paragraphe II.2.

2.7. Nous considérons même souhaitable d'aller au-delà en mettant en place une véritable stratégie européenne commune pour offrir à la Chine un partenariat incluant une approche commune de sujets d'intérêt général, comme la protection des "biens publics mondiaux" (par exemple l'application de l'accord de Paris sur le climat) ou les remèdes à apporter à l'utilisation hégémonique du dollar.

¹⁶ Une loi chinoise récente prétend mettre un terme aux transferts de technologie forcés. Mais le problème est davantage celui de l'accès aux marchés publics, qui tend à être réservé aux entreprises ou aux filiales installées en Chine.