



Renforcer la stratégie économique de l'Europe vis-à-vis de la Chine

Mikko Huotari

Mercator Institute for China Studies (MERICS)

Sébastien Jean

Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) ; Membre du CAE

Introduction

Les relations économiques UE-Chine sont importantes et dynamiques, mais elles posent question

- Les tensions montent, même avant la guerre
- La Chine change son approche de la mondialisation
- Les résultats ne sont pas toujours satisfaisants pour l'UE

Triptyque partenaire-concurrente-rivale : un équilibre à revoir, une stratégie à redéfinir

Trois dimensions principales sont en jeu

- Politique commerciale « traditionnelle » : assurer des règles équitables
- Nouveaux sujets : droits de l'Homme, climat, numérique
- Mettre la sécurité et la souveraineté économiques au cœur de la stratégie

1. Le contexte des relations économiques entre la Chine et l'UE

Des défis de plus en plus sérieux pour les valeurs et intérêts fondamentaux de l'UE

- Lituanie → règles commerciales, marché unique
- Sanctions → ordre démocratique UE
- « L'amitié *sans limite* » Chine-Russie → politique de défense et de sécurité

Mais les résultats sont frustrants

- Négociations : dialogue de sourds sur les sujets sensibles (droits de l'Homme, subventions industrielles, transferts forcés techno), CAI paralysé
- Guère d'agenda positif de coopération
- Déséquilibres commerciaux croissants, yc dans secteurs clés

Intégration internationale et priorités de politique économique : la Chine change d'approche

Le virage de la « *Double circulation* » vers plus d'autonomie et de sécurisation

- Examens de sécurité nationale des investissements dans les « infrastructures d'information critiques », aux contours flous
- Demandes officieuses pour des chaînes de valeur technologiques « autonomes et contrôlables »

Une stratégie de développement par l'innovation autochtone

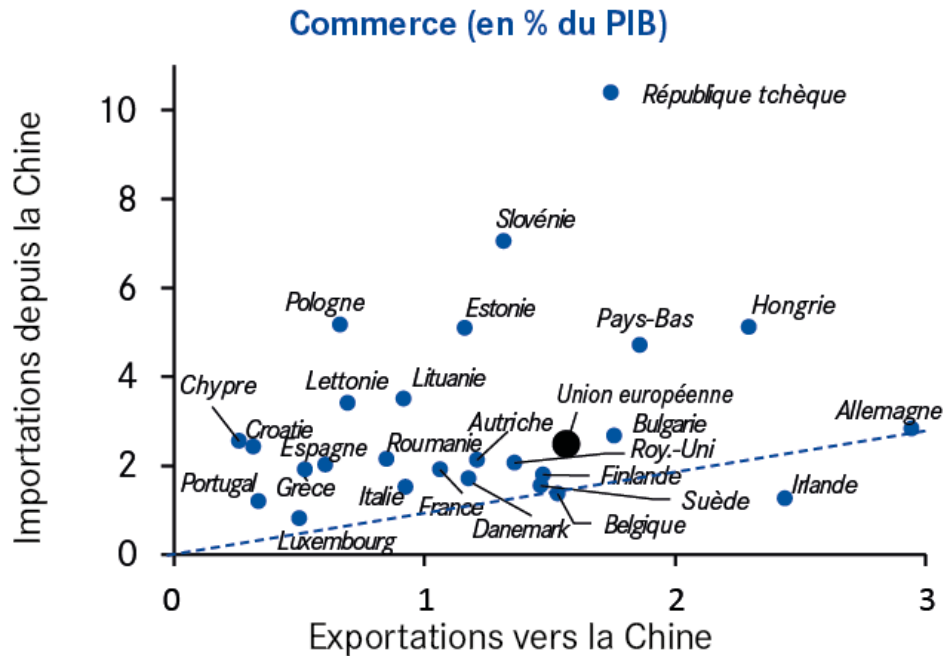
- Recherche d'une position dominante dans les écosystèmes d'innovation
- Mesures « variées » pour inciter les entreprises à localiser en Chine leur R&D

Conséquences pour les entreprises européennes

- Des situations variables selon les secteurs, en fonction des besoins chinois
- Une pression croissante sur les entreprises pour découpler leurs opérations Chine/reste du monde, notamment en R&D

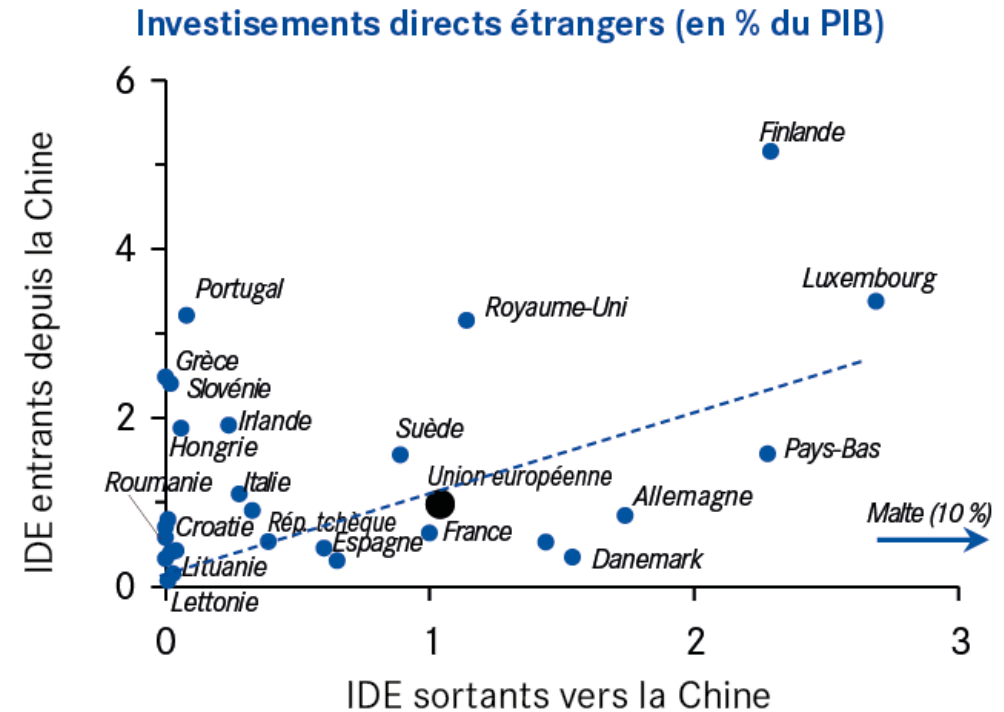
Constat 1. La stratégie d'autosuffisance et de sécurité économique de la Chine se traduit pour les entreprises européennes par des obstacles supplémentaires et par une forte pression à la localisation sur le sol chinois des activités de production et d'innovation à forte valeur ajoutée.

Des relations d'intensité très variable entre États membres



Lecture : La ligne en pointillés représente l'axe $Y = X$, c'est-à-dire la situation pour laquelle l'intensité des imports et des exports en fonction du PIB est la même.

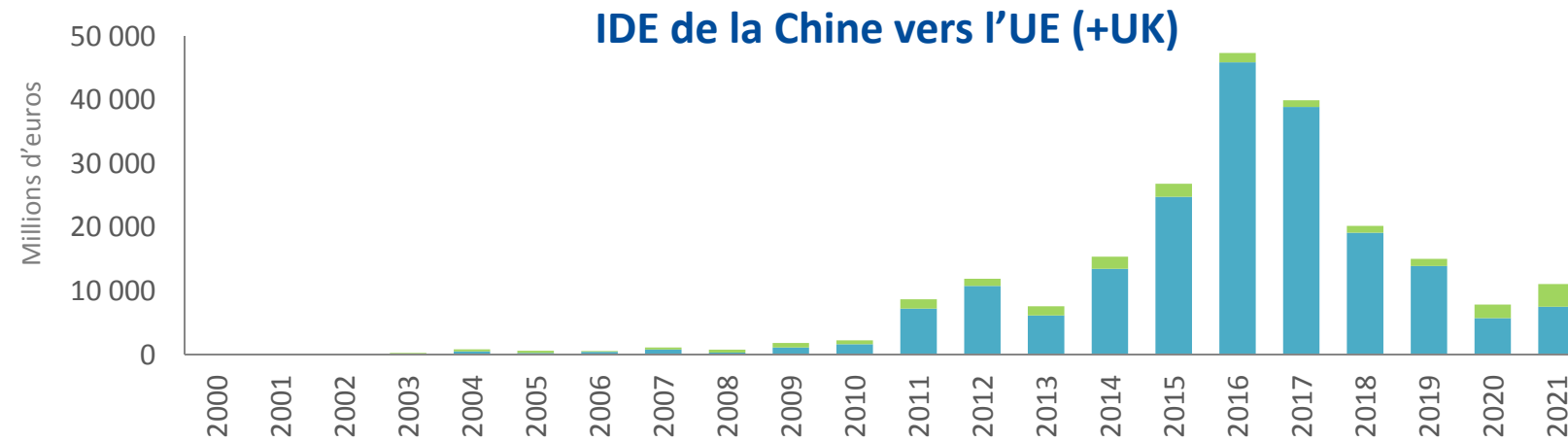
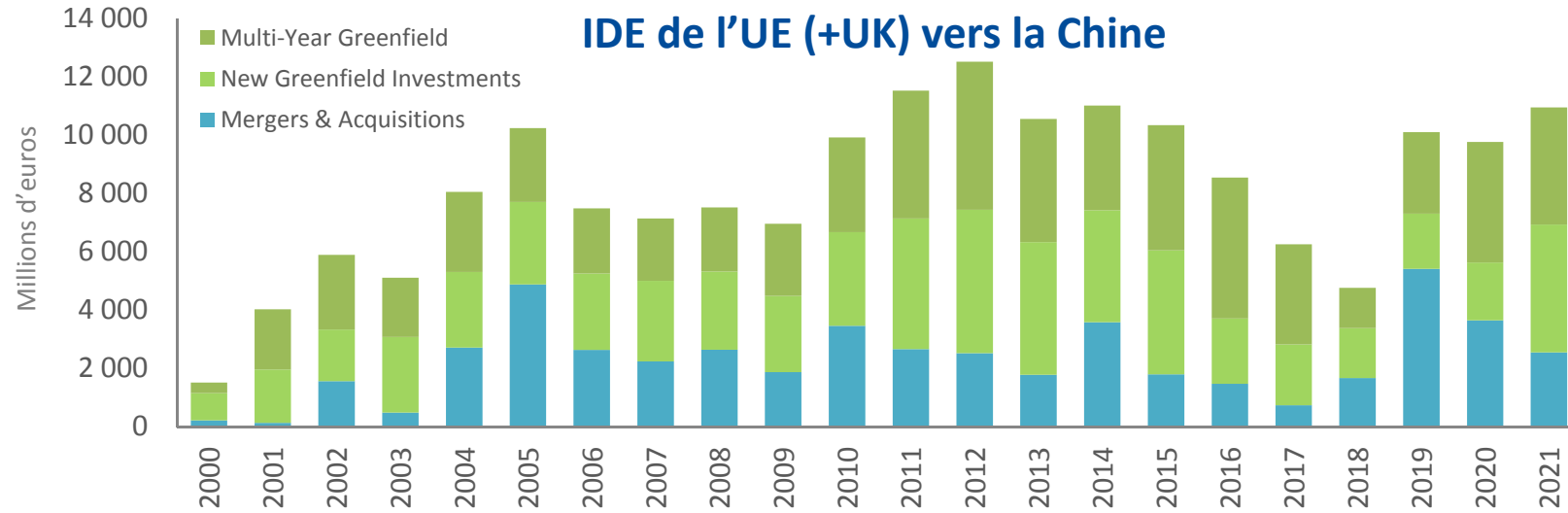
Sources : Chelem-CEPII et Huotari M., S. Jean, K. Parra Ramirez et M. Péron (2022) : « Dissecting EU-China Economic Relations », *Focus du CAE*, n° 086-2022, juillet.



Lecture : Intensité des IDE depuis et vers la Chine, en pourcentage du PIB, pendant la période 2001-2021. La ligne en pointillés représente l'axe $Y = X$.

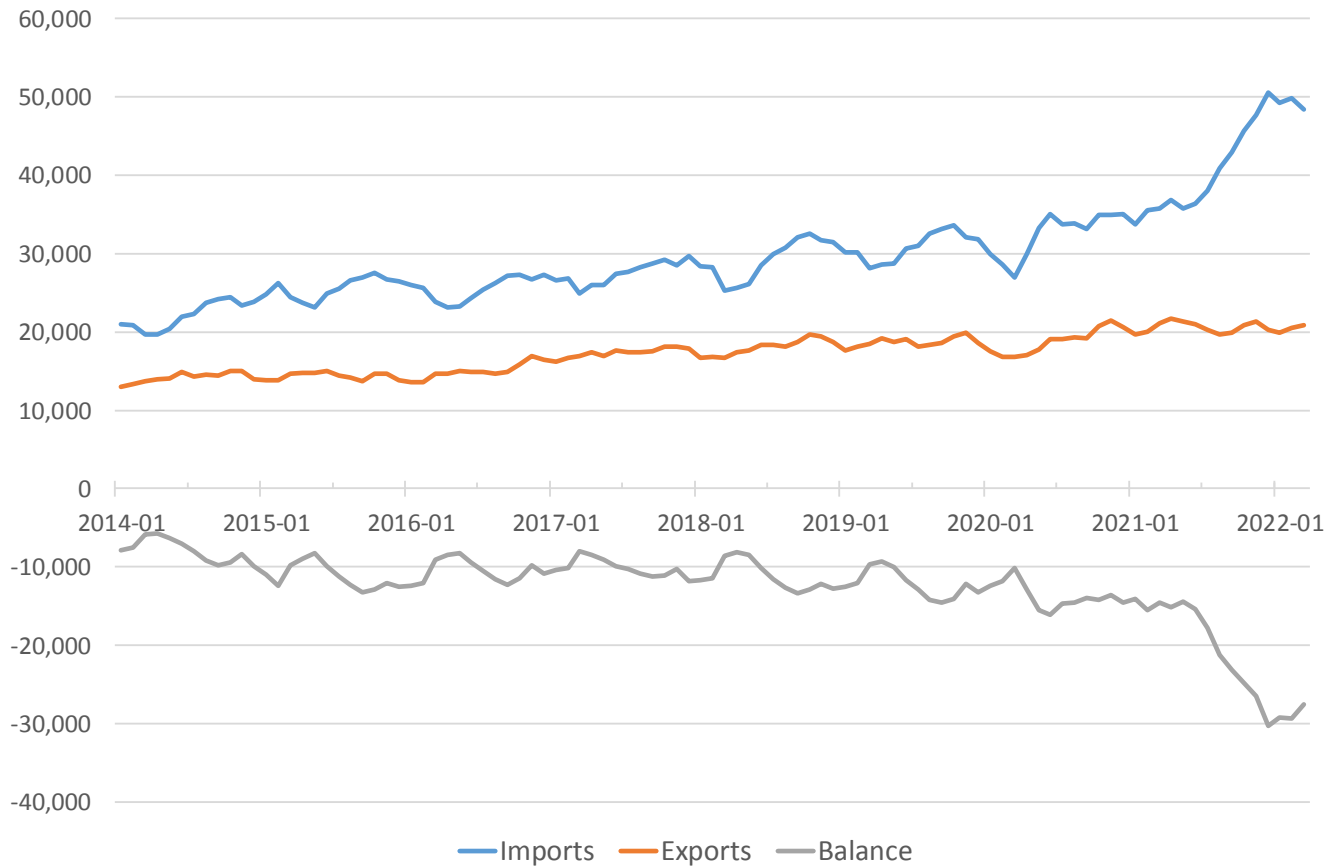
Sources : Rhodium Group et MERICS Research. Détails dans Huotari M., S. Jean, K. Parra Ramirez et M. Péron (2022) : « Dissecting EU-China Economic Relations », *Focus du CAE*, n° 086-2022, juillet.

Les flux bilatéraux d'investissement direct se stabilisent, à un niveau équilibré



Sources : RHG/MERICS et Focus du CAE associé.

Le déficit commercial de la zone euro vis-à-vis de la Chine se creuse significativement ces derniers mois



Source : Calculs à partir de Comext (Eurostat).

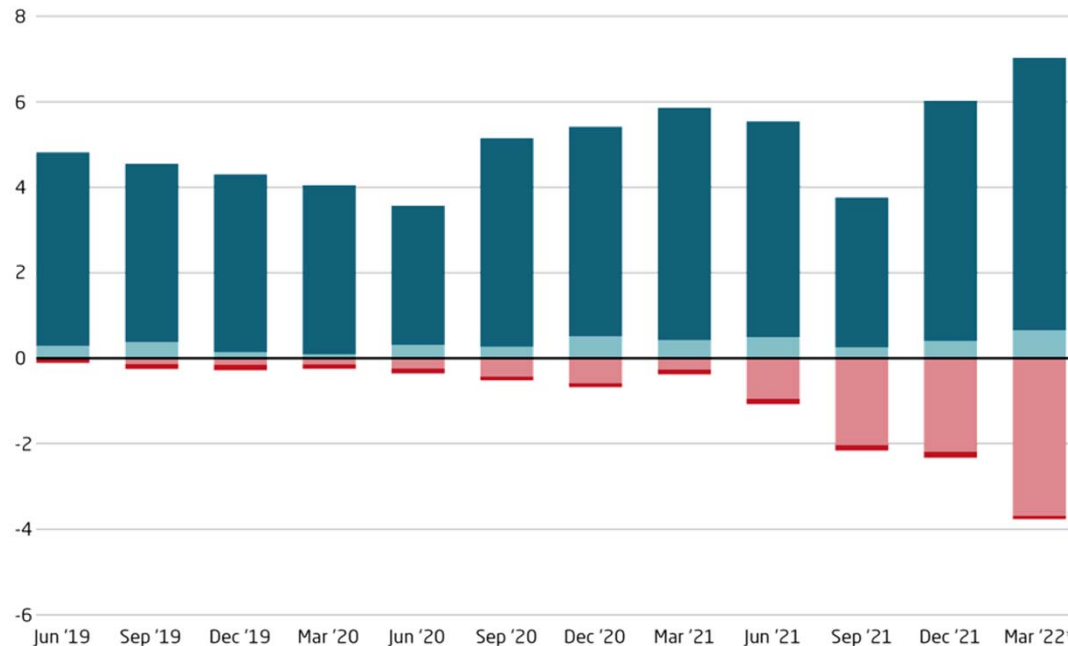
L'automobile (électrique), exemple frappant de détérioration récente des échanges bilatéraux

Made in China EVs could turn Sino-EU automotive trade on its head



EUR billion

■ EU car exports to China ■ EU car imports from China
■ of which EVs ■ of which EVs



*For Q1 2022, numbers are derived from the 12 month year-on-year trend over January and February.

Source: Eurostat

© MERICS

2. Les préoccupations traditionnelles de politique commerciale

L'ampleur des pratiques distorsives demeure élevée, mais leur nature évolue

Accès toujours problématique au marché pour

- Les exports, malgré des droits de douane faibles
- Les IDE, malgré un assouplissement pour certains secteurs
- Les marchés publics, malgré les engagements à l'OMC

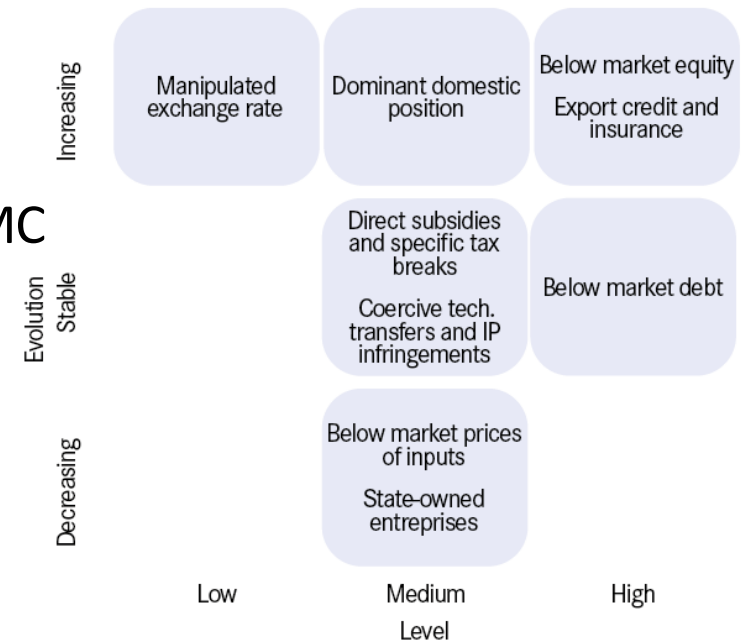
Transferts forcés de technologie

Subventions industrielles

- Ampleur inégalée et diversification des canaux
- Vers une « financiarisation du capitalisme d'État »

Constat 2. La concurrence en Chine est faussée par le manque de transparence et d'équité dans l'application des réglementations, et par la persistance de transferts technologiques forcés. Les aides publiques protéiformes sont à l'origine de distorsions massives.

Chinese subsidies are moving toward more innovative forms



Reading: China uses the manipulation of exchange rate at a relatively low level, but increasingly since a few years.

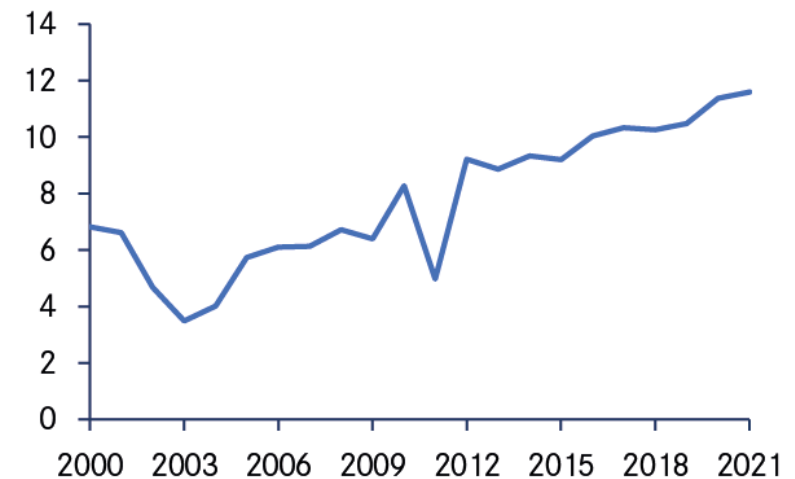
Source: Chimits F. (2021): "Chasing the Ghost of Transatlantic Cooperation to Level the Playing Field With China: Time for Action", *MERICs China Monitor*, October. See for details, Huotari M., S. Jean, K. Parra Ramirez and M. Péron (2022) : "Dissecting EU-China Economic Relations", *Focus du CAE*, no 086-2022, July.

Appliquer les règles de l'OMC et pousser à sa réforme

Instruments de défense commerciale

- Plus de 10 % des importations potentielles venant de Chine sont visés par une mesure antidumping
- Utile pour corriger des situations de concurrence déloyale
- Mais nécessitent des règles strictes et sont insuffisants (services, marchés tiers...)

Part des importations depuis la Chine visées par des mesures antidumping (en %)



Lecture : La part des importations couverte est calculée sur la base de l'année précédant l'ouverture de l'enquête pour antidumping..

Source : Calculs par Kevin Lefebvre (CEPII), à partir de données Eurostat et Bown C.P., M. Cieszkowsky, A. Erbahar et J. Signoret (2020) : « Temporary Trade Barriers Database », *Banque mondiale*.

Recommandation 1. Renforcer la coopération internationale pour obtenir de la Chine une coordination sur les subventions industrielles. Utiliser de manière active mais sélective les instruments de défense commerciale.

L'accord bilatéral d'investissement

- Des engagements importants en termes d'accès au marché, mais des bénéfices survendus
- Les conditions politiques de sa bonne mise en œuvre ne sont pas réunies

Recommandation 2. Ne pas faire de la ratification du CAI une priorité dans les circonstances actuelles.

La boîte à outils des instruments autonomes

- Nomination d'un procureur commercial européen
- Règlement d'application 2021/167
- Instrument relatif aux marchés publics internationaux
- Règlement sur les subventions étrangères

Recommandation 3. Finaliser le règlement sur les subventions étrangères et mettre l'accent sur l'utilisation efficace de la panoplie d'instruments autonomes.

3. Les « nouveaux » sujets

Les droits de l'Homme

Objectif légitime : la politique commerciale est une composante de l'action extérieure de l'UE (article 21 – TEU)

- Devoir de vigilance : mais lequel et comment ?

Une mise en place complexe

- Une exposition directe (très) limitée aux produits issus du travail forcé
- Une exposition indirecte potentiellement plus large mais plus difficile à déterminer (20 % des produits en coton, 97 % des panneaux solaires en polysilicium)

Recommandation 4. En utilisant les politiques commerciales et d'investissement pour lutter contre les violations des droits de l'Homme, s'appuyer sur la coordination internationale et veiller à la proportionnalité des réglementations et l'adaptabilité des actions.

Le Mécanisme d'ajustement carbone à la frontière

- Proposition centrale et défi majeur : ne pas en faire une source de conflits, mais une incitation à accélérer la transition
- Des conséquences de court terme limitées pour la Chine (~ 2 % des imports exposés)
- Plus importantes dans le long terme
 - ➔ Estimation d'une chute de 20 % des importations de l'UE depuis la Chine des métaux et produits chimiques (Bellora et Fontagné, 2022)

Malgré une première réaction officielle de la Chine plutôt négative, des pistes pour une potentielle coopération

- Mais qui dépendra de la prise en compte des efforts de la Chine

Recommandation 5. Sans différer la mise en œuvre du MACF, engager un dialogue sur la prise en compte des politiques climatiques chinoises dans un cadre plurilatéral. Consacrer des efforts spécifiques pour les technologies vertes dans la recherche et l'industrie.

La Chine applique des normes différentes et des politiques numériques fondamentalement restrictives

- Surveillance omniprésente – peu de garde-fous à l'ingérence étatique
- Exigences croissantes envers les entreprises en matière de localisation
- Politiques mercantilistes

Convergence de vues impossible dans ce domaine (vie privée, ingérence)

Mais l'interopérabilité des produits et services doit être recherchée
quand elle est possible

Recommandation 6. Faire des conditions de réciprocité un levier pour aider les entreprises européennes à obtenir la transférabilité des données industrielles depuis et vers la Chine, sous réserve de sécurité et de confidentialité.

4. Mettre la souveraineté et la sécurité économiques au cœur des objectifs de l'UE

Des relations plus politisées, mais surtout la possibilité de perturbations majeures

- Part des importations de l'UE : 22,3 % de Chine ; 7,7 % de Russie
- Part des exportations : 10,2 % vers la Chine ; 4,1 % vers la Russie (2021)

Mettre fin à l'interdépendance économique n'est pas une réponse souhaitable

- Le coût serait trop lourd
- Des intérêts communs sont un socle pour des relations durables et constructives

Mettre la souveraineté et la sécurité économiques au cœur des objectifs de la politique européenne vis-à-vis de la Chine

- Pas de recherche de découplage, mais d'une interdépendance sûre

Rendre l'interdépendance avec la Chine plus sûre

S'inspirer des stratégies de résilience des voisins proches de la Chine

Se concentrer sur les dépendances stratégiques « d'importance critique » pour les intérêts stratégiques de l'UE et de ses membres, tels que la sécurité, la sûreté, la santé et la transition écologique et numérique » (CE)

- Comment mesurer l'importance critique ?
- Qualitativement : caractère indispensable ou intérêt stratégique, y compris leur nécessité pour les infrastructures essentielles à la défense, l'industrie et l'innovation

Évaluation des vulnérabilités à un niveau détaillé, en s'appuyant sur les données des statistiques commerciales
(Jaravel et Méjean, 2021, *Note du CAE* n° 64)

Évaluer la dépendance au marché chinois

Activités en Chine : une exposition variable selon les pays

- 8 % des revenus du secteur manufacturier finlandais proviennent de filiales en Chine, 5 % pour l'Allemagne et 3,5 % pour la France, moins de 1 % pour l'Italie

Exportations vers la Chine : une exposition modérée des entreprises françaises

- Plus de 5 % de la production pour seulement 1,3 % des entreprises manufacturières et 4,3 % des grandes entreprises
- Secteurs les plus exposés : fabrication de matériel informatique et électronique (12 % des entreprises), machines et équipement, chimie, boissons, aérospatial (entre 4 et 6 %)

Opportunité des garanties sur les IDE en Chine ?

Enjeu de compétitivité à long terme si activité à forte intensité innovation systématiquement délocalisée

Recommandation 7. Renforcer la capacité d'analyse de l'UE sur les vulnérabilités, la résilience et les défis de compétitivité associés à l'intrication des relations économiques et d'innovation de l'UE avec la Chine.

Apporter des réponses européennes

Améliorer la résilience

- Diversification, sécurité des chaînes d'approvisionnement, intrants essentiels, protection des infrastructures critiques
- Malgré leur coût, des politiques plus proactives sont souhaitables

Renforcer l'influence

- Nouvelles technologies – écosystèmes industriels
- Consolider les positions fortes
- Réglementer et fixer des normes au niveau mondial

Un agenda élargi

- Cohérence et moyens
- Gouvernance politique

Recommandation 8. Privilégier une approche intégrée des défis de la sécurité économique et de la souveraineté vis-à-vis de la Chine. Renforcer la capacité institutionnelle de l'UE, par exemple en créant un poste de vice-président exécutif de la Commission européenne, chargé des relations économiques extérieures.

Conclusion

Une relation économique importante et dynamique, mais frustrante et préoccupante

- S'adapter aux changements de la Chine et du contexte géopolitique

Promouvoir la négociation et proposer un agenda de coopération,

mais aussi défendre activement nos intérêts, renforcer notre position de négociation et assurer notre souveraineté et notre sécurité économiques

Pas de désaccord avec la politique européenne, mais nécessité de la mettre à jour

- Plus de conditionnalité dans la coopération
- Construire des moyens de pression
- Souveraineté et sécurité économiques sont fondamentales

Les outils existent, maintenant place aux ouvriers

- Diagnostics partagés
- Moyens
- Cohérence
- Gouvernance politique