

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

Les notes du conseil d'analyse économique, n° 72, Juillet 2022

**S**imultanément partenaire, concurrent et rival systémique, la Chine n'en pose pas moins des défis de plus en plus sérieux à l'Europe, touchant ses valeurs et intérêts fondamentaux. En déployant des sanctions économiques en réponse à l'ouverture par la Lituanie d'un bureau de représentation de Taïwan, elle sape l'intégrité du marché unique européen et de la politique commerciale commune ; en sanctionnant des parlementaires, des universitaires et des instituts de recherche pour des allégations de « désinformation », elle bafoue délibérément les principes démocratiques de l'Europe et sa liberté d'expression ; en proclamant son partenariat stratégique « sans limites » avec Moscou et en soutenant tacitement la Russie malgré son offensive en Ukraine, elle choisit une politique de sécurité antagonique de celle de l'Union européenne (UE). Dans le même temps, la Chine a fait de la limitation de sa dépendance à l'égard des fournisseurs étrangers et des vulnérabilités qui pourraient y être associées une priorité de politique économique, dans un contexte de ralentissement marqué de sa croissance.

La stratégie de l'UE vis-à-vis de la Chine doit être réévaluée en conséquence, selon trois dimensions principales. Dans le domaine traditionnel de la politique commerciale, l'application équitable des règles de l'OMC et leur réforme restent la meilleure solution pour l'UE, mais peu de progrès ont été réalisés dans ce sens. Pour améliorer l'influence de l'UE, nous recommandons le maintien d'une utilisation active, mais sélective, des instruments de défense commerciale. Quant aux instruments dits « autonomes », le défi sera désormais d'en faire une utilisation efficace et

cohérente, en y mettant les moyens humains et politiques que cela nécessite. En revanche, nous ne recommandons pas de relancer le processus de ratification de l'accord global sur l'investissement (CAI), qui est dans l'impasse.

La deuxième dimension concerne plusieurs « nouveaux sujets » : la défense des droits de l'homme, pour laquelle l'utilisation des politiques commerciale et d'investissement est légitime mais dont la mise en œuvre, complexe, nécessite des efforts de coordination et de partage d'information pour définir un cadre adapté de devoir de vigilance ; le changement climatique, contre lequel la mise en œuvre d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières doit rester une priorité, avec la question clé de la prise en compte des politiques climatiques chinoises, tout en veillant à bâtir des positions industrielles fortes dans les technologies vertes ; et la réglementation des données, pour laquelle les approches irréconciliables des données personnelles ne doivent pas empêcher de rechercher l'interopérabilité pour les usages industriels, en utilisant les conditions de réciprocité comme levier.

Finalement, l'UE doit placer la sécurité et la souveraineté économiques au cœur de sa stratégie vis-à-vis de la Chine. Au-delà de l'amélioration nécessaire de la capacité de surveillance, de recherche et d'intelligence économique de l'UE, il s'agit de minimiser les vulnérabilités et consolider des points forts dans des secteurs stratégiques. Cela nécessite une approche intégrée, soutenue par une capacité institutionnelle plus forte.

Cette note est publiée sous la responsabilité des auteurs et n'engage que ceux-ci.

## Introduction

Lorsqu'un accord a été conclu sur un traité bilatéral d'investissement entre la Chine et l'Union européenne (UE), le 30 décembre 2020, il a été salué comme un succès diplomatique retentissant. Moins de trois mois plus tard, le processus de ratification était brutalement paralysé : la Chine annonçait des sanctions visant dix personnes et quatre entités, en rétorsion à celles de l'UE à l'encontre d'entités chinoises accusées de violations des droits de l'Homme dans le Xinjiang. Cet épisode illustre la difficulté de gérer la relation avec un pays qui est à la fois un « partenaire de coopération [et] de négociation (...), un concurrent économique (...) et un rival systémique »<sup>1</sup>. La Chine est en effet très particulière pour l'UE, de par sa puissance, son dynamisme et ses différences. Trois ans plus tard, l'évolution rapide de la situation appelle déjà un réexamen de cette stratégie.

## Le contexte des relations économiques entre la Chine et l'Union européenne

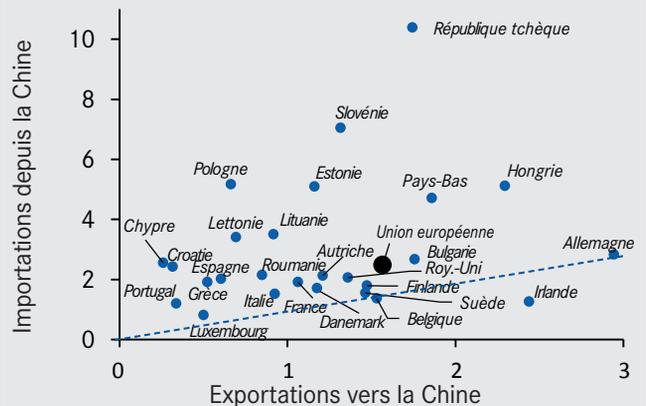
### Une relation étroite et déséquilibrée

La Chine est l'un des partenaires économiques les plus importants de l'UE, et les relations s'intensifient : les imports en provenance de la Chine sont passés de 25 milliards d'euros par mois à la fin 2019 à plus de 40 milliards d'euros début 2022. Tous les pays membres ont un lien économique avec la Chine, de façon directe ou indirecte en raison des interdépendances au sein de l'UE, *via* deux canaux principaux : le commerce de biens et les flux d'investissements directs étrangers (IDE). Alors que l'ampleur des IDE est très inégale (graphique 1b), les flux commerciaux sont substantiels pour tous les pays membres (voir le graphique 1a et Huotari *et al.*, 2022, pour les liens indirects). Cependant, le contraste est remarquable entre des pays comme les Pays-Bas, la Finlande, l'Allemagne, la Hongrie, Malte ou la République tchèque, et d'autres comme l'Italie, l'Espagne, la Roumanie, la Croatie, la Lettonie ou la Lituanie où les relations économiques avec la Chine sont bien moindres. Dans ce contexte, la France se place dans une situation intermédiaire, avec des relations bilatérales avec la Chine bien plus faibles que celles de l'Allemagne, même si la différence entre les intensités des exports diminue lorsque sont pris en compte les liens indirects.

Bien que la spécialisation des exportations chinoises se rapproche de celle de plusieurs pays de l'UE, il subsiste des différences notables, comme la part importante de produits classés comme étant de haute technologie (électronique grand public

### 1. L'intensité inégale des relations économiques entre la Chine et l'Union européenne

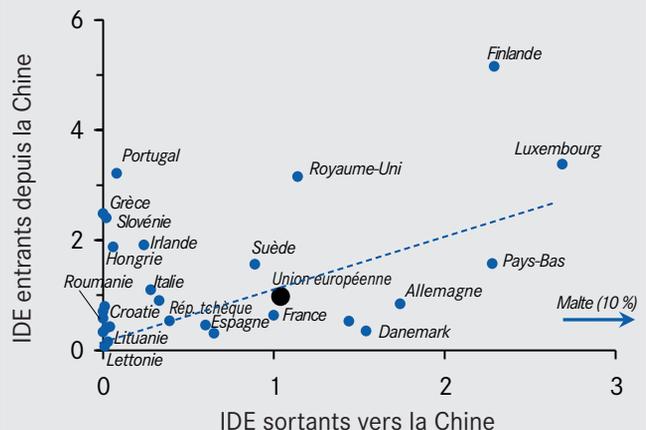
#### a. Commerce (en % du PIB)



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.

#### b. Investissements directs étrangers (en % du PIB)



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.

par exemple) ou encore des positions fortes dans de nouveaux produits clés, tels les véhicules électriques (voir Huotari *et al.*, 2022, *op. cit.*). Ces relations commerciales se caractérisent par ailleurs par leur déséquilibre. Celui-ci s'est aggravé dernièrement, reflet de la difficulté persistante du gouvernement chinois à atteindre son objectif de rééquilibrer son économie. Ces déséquilibres durables ne sont pas soutenables et l'ac-

Les auteurs tiennent à remercier Kevin Parra Ramirez, conseiller scientifique au CAE, et Madeleine Péron, économiste au CAE, pour leur excellente contribution à la préparation de cette Note. Ils sont également redevables à Pierre Cotterlaz et Kevin Lefebvre, qui ont effectué des calculs spécifiques pour cette Note, ainsi qu'à Max Zenglein et Cecilia Bellora, qui ont partagé des documents non publiés liés à leurs recherches. Ils sont également reconnaissants à ceux, trop nombreux pour être nommés individuellement, qui ont accepté de partager leur expertise lors des auditions, ainsi qu'aux membres du CAE, pour leurs suggestions.

Cette Note s'appuie sur des travaux détaillés dans le *Focus du CAE* associé : Huotari M., S. Jean, K. Parra Ramirez et M. Péron (2022) : « Dissecting EU-China Economic Relations », *Focus du CAE*, n° 086-2022, juillet.

<sup>1</sup> Commission européenne (2019) : *EU-China. A Strategic Outlook*, EC and HR/VP Contribution to the European Council, mars, p. 1.

croissement des pressions concurrentielles dans les industries clés est susceptible de créer de nouvelles frictions.

S'ils ont sensiblement diminué par rapport à leur pic de 2016 et 2017, les IDE chinois vers l'UE semblent s'être désormais stabilisés, à un niveau comparable aux flux entrants en Chine. Les investissements « *greenfield* », consistant à créer des structures entièrement nouvelles, en sont la composante la plus dynamique et représentent 30 % des IDE chinois vers l'UE, soit plus de 2,5 milliards de dollars en 2020 et 2021. Les IDE européens, principalement portés par les grandes multinationales allemandes, ont également atteint des niveaux records en 2021. Des ouvertures de marché ciblées et sélectives, notamment dans les secteurs financier et automobile, constituent des nouvelles opportunités pour les grandes entreprises européennes.

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

L'approche de Pékin sur la mondialisation et les interdépendances a considérablement évolué, notamment depuis l'escalade des tensions avec Washington en 2018. Il est très probable que la guerre économique de l'« Occident » contre la Russie accentue les préoccupations des dirigeants de Pékin quant à leurs propres dépendances et vulnérabilités et accélère une évolution vers plus d'autonomie. La stratégie de « double circulation » (*Dual Circulation Strategy*, DCS) définie par le président Xi Jinping en avril 2020 visait déjà à gérer l'interdépendance de la Chine avec le reste du monde en renforçant l'innovation autochtone et l'autonomie. La DCS vise à protéger la Chine des chocs extérieurs en réduisant la dépendance à l'égard de la demande extérieure (exportations vers les économies avancées) par la stimulation de la consommation intérieure, des dépenses de politique sociale et des relations avec les économies en voie de développement. Elle s'appuie sur une planification ambitieuse de la politique industrielle chinoise, développée dans la stratégie « *Made in China 2025* ». Celle-ci vise à faire de la Chine une puissance manufacturière de référence dans les domaines à haute valeur ajoutée, tout en diversifiant les chaînes d'approvisionnement pour garantir l'accès aux intrants, aux ressources et aux technologies. Elle cherche également à localiser les activités de R&D en Chine chaque fois que cela est possible.

La guerre commerciale entre les États-Unis et la Chine a donné un coup d'accélérateur à la stratégie d'autosuffisance de la Chine, notamment en raison des restrictions imposées aux exportations de technologies américaines vers certaines entreprises chinoises. Le fait que les technologies essentielles

restent largement importées ou fabriquées à l'étranger est de plus en plus considéré comme inacceptable. Des centaines de milliards de yuans ont été alloués au soutien de l'innovation, *via* des mécanismes traditionnels d'aides d'État comme les prêts à des conditions préférentielles ou les subventions, et des outils plus récents comme les fonds d'État ou le financement des valeurs axées sur la technologie<sup>2</sup>.

Une série de mesures ont en outre été déployées, y compris des nouvelles règles visant à soutenir les dimensions de sécurité nationale dans les relations économiques. Par exemple, des examens de sécurité nationale sont désormais requis pour les entreprises qui investissent dans des « infrastructures d'information critiques » (IIC), un terme qui n'est pas défini avec précision. La Chine déploie également des outils moins explicites qui ont un impact plus large sur les chaînes d'approvisionnement. Les demandes officieuses montent pour que les chaînes de valeur technologiques deviennent « autonomes et contrôlables » (A&C), afin de s'assurer que les processus de production ne sont pas exposés à des sanctions ou à des mesures coercitives étrangères. Dans les domaines technologiques critiques, la Chine vise ainsi soit à développer la production domestique, soit à relocaliser entièrement les chaînes de valeur technologiques étrangères. Pour les producteurs étrangers, cela se traduit par un supplément de contraintes sur la production locale et d'obstacles à l'accès au marché pour les technologies concernées. Les entreprises européennes en Chine indiquent qu'elles sont de ce fait confrontées à des pressions croissantes qui les obligent souvent à dissocier leurs opérations en Chine de leurs opérations mondiales, avec un impact potentiellement négatif sur leur activité<sup>3</sup>.

La situation est très variable selon les secteurs. Lorsque les entreprises sont en mesure d'apporter des technologies pour lesquelles il n'existe pas de bon substitut local (semi-conducteurs, logiciels, intrants chimiques et machines), elles sont les bienvenues. Dans le cas contraire (télécommunications, services numériques...), elles sont en revanche confrontées à des obstacles croissants et se trouvent souvent exclues du marché. Dans les secteurs jugés non sensibles (automobile, cosmétiques...), les producteurs étrangers sont considérés comme utiles pour stimuler la concurrence, et leur traitement par les autorités est caractérisé par une négligence bienveillante<sup>4</sup>.

Une étude récente<sup>5</sup> confirme que l'écosystème chinois de R&D est considéré comme de plus en plus dynamique et que le travail d'innovation basé en Chine est de plus en plus intégré dans les efforts mondiaux des entreprises. Dans le même temps, celles-ci subissent des pressions croissantes pour localiser en Chine les étapes de production et d'innovation à plus forte valeur ajoutée, conditions devenant de fait nécessaires pour permettre leur réussite sur le marché chinois. De

<sup>2</sup> Voir Huotari *et al.* (2022) *op. cit.* et Chimist F. (2021) : *Chasing the Ghost of Transatlantic Cooperation to Level the Playing Field with China: Time for Action*, MERICS China Monitor, octobre.

<sup>3</sup> Voir European Union Chamber of Commerce in China (EUCCC) (2021a) : *Business Confidence Survey 2021*, Rapport de l'EUCCC, juin, et European Union Chamber of Commerce in China (EUCCC) (2021b) : « European Business in China », *EUCCC Position Paper*, n°2021/222, septembre.

<sup>4</sup> Voir EUCCC (2021a et b) et MERICS (2022) : « China's Innovation Ecosystem: Right for Many but not for All », à paraître, basé sur une enquête et des entretiens semi-structurés approfondis avec des entreprises européennes du groupe de travail R&D de l'EUCCC.

<sup>5</sup> MERICS (2022) *op. cit.*

telles pratiques seraient clairement en contradiction avec le principe du traitement national : elles doivent être vigoureusement combattues en cas de non-respect de ce principe, car elles représentent alors une menace importante pour la vitalité du système d'innovation de l'UE.

**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.

## Les préoccupations traditionnelles de politique commerciale

L'objectif traditionnel de la politique commerciale de l'UE est de garantir des conditions de concurrence équitables. La relation avec la Chine pose à cet égard de nombreux problèmes<sup>6</sup>. Tout d'abord, malgré le niveau relativement faible des droits de douane appliqués en Chine, l'accès effectif au marché reste une préoccupation majeure, tant pour le commerce que pour l'investissement, du fait de la manière dont les réglementations sont appliquées dans la pratique. Ensuite, en dépit des engagements de la Chine, les transferts forcés de technologie restent très répandus, même si, dans de nombreux cas, ils ne résultent pas d'obligations légales. Enfin, les subventions à l'industrie jouent un rôle prépondérant dans l'allocation des ressources entre les entreprises et les secteurs en Chine, atteignant une ampleur inégalée dans le monde. Elles sont en outre mouvantes : au-delà des subventions directes, les modalités de l'implication de l'État évoluent rapidement vers une « financiarisation du capitalisme d'État » et l'utilisation ciblée des marchés comme multiplicateurs du soutien de l'État. Le recours croissant à des conditions préférentielles de financement par actions dans les secteurs de haute technologie en est une illustration (voir Huotari *et al.* 2022, *op. cit.*).

**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.

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

Pour traiter ces questions traditionnelles de politique commerciale, il est préférable pour l'UE, du point de vue de ses intérêts comme de ses valeurs, de privilégier des solutions fondées sur des règles – en cohérence avec la nature institutionnelle de l'UE, qui est elle-même fondée sur des règles internationales et a moins de cohésion politique qu'un État, un handicap dans les rapports de force<sup>7</sup>. L'approche conflictuelle suivie sous l'administration Trump n'a d'ailleurs guère produit de résultats probants – ni même de stratégie cohérente.

En pratique, les efforts pour obtenir une application adéquate des règles se sont avérés frustrants, même s'ils ne sont pas totalement infructueux. Un exemple est la difficulté de mettre fin aux transferts forcés de technologie, malgré des années de plaintes à ce sujet, y compris auprès l'OMC en 2018 (voir Huotari *et al.*, 2022, *op. cit.*). Des cas plus récents montrent que faire respecter leur propriété intellectuelle en Chine reste difficile pour les entreprises de l'UE<sup>8</sup>. Autre exemple, la paralysie de l'Organe de règlement des différends : même si la création d'un arrangement d'arbitrage d'appel provisoire multipartite (MPIA) a maintenu la possibilité de décisions exécutoires entre les membres, dont la Chine, il ne peut jouer le même rôle institutionnel. Plus largement, la frustration vient de la difficulté pour ce système de remédier à l'opacité et aux obstacles informels qui, sans être spécifiques à la Chine, sont particulièrement importants dans son économie.

Le domaine dans lequel cette frustration est la plus forte est probablement celui des subventions industrielles. L'accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires définit des règles à cet égard, soit en interdisant les aides qui faussent excessivement la concurrence (parce qu'elles sont subordonnées aux résultats à l'exportation ou à l'utilisation de produits locaux), soit en rendant passibles de poursuites celles qui sont préjudiciables aux pays partenaires. Dans la pratique, cependant, ce cadre ne parvient pas à corriger les distorsions de concurrence, principalement parce que ses règles sont trop restrictives dans leur définition ou trop exigeantes dans les preuves qu'elles nécessitent<sup>9</sup>.

L'UE a fait des propositions concrètes concernant la réforme de l'OMC en général, et les questions liées aux subventions en particulier<sup>10</sup>, et a récemment réaffirmé sa volonté de travailler dans ce sens<sup>11</sup>. Ces efforts doivent être poursuivis. Dans

<sup>6</sup> Voir le *Focus* associé pour une description plus détaillée des enjeux, cf. Huotari, 2022, *op. cit.*

<sup>7</sup> Pour une analyse approfondie de la manière dont le multilatéralisme reste utile pour traiter avec la Chine, voir Mavroidis P.C. et A. Sapir (2021) : *China and the WTO. Why Multilateralism Still Matters*, Princeton University Press.

<sup>8</sup> Voir le cas soulevé par l'UE contre la Chine en février 2022 pour avoir empêché les entreprises de l'UE de s'adresser à un tribunal étranger pour protéger et utiliser leurs brevets (OMC, DS611).

<sup>9</sup> Il convient également de noter que les exigences en matière de notifications ne sont pas bien respectées, notamment par la Chine, dont les dernières notifications ont été émises en 2019, pour les années 2017 et 2018, et étaient loin d'être complètes (comme indiqué dans Secrétariat de l'OMC (2021) : *Examen des politiques commerciales : Chine*, Rapport, septembre).

<sup>10</sup> Commission européenne (2018) : *Document de réflexion de l'UE sur la réforme de l'OMC*, 18 septembre.

<sup>11</sup> Commission européenne (2021a) : *Examen de la politique commerciale. Une politique commerciale ouverte, durable et affirmée*, février.

ce domaine où les enjeux ne sont pas de nature principalement bilatérale, seul un cadre institutionnel multilatéral, avec la pression des pairs qui lui est associée, est efficace pour permettre un règlement des différends fondé sur des règles. Les perspectives d'une réforme substantielle restent cependant lointaines : un accord multilatéral est clairement hors de portée dans un avenir proche, et même un accord plurilatéral, qui nécessiterait une convergence sur le fond entre les principaux acteurs, paraît difficile à obtenir. Le contexte est peu propice, notamment parce que la Chine n'est guère incitée à accepter de nouvelles règles susceptibles de contraindre ses politiques industrielles<sup>12</sup>. Si les efforts pour dialoguer avec la Chine sur cette question doivent être poursuivis, en coordination avec les pays de même sensibilité, ils doivent s'accompagner de politiques actives visant à minimiser le coût de ces subventions pour l'UE, et à améliorer sa position de négociation en limitant les avantages que la Chine peut tirer des pratiques qui faussent la concurrence.

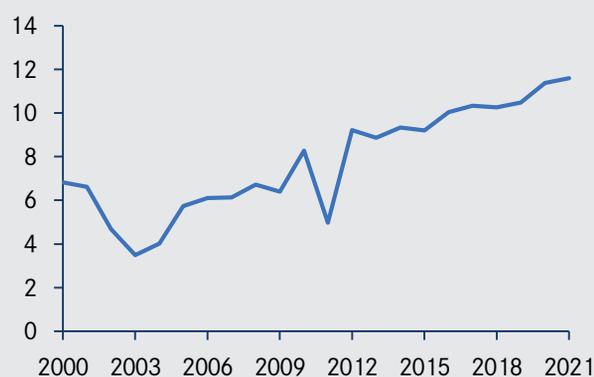
### Les instruments de défense commerciale

Les instruments de défense commerciale sont spécifiquement conçus pour répondre aux situations de concurrence déloyale. Les mesures antidumping sont les plus utilisées par l'UE : fin 2020, 91 étaient en vigueur à l'encontre d'importations chinoises<sup>13</sup>. Huit mesures destinées à compenser des subventions industrielles étaient en outre appliquées contre les importations chinoises à cette date, ainsi qu'une mesure contre les subventions chinoises accordées aux entreprises à capitaux chinois basées en Égypte et exportant depuis ce pays vers l'UE.

Les mesures antidumping entraînent de très fortes baisses des volumes d'importation, souvent de l'ordre de 60 à 90 %. Elles couvrent près de 11 % des importations totales en 2021, une part qui a fortement augmenté au cours de la dernière décennie (graphique 2). C'est un niveau légèrement inférieur à celui des États-Unis, où 12 % des importations chinoises sont concernées en 2019 (Bown *et al.*, 2020)<sup>14</sup>. Cet instrument a donc un impact très significatif sur le commerce bilatéral avec la Chine. C'est pourquoi le différend lancé par la Chine à l'OMC en décembre 2016 au sujet de la manière dont elle était traitée dans la procédure antidumping de l'UE revêtait une importance particulière. Il reposait sur l'affirmation selon laquelle, après l'expiration de la période de transition de 15 ans, la Chine devait être considérée comme une éco-

nomie de marché et, à ce titre, traitée comme les autres partenaires commerciaux dans les procédures antidumping. Ce différend a été abandonné par la Chine en juin 2019, validant *de facto* l'approche de l'UE qui permet de continuer à appliquer la méthode dite du « pays analogue » lorsque l'ingérence de l'État fausse significativement le marché chinois<sup>15</sup>. En pratique, l'antidumping reste donc l'instrument clé de défense commerciale pour l'UE, à la fois puissant et moins difficile à mettre en œuvre que les autres.

### 2. 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*.

Cet instrument n'est toutefois pas en mesure d'équilibrer à lui seul les conséquences des subventions industrielles chinoises, et ce pour plusieurs raisons. La première est que le recours à un tel instrument de défense commerciale est par définition supposé exceptionnel, répondant à des situations de concurrence déloyale. Si la réforme des instruments de défense commerciale de 2018 a ouvert la voie au lancement d'enquêtes par la Commission de manière spontanée (« *ex officio* »), dans la pratique, elles font suite à des plaintes de l'industrie. Du fait de leur complexité et de leur coût, deux tiers de ces plaintes se concentrent dans quelques secteurs, comme les métaux ou les produits métalliques et les produits chimiques<sup>16</sup>. Une telle concentration risque d'une part de créer des comportements de captation de rente dans certains

<sup>12</sup> Le dialogue dit « trilatéral » avec les États-Unis et le Japon n'a eu aucun résultat visible entre janvier 2020 et sa récente relance, ce qui suggère que même la coordination entre des pays qui partagent des vues similaires sur de nombreuses questions est complexe.

<sup>13</sup> Commission européenne (2021b) : 39<sup>th</sup> Annual Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the EU's Anti-Dumping, Anti-Subsidy and Safeguard activities and the Use of Trade Defence Instruments by Third Countries targeting the EU in 2020, Document de travail accompagnant le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, SWD(2021) 234 final.

<sup>14</sup> Bown *et al.* (2020) trouvent un taux de couverture nettement inférieur pour l'UE, principalement parce qu'ils mesurent les parts d'importation au cours de l'année précédant la mise en œuvre des mesures, alors que nous nous fondons sur l'année précédant l'ouverture de l'enquête, voir Bown C.P., M. Cieszkowsky, A. Erbahar et J. Signoret (2020) : « Temporary Trade Barriers Database », *Banque mondiale*.

<sup>15</sup> Voir Bellora C. et S. Jean. (2016) : « Granting Market Economy Status to China in the EU: An Economic Impact Assessment », *CEPII Policy Brief*, n° 11.

<sup>16</sup> Cf. Cour des comptes européenne (2020) : *Instruments de défense commerciale : le système de protection des entreprises de l'UE contre les importations faisant l'objet d'un dumping ou subventionnées fonctionne bien*, Rapport spécial 2020/17.

secteurs lorsque les capacités d'influence et de coordination conjuguées à la connaissance fine de ces instruments rendent les procédures possibles et rentables, et d'autre part d'exclure des secteurs où ces conditions ne sont pas réunies malgré la réalité d'une concurrence faussée par des subventions. Pour ces raisons, l'utilisation maximale des procédures antidumping ne doit pas être considérée comme un objectif en soi.

**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'autre limite importante des instruments de défense commerciale est qu'ils ne peuvent traiter que les distorsions de concurrence sur le marché des biens de l'UE. Ils ne sont ainsi d'aucune utilité sur le marché chinois comme sur les marchés tiers, et ne couvrent pas les services. Dans ce contexte, l'UE s'est concentrée sur deux outils supplémentaires pour tenter de rééquilibrer les relations en matière de commerce et d'investissement avec la Chine : l'accord global sur l'investissement (CAI) et une boîte à outils d'instruments autonomes.

### L'accord bilatéral d'investissement

Pendant des années et jusqu'à récemment, le CAI a été considéré comme une priorité pour structurer la relation bilatérale avec la Chine. De fait, l'accord comprend des engagements importants de la part de la Chine concernant l'accès au marché pour les investissements dans plusieurs secteurs, le comportement des entreprises d'État, la transparence des subventions et les transferts forcés de technologie. Compte tenu du peu de concessions réelles faites par l'UE, cet accord a été présenté par la Commission comme un accord permettant un rééquilibrage substantiel des relations économiques bilatérales. Cependant, ses bénéfices potentiels nous semblent avoir été exagérés, en raison de l'incertitude liée à la manière dont il sera effectivement appliqué et parce que nombre de concessions apparentes étaient des changements que la Chine était de toute façon disposée à faire<sup>17</sup>.

Quoi qu'il en soit, l'accord est aujourd'hui dans l'impasse : les sanctions réciproques ont arrêté pour de bon le processus de ratification au Parlement européen, et son aboutissement dans un avenir proche semble très improbable. L'accord de principe a donc été annoncé alors que les conditions politiques de sa mise en œuvre n'étaient pas réunies. Cela remet en cause la priorité donnée à cet accord pour rééquilibrer la relation économique bilatérale. La mise en avant des concessions obtenues de la Chine pour un rééquilibrage

de la relation économique est révélatrice du point faible de l'approche : si l'accord était réellement asymétrique, quelles étaient les incitations pour la Chine à le faire respecter ? Et si son application est sujette à caution, quelle est sa valeur pour l'UE ? La dimension politique de tels accords, fréquemment présentés comme des partenariats, ressort souvent ; ce n'est pas le cas ici, comme l'ont montré les sanctions quelques mois plus tard. C'est pourquoi, dans les circonstances actuelles, tant que le contexte politique ne s'améliore pas de manière significative, de sorte que les sanctions soient levées et que les deux parties s'entendent sur un programme complet programme de coopération, nous ne considérons pas que la ratification du CAI doive être une priorité.

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

### La boîte à outils des instruments autonomes

Au contraire, l'UE ne doit pas s'attendre à ce que le rééquilibrage vienne de concessions chinoises, mais plutôt de ses propres initiatives pour défendre ses intérêts et ses valeurs. Cette logique sous-tend depuis quelques années le développement d'instruments autonomes, portant sur des domaines clés variés, même si aucun d'entre eux n'est spécifique à la Chine<sup>18</sup> :

- la nomination d'un « procureur commercial » européen. Ce changement institutionnel, trop récent pour être évalué, est censé incarner et accompagner l'orientation vers la mise en œuvre des accords et engagements commerciaux ;
- le règlement d'application (2021/167) adaptant la pratique de l'UE en matière d'application et d'exécution des règles commerciales à un contexte où le système de règlement des différends de l'OMC est *de facto* paralysé ;
- l'instrument relatif aux marchés publics internationaux, adopté en mars 2022, vise à rééquilibrer les conditions d'accès aux marchés publics avec les pays tiers qui n'ont pas pris d'engagements analogues. Vis-à-vis de la Chine, un tel instrument apparaît légitime et nécessaire pour assurer la réciprocité, mais son efficacité risque d'être amoindrie par le fait que ce sont les États membres, et non la Commission, qui décideront d'éventuelles exemptions. Une prise de décision centralisée serait plus efficace, en termes d'indépendance comme de cohérence ;
- le règlement sur les subventions étrangères : la Commission a fait circuler une proposition, qui est actuellement étudiée par le Parlement européen (PE). Ce règlement est nécessaire pour contrer l'impact des subventions étrangères sur le marché intérieur par le biais des investissements étrangers ou des fusions-acquisitions.

<sup>17</sup> Voir Godement F. (2021) : *Wins and losses in the EU-China Investment Agreement (CAI)*, Institut Montaigne, février.

<sup>18</sup> Les instruments qui relèvent de la souveraineté et de la sécurité économiques, comme le contrôle des investissements, l'instrument anti-coercition ou le contrôle des exportations, sont traités dans la section suivante.

Bien que le règlement sur les subventions étrangères doive encore être finalisé, l'enjeu est désormais la mise en œuvre cohérente et efficace de cette panoplie d'outils. Cela nécessitera des ressources substantielles et du capital politique, en assurant la transition d'une stratégie de négociation à une stratégie d'implémentation.

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

## Les « nouveaux » sujets

Des enjeux qui n'appartiennent pas au domaine traditionnel des politiques de commerce et d'investissement jouent un rôle de plus en plus important dans la définition et la gestion de la politique économique de l'UE vis-à-vis de la Chine. C'est notamment le cas des droits de l'Homme, du changement climatique et de la réglementation de l'économie numérique.

### Les droits de l'Homme

La politique commerciale commune est une composante de l'action extérieure de l'Union, avec les objectifs qui y sont associés, dont la défense des droits de l'Homme (article 21 du Traité de l'Union européenne). Par conséquent, les relations économiques ne peuvent être séparées de questions telles que les violations massives et continues des droits de l'Homme en Chine, le non-respect des engagements internationaux (Hong Kong, Convention des Nations unies sur le droit de la mer) et le renforcement de la dimension autoritaire du pouvoir dans le pays. Les questions relatives aux droits figurent d'ailleurs explicitement dans des accords et instruments spécifiques<sup>19</sup>.

Le défi le plus immédiat demeure la répression des Ouïghours au Xinjiang. Si la récente ratification par la Chine de deux conventions de l'OIT sur le travail forcé est positive sur le principe, ce sont des progrès concrets qui sont attendus. C'est ce qui a motivé les propositions visant à bannir du marché unique les produits issus du travail forcé, une mesure déjà décidée par les États-Unis en décembre 2021. Au-delà de l'interdiction des produits issus du travail forcé, déjà ancienne aux États-Unis, l'enjeu de ces nouvelles législations est le déplacement la charge de la preuve vers les entreprises, avec des exigences importantes en matière d'enquêtes et de rapports.

L'exposition directe aux exportations de la région du Xinjiang est, en réalité, relativement limitée pour l'UE. Selon les statistiques officielles, les exportations mondiales de la région du Xinjiang sont estimées à environ 15 milliards d'euros de marchandises en 2021. Les principaux produits d'exportation sont

les produits électriques, le concentré de tomates, les chaussures et les textiles. Plus de 80 % de ces exportations sont traditionnellement destinées à l'Asie centrale. Moins de 1 % des exportations du Xinjiang sont le fait d'entreprises à capitaux étrangers, cette part ayant considérablement diminué au cours des dernières années. Cependant, l'exposition indirecte par le biais des chaînes d'approvisionnement internes à la Chine modifie sensiblement ce constat. Selon les organisations de défense des droits de l'Homme, jusqu'à 20 % de tous les produits à base de coton et jusqu'à 97 % de tous les panneaux solaires à base de polysilicium dans le monde sont hautement susceptibles d'être issus de travail forcé ouïghour. Compte tenu de ce contexte, les canaux et la portée exacte de l'implication européenne dans les violations des droits de l'Homme en Chine resteront difficiles à déterminer.

Certains États membres, comme la France et les Pays-Bas, ont déjà adopté une législation visant à renforcer la responsabilité des entreprises et ont introduit des processus de devoir de vigilance. D'autres gouvernements envisagent des actions similaires, notamment l'Allemagne, l'Autriche, la Suède, la Finlande et le Danemark. Au niveau européen, le Parlement européen a proposé une initiative législative en mars 2021 et la Commission a publié sa proposition de directive le 23 février 2022.

Légitimes, les mesures relatives au commerce et aux investissements ne sont qu'une composante limitée des politiques de l'UE et leur efficacité ne doit pas être surestimée, compte tenu de leur application complexe et des nombreuses possibilités de contournement. Il convient donc de prêter une attention particulière à la cohérence et à l'adéquation des réglementations, qui doivent exiger des entreprises des moyens proportionnels à leurs capacités, conformément aux principes directeurs des Nations unies et aux lignes directrices de l'OCDE, en tenant compte des spécificités sectorielles. Le succès de ces actions étant difficile à définir et à évaluer, en particulier vis-à-vis de la Chine, leur mise en œuvre doit laisser suffisamment de place à des ajustements ultérieurs.

**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.

### La lutte contre le changement climatique

Lutter efficacement contre le changement climatique est une responsabilité commune essentielle sur laquelle l'UE et la Chine devraient développer leur partenariat. La proposition de mécanisme d'ajustement carbone à la frontière (MACF) publiée par la Commission en juillet 2021 revêt une importance centrale.

<sup>19</sup> Par exemple, l'accord CAI visait également à établir un point d'ancrage plus solide pour l'application des droits du travail en Chine.



Son succès dépendra de la capacité de l'UE à en faire non pas une source de conflits commerciaux, mais une incitation pour les partenaires à accélérer leur propre transition.

Avec des conséquences économiques limitées à court terme pour la Chine, ce mécanisme pourrait être beaucoup plus conséquent à long terme, surtout si l'on considère l'extension et l'intensification de la taxation du carbone. En supposant que le prix relatif du carbone entre la Chine et l'UE reste inchangé au fil du temps, Bellora et Fontagné (2022)<sup>20</sup> modélisent les effets que ce mécanisme pourrait avoir sur le commerce bilatéral : les importations de l'UE en provenance de Chine pourraient diminuer de 5 % pour l'ensemble des produits manufacturés d'ici 2040, et de 20 % ou plus pour les métaux, les produits métalliques et les produits chimiques.

En pratique, la façon dont le MACF tiendra compte les politiques chinoises jouera sans doute un rôle essentiel. La Chine a lancé en juin 2021 son système national d'échange de quotas d'émission, mais son ambition est limitée et n'est pas directement comparable au système d'échange européen<sup>21</sup>. Sans préjuger de leur ambition future, les politiques chinoises pourraient prendre des formes différentes de celles engagées par l'UE, comme des contraintes sur la capacité des centrales au charbon ou une taxe carbone, par exemple.

Bien qu'il n'y ait pas d'équivalence directe entre ces politiques et un système d'échange, les efforts correspondants doivent être pris en compte. Pour ce faire, l'accent doit être mis sur les enjeux de comparabilité des politiques mises en place tout en maintenant l'élan vers la mise en œuvre du MACF. L'OMC et/ou l'OCDE seraient bien placées pour accueillir une telle initiative qui pourrait prendre la forme du forum de comparabilité proposé par Lamy *et al.* (2021, 2022)<sup>22</sup>. Une coordination autour de prix minimums pourrait également être envisagée, afin de former un club de pays coopérant à la transformation des secteurs industriels et appliquant ensemble un mécanisme commun d'ajustement<sup>23</sup>. Étant donné l'urgence de la lutte contre le changement climatique, ces initiatives ne doivent pas retarder la mise en œuvre du MACF, qui doit rester prioritaire.

Si tous les efforts doivent être mis en œuvre pour favoriser la coordination sur le climat, nous ne pensons pas que le fait de la lier à un impératif de coopération dans d'autres domaines soit un moyen efficace d'avancer sur ces sujets.

Parallèlement, la dimension technologique et industrielle de la transition écologique est un autre défi vis-à-vis duquel la relation avec la Chine est susceptible de jouer un rôle important.

Elle détient en effet une position stratégique dans nombre de matières premières, technologies et marchés concernés, renforcée par la priorité donnée à ces secteurs dans sa politique industrielle. Les avancées chinoises constituent à cet égard un défi, qui peut avoir des effets bénéfiques, mais suscite des inquiétudes liées aux conditions de concurrence, aux subventions industrielles et à l'enchevêtrement des systèmes d'innovation. Du fait de leur importance stratégique, ces secteurs méritent une attention particulière et justifient des politiques ambitieuses afin de s'assurer que l'UE bâtisse des positions fortes tant dans la recherche appliquée que dans l'industrie.

**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.

## L'économie numérique

Les politiques visant à réglementer et à taxer le transfert et l'utilisation des informations, des données, des logiciels et des technologies sous-tendent l'avenir du commerce. Étant l'une des principales puissances numériques, la Chine aura une influence considérable sur l'établissement des règles numériques mondiales, y compris au sein de l'OMC ; elle tente d'ailleurs déjà de façonner les règles du commerce numérique, par exemple par le biais du Partenariat économique régional d'ensemble (RCEP). Ses pratiques sont souvent antagoniques de celles de l'UE :

- la Chine est l'un des pays les plus restrictifs en matière de commerce numérique, qu'il s'agisse de fiscalité, d'accès au marché, d'établissement, de données ou d'échanges ;
- la Chine applique des politiques numériques fondamentalement restrictives, où la surveillance est omniprésente. Depuis la promulgation de la loi sur la cybersécurité de 2017, les entreprises étrangères sont obligées de se conformer à de nombreuses règles de cybersécurité, notamment à des processus intrusifs de certification et d'examen de la sécurité ;
- il existe peu de restrictions à l'ingérence du gouvernement sur les marchés numériques ;
- les entreprises sont confrontées à des exigences croissantes de localisation, notamment pour l'hébergement de données et les services de cloud, à un large éventail de restrictions pour les flux transfrontaliers et le

<sup>20</sup> Bellora C. et L. Fontagné (2022) : « L'UE à la recherche d'un mécanisme d'ajustement aux frontières du carbone compatible avec l'OMC », *Document de travail du CEPII*, n° 2022-01, mars. Commentaires basés sur les résultats détaillés fournis par les auteurs.

<sup>21</sup> Le système d'échange chinois s'applique au seul secteur de l'électricité avec un prix fluctuant autour de 8 dollars par tonne jusqu'à présent ; il repose sur des références spécifiques à chaque technologie et un système d'allocations gratuites. Voir par exemple Tu K.J. (2021) : « China's Long Quest for an Appropriate Carbon Pricing Regime » in *Can the Biggest Emitters Set Up a Climate Club? Une revue des débats internationaux sur la tarification du carbone*, Mathieu (ed.), Études de l'IFRI.

<sup>22</sup> Lamy P., G. Pons et P. Leturcq (2021) : « GT6. Vers un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières », *Europe Jacques Delors Policy Paper*, juillet et Lamy P., G. Pons, I. Garzon et L. Kauffmann (2022) : « GT8. Aspects internes et internationaux du MACF de l'UE », *Europe Jacques Delors Policy Paper*, février.

<sup>23</sup> Voir par exemple Goldthau A. et S. Tagliapietra (2022) : *How an Open Climate Club Can Generate Carbon Dividends for the Poor*, Euractiv Network, janvier.

- transfert de données, et à des droits de douane sur les transmissions électroniques ;
- la Chine pratique des politiques mercantiles actives dans le commerce numérique, notamment par le biais des politiques industrielles, de soutien aux champions nationaux, et des marchés publics de produits technologiques.

Ces restrictions, également néfastes pour la compétitivité de la Chine dans les services numériques, rendent difficile toute coordination en la matière. L'imbrication entre les fournisseurs chinois de plateformes numériques et les marchés mondiaux, en particulier les services impliquant des données personnelles, est susceptible de s'accroître (comme l'illustrent les enquêtes en cours sur TikTok) mais demeure limitée. Les perspectives sont toutefois différentes pour les services numériques liés aux produits et à la production industrielle, pour lesquels l'accès au marché chinois risque d'être problématique, nécessitant une redéfinition des conditions de réciprocité. Plus de la moitié des entreprises allemandes interrogées dans une enquête récente s'attendent à ce que les différences réglementaires relatives au numérique les empêchent de servir le marché chinois par les exportations, la production en Chine devenant leur seule option<sup>24</sup>. Les réglementations de cybersécurité et de protection des données sont ainsi devenues l'une des dix préoccupations majeures des entreprises européennes en Chine, et même l'une des cinq premières pour celles originaires d'Allemagne.

**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.

## Placer la souveraineté et la sécurité économiques au cœur des objectifs de l'UE

Au-delà de leur politisation croissante, les relations économiques de l'UE avec la Chine apparaissent désormais exposées à des risques significatifs de perturbations majeures, avec des enjeux économiques bien plus élevés que ceux vis-

à-vis de la Russie<sup>25</sup>. Nous estimons que mettre fin à l'interdépendance économique n'est pas une réponse adaptée : les échanges sont à l'origine de gains économiques significatifs<sup>26</sup> et, malgré les asymétries constatées, ils créent des intérêts communs qui sont indispensables pour nourrir des relations durables et constructives, y compris dans la réponse aux défis communs. Cela justifie toutefois de placer la souveraineté et la sécurité économiques au cœur des objectifs de la politique de l'UE vis-à-vis de la Chine, afin de minimiser les vulnérabilités, d'avoir les moyens d'agir de manière indépendante et de poursuivre des objectifs fondamentaux. Le but d'une telle stratégie est donc de construire une interdépendance plus sûre, et non un découplage total.

Même si l'UE pâtit de la politique chinoise de sécurité économique, il n'est pas souhaitable de l'imiter ; en revanche, il y a beaucoup à apprendre de ses principaux partenaires asiatiques. Le Japon, la Corée du Sud, Taïwan et l'Australie entretiennent avec la Chine des liens économiques beaucoup plus étroits que l'UE et ses États membres, occasionnellement teintés de graves différends, de tensions et de sanctions. Dans ces épisodes, ils ont généralement fait preuve d'une résilience remarquable, s'adaptant par des réponses concrètes sans pour autant renoncer aux avantages de leurs échanges avec la Chine. Ainsi, confronté à la rupture d'approvisionnement de terres rares par la Chine suite au différend bilatéral de 2010 autour des îles Senkaku/Diaoyu<sup>27</sup>, le Japon a mené une politique volontariste pour réduire durablement sa dépendance dans ce domaine, ramenant la part de la Chine dans ses importations de 90 % en 2008 à 58 % en 2020. Le Trésor australien a amélioré le renseignement et l'évaluation stratégique des capacités, des intentions et des vulnérabilités de la Chine, y compris en développant les analyses qui sous-tendent les stratégies de diversification. La Corée du Sud et Taïwan ont construit des positions économiques très fortes les rendant indispensables dans des secteurs stratégiques (notamment les semi-conducteurs), précieuse pour faire face aux épisodes de tension.

## Rendre l'interdépendance avec la Chine plus sûre

Une évaluation sophistiquée et dynamique des dépendances européennes est nécessaire pour renforcer la souveraineté économique et la sécurité de l'UE vis-à-vis de la Chine<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Voir Matthes J. (2021) : « Wettbewerbsverzerrungen durch China. Akademische Evidenz und Ergebnisse einer Befragung Deutscher Unternehmen », *IW-Report*, n° 11.

<sup>25</sup> En 2021, 22,3 % des importations de l'UE provenaient de Chine, contre 7,7 % de Russie. Parallèlement, 10,2 % des exportations de l'UE étaient destinées à la Chine, contre 4,1 % à la Russie.

<sup>26</sup> Sur les gains pour les consommateurs français, voir par exemple Carluccio J., P. Gautier et S. Guilloux-Nefussi (2018) : « Dissecting the Impact of Imports from Low-Wage Countries on French Consumer Prices », *Banque de France Working Paper*, n° 672.

<sup>27</sup> Voir, par exemple, l'article du Quartz du 23 avril 2021 : *Japan's Global Rare Earths Quest Holds Lessons for the US and Europe*, qz.com.

<sup>28</sup> Voir notamment Bonneau C. et M. Nakaa (2020) : « Vulnérabilité des approvisionnements français et européens », *Trésor-Eco*, n° 274, dont la méthodologie a été reprise et étendue dans Commission européenne (2021c) : « Dépendances et capacités stratégiques », *Document de Travail des Services de la Commission*, n° SWD 352. Voir également Zenglein M.J. (2020) : « Mapping and Recalibrating Europe's Economic Interdependence with China », *MERICs China Monitor*, 18 novembre et Javel X. et I. Méjean (2021) : « Quelle stratégie de résilience dans la mondialisation ? », *Note du CAE*, n° 64, avril. Pour les matières critiques, différentes méthodologies peuvent être utilisées, en s'appuyant sur les informations spécifiques sur les réserves et la production disponibles dans ce cas (par exemple, Commission européenne (2020) : « Critical Raw Materials Resilience: Charting a Path Towards Greater Security and Sustainability », n° COM2020/474, septembre. Pour des évaluations plus globales, voir également les rapports de prospective stratégique de la Commission européenne, publiés chaque année depuis 2020, et les tableaux de bord de résilience associés.



L'accent doit être mis sur les dépendances stratégiques, définies par la Commission européenne comme « les dépendances qui sont considérées comme d'importance critique pour les intérêts stratégiques de l'UE et de ses États membres, tels que la sécurité, la sûreté, la santé et la transition écologique et numérique » (cf. Commission européenne, 2021c, *op. cit.*). L'importance critique des secteurs doit être évaluée de manière qualitative, sur la base de leur caractère indispensable ou de leur intérêt stratégique, en particulier pour les infrastructures critiques et les secteurs liés aux enjeux de défense. La vulnérabilité, en revanche, doit être évaluée à un niveau fin, sur la base des statistiques commerciales détaillées. L'objectif est d'identifier les cas où l'approvisionnement dépend d'un nombre limité de sources extra-européennes, avec des possibilités de substitution limitées. Bien que leur fréquence varie considérablement d'une méthode à l'autre, les analyses montrent que de telles dépendances ne sont pas rares<sup>29</sup>, notamment pour certaines matières premières, les composants électroniques, les produits chimiques et les ingrédients pharmaceutiques. Elles concluent invariablement que le principal partenaire vis-à-vis duquel de telles dépendances stratégiques apparaissent est la Chine. Un cas extrême (et important) est celui des terres rares, dont la Chine assure 98 % de l'approvisionnement de l'UE (cf. Commission européenne, 2020, *op. cit.*).

La dépendance à l'égard du marché chinois a également son importance. La Chine a déjà utilisé l'accès à son marché comme un outil de sanction ou de coercition, par exemple récemment contre l'Australie et la Lituanie, et contre les entreprises européennes qui prennent des mesures contre le travail forcé au Xinjiang. Une dépendance excessive à l'égard du marché chinois peut donc être une source de vulnérabilité. De fait, de nombreuses grandes entreprises européennes sont fortement exposées à la Chine : bien

que les estimations varient, il apparaît clairement qu'une part substantielle d'entre elles, probablement de l'ordre d'un tiers, tirent plus de 10 % de leurs revenus totaux de la Chine<sup>30</sup>. Toutefois, ce chiffre regroupe l'ensemble des revenus, quel que soit le lieu de production. Du point de vue des politiques publiques, cependant, les filiales en Chine comptent moins que les unités européennes, car elles sont moins directement liées à l'emploi et à la production en Europe. Se concentrer sur les exportations vers la Chine fournit donc une autre mesure de l'exposition au marché chinois, et les calculs basés sur les données des entreprises françaises témoignent d'ordres de grandeur assez différents<sup>31</sup> : en 2019, les exportations vers la Chine représentaient plus de 5 % de la production (sur le territoire français) pour seulement 1,7 % des entreprises manufacturières françaises, et pour 4,3 % des grandes (cf. tableau et Huotari, 2022, *op. cit.*). En somme, l'exposition au marché chinois est bien plus importante si l'on considère l'ensemble des revenus des entreprises de l'UE sur le marché chinois. Si les « investisseurs privés » se préoccupent du premier cas – et devraient être conscients de l'ampleur de leur exposition au risque géopolitique en Chine –, les politiques publiques devraient principalement se concentrer sur le second. En conséquence, la puissance publique devrait reconsidérer l'opportunité de fournir des garanties gouvernementales pour les investissements privés en Chine, en fonction du contexte plus large de la relation bilatérale.

La dépendance d'entreprises similaires ou de secteurs entiers vis-à-vis du marché chinois peut être une autre source de vulnérabilité, face aux stratégies chinoises qui limitent *de facto* la concurrence étrangère. Cela constitue un enjeu de compétitivité à long terme pour l'Europe lorsque les activités à plus forte valeur ajoutée et à forte intensité d'innovation sont systématiquement

#### Dépendance à l'export vers la Chine parmi les firmes françaises productrices de biens selon leur taille (proportion d'entreprises selon la part que les exports vers la Chine représentent dans leur chiffre d'affaires déclaré en France, en %)

		PME	ETI	GE	Ensemble
	Pas d'export	88,7	41,4	22,6	85,1
Part des exports vers la Chine dans le chiffre d'affaires déclaré en France	< 5 %	9,9	53,7	73,1	13,2
	5-20 %	1,1	4,5	4,3	1,4
	> 20 %	0,3	0,4	0,0	0,3
Part des exports vers la Chine dans le chiffre d'affaires de la catégorie		0,5	0,9	1,6	1,3
Part de la catégorie dans les ventes totales déclarées en France		11,9	29,7	58,3	100,0

*Champ* : Entreprises productrices de biens uniquement, hors agriculture et industries extractives.

*Source* : Calculs à partir des Statistiques du commerce extérieur de la Direction générale des Douanes et droits indirects et des statistiques annuelles des entreprises françaises (dispositif ESANE (INSEE)). Pour les détails voir Huotari M., S. Jean, K. Parra Ramirez et M. Péron (2022) : « Dissecting EU-China Economic Relations », *Focus du CAE*, n° 086-2022, juillet.

<sup>29</sup> La part des produits concernés est évaluée à 2,4 % par Bonneau et Nakaa (2020, *op. cit.*), 2,7 % par la Commission européenne (2021c, *op. cit.*), 11,8 % par Zenglein (2020, *op. cit.*), et 6,4 % par Jaravel et Méjean (2021, *op. cit.*).

<sup>30</sup> Voir Huotari *et al.* (2022, *op. cit.*) pour une analyse plus détaillée.

<sup>31</sup> Un autre canal reliant directement la production en Europe à la demande chinoise est celui des ventes aux voyageurs chinois, qui sont importantes, en particulier pour les produits de luxe.

quement délocalisées. Pour faire face à ces menaces, il faut surveiller de près l'évolution des relations entre l'Europe et la Chine en matière de R&D et de systèmes d'innovation.

**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.

### Quelles réponses européennes ?

Pour faire face à ces dépendances stratégiques, il faut poursuivre deux objectifs : la résilience – limiter les vulnérabilités et se renforcer pour absorber les chocs – et l'influence – renforcer la capacité à agir et à façonner les enjeux internationaux, en fixant des règles, en influençant les partenaires et en se dotant de positions concurrentielles fortes.

Plusieurs objectifs doivent être poursuivis pour améliorer la résilience :

- *utiliser les forums multilatéraux pour s'attaquer aux violations des accords internationaux et se coordonner avec des partenaires partageant ces objectifs.* L'UE vient de lancer une procédure devant l'OMC à propos de la Lituanie. D'autres, comme l'Australie, l'ont fait avec succès dans des épisodes de coercition. Le format G7, le Conseil « Commerce et Technologie » UE-États-Unis et les dialogues avec le Japon et l'Australie peuvent servir à coordonner l'interprétation des règles internationales et les propositions d'évolution de celles-ci ;
- *un accès sécurisé aux matières premières critiques.* Malgré les quatre communications publiées par la Commission européenne sur ce sujet depuis 2011, la situation reste préoccupante, surtout dans un contexte où la transition écologique va transformer, et dans de nombreux cas augmenter, la dépendance à l'égard de matières premières spécifiques. La mise en pratique des plans d'action proposés devrait être considérée comme une priorité, notamment par le biais d'une stratégie de diversification proactive<sup>32</sup> ;
- *sécuriser les chaînes d'approvisionnement critiques.* La diversification, le « *friend-shoring* » (l'approvisionnement *via* des pays « amis ») et dans certains cas le stockage devraient être envisagés en premier lieu, en raison de leur rapport coût-efficacité. Les pouvoirs publics pourraient contribuer à fournir des informations précises et à sensibiliser les acteurs privés. Il convient d'envisager des mesures d'incitation plus ciblées à l'intention des industries et des entreprises afin qu'elles diversifient leurs approvisionnements et leur expansion sur les

marchés mondiaux en dehors de la Chine, mais uniquement pour certains produits d'importance critique pour lesquels les vulnérabilités sont importantes ;

- *protéger les infrastructures et les biens essentiels.* La résilience doit également être prise en compte au niveau des infrastructures et des écosystèmes technologiques émergents par le biais d'une méthode robuste et cohérente, comme celle développée pour la « boîte à outils de l'UE pour la sécurité des réseaux 5G » ;
- *améliorer la surveillance et le contrôle des flux économiques.* Malgré des améliorations significatives, des questions subsistent quant à la capacité des autorités européennes à contrôler correctement le bénéficiaire final lorsque des schémas complexes sont en jeu, ou lorsque les investissements sont inférieurs aux seuils établis. Récemment, l'UE a également mis à niveau et modernisé son règlement sur le contrôle des exportations, ce qui est susceptible d'augmenter les cas liés à la Chine. La pertinence d'un filtrage des investissements sortants est également à réévaluer, en considérant les exemples établis ou débattus en Corée du Sud, à Taïwan, et maintenant aux États-Unis ;
- *prévenir les transferts indésirables de propriété intellectuelle et de technologie,* en améliorant l'examen des transferts de technologie et des coopérations de recherche avec la Chine et en renforçant la coordination avec des partenaires en matière de cybersécurité vis-à-vis de la Chine.

Pour améliorer la pertinence de la stratégie européenne vis-à-vis de la Chine, il convient de promouvoir des objectifs supplémentaires, plus offensifs :

- *renforcer les positions dans les nouvelles technologies* en s'appuyant sur les écosystèmes industriels. Alors que l'innovation radicale prend de plus en plus d'importance, l'ambition des politiques industrielles chinoises renforce la nécessité de stimuler la recherche fondamentale et l'industrialisation précoce, de créer de nouveaux marchés là où ils sont nécessaires et de catalyser le développement de nouveaux écosystèmes technologiques. La nouvelle stratégie industrielle européenne définie en 2020, qui vise à améliorer la cohérence entre les politiques de concurrence et les politiques industrielles, en favorisant notamment les alliances industrielles, est la bienvenue pour relever ces défis. Mais cela ne va pas sans poser certains problèmes, et le débat sur les règles révisées en matière d'aides d'État appliquées aux PIIEC (projets importants d'intérêt européen commun)<sup>33</sup> souligne la nécessité de contrôler minutieusement l'utilisation de ces instruments, en veillant à ce qu'ils soient effectivement ouverts à une large participation et à ce qu'ils ne servent pas de couverture à une course aux subventions entre les États membres<sup>34</sup> ;

<sup>32</sup> Au niveau français, le *Rapport Varin*, remis au gouvernement début 2022 dans le cadre du plan d'investissement France 2030, traite également de cette question.

<sup>33</sup> « Smart and Selective Use of the IPCEI Instrument », document officiel conjoint de la République tchèque, du Danemark, de la Finlande, de l'Irlande, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Pologne, des Pays-Bas, de la Slovaquie, de l'Espagne et de la Suède, 28 avril 2021.

<sup>34</sup> Voir aussi Poitier N. et P. Weil (2022) : « Opaque and Ill-Defined: The Problems with Europe's IPCEI Subsidy Framework », *Bruegel Blog Post*, 26 janvier.

- **consolider les positions fortes.** Être leader dans des secteurs importants renforce la position de négociation en cas de tension. Compte tenu de l'inertie de nombreux domaines technologiques, consolider une position forte<sup>35</sup> est souvent une stratégie plus rentable que de remédier aux vulnérabilités ;
- **réglementer et fixer des normes au niveau mondial.** Si l'UE a acquis une influence croissante au cours des dernières décennies en influençant les normes *de jure* et *de facto* dans le monde entier<sup>36</sup>, l'« effet Bruxelles » ne peut être considéré comme acquis, d'autant que la Chine a fixé des objectifs ambitieux en matière d'influence normative. La volonté de « renforcer l'impact réglementaire de l'UE » doit être étayée par une réelle capacité industrielle et d'innovation, une coordination efficace et des incitations pour les fabricants européens à investir dans des processus de standardisation. En outre, l'UE devrait demander un accès effectif aux institutions chinoises qui établissent les normes et standards comme condition préalable à toute forme de coopération bilatérale en la matière ;
- **poursuivre une stratégie de partenariat compétitive.** La priorité de l'UE à de nouveaux partenariats numériques internationaux va dans ce sens. Le projet Global Gateways donne lieu à un ensemble de projets visibles, une coordination décloisonnée et efficace à Bruxelles, une meilleure inclusion des États membres (*via* la présidence tournante du Conseil) et du secteur privé (*via* le conseil consultatif).

Ces objectifs s'écartant d'une optimisation économique immédiate, leur poursuite aura inévitablement un coût. L'ambition des réponses dépendra des moyens consacrés, et de leur rapport coût-efficacité.

Compte tenu de l'étendue des domaines politiques concernés et de la nécessité d'une mise en œuvre plus cohérente et plus efficace, une adaptation institutionnelle paraît justifiée, afin

d'améliorer à la fois l'information et la décision. Les initiatives des gouvernements japonais, néerlandais ou australien visant à accroître le niveau d'attention et de coordination entre les ministères sur les questions de sécurité économique montrent la voie à suivre. L'Europe bénéficierait de la mise en place d'un système équivalent de conseil, de recherche et de soutien en matière de renseignement, qui évalue les vulnérabilités spécifiques et les défis de résilience associés. Au-delà de l'analyse et de la coordination, la gestion des relations de l'UE avec la Chine est désormais du ressort des dirigeants politiques du plus haut niveau (*chefsache*), comme le soulignait déjà la « vision stratégique » de l'UE de 2019. À cet égard, il pourrait être utile de réunir la direction politique des relations économiques extérieures de l'UE sous l'autorité d'un vice-président exécutif de la CE.

**Recommandation 8.** Privilégier une approche intégrée des défis de la sécurité économique et de la souveraineté vis-à-vis de la Chine, tenant compte de l'efficacité des réponses au regard de leur coût. 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.

La gestion des relations économiques bilatérales avec la Chine est de plus en plus imbriquée dans des questions stratégiques plus larges, liées à la souveraineté et à la sécurité de l'UE. Une telle adaptation sera un défi, qui peut s'avérer coûteux à différents égards et doit être appréhendé dans une perspective intégrée. Pour le relever de façon coordonnée, les priorités doivent être la cohérence, l'unité et la solidarité. ●

<sup>35</sup> En particulier, l'UE est de loin le principal fournisseur de la Chine en matière de machines et d'équipements industriels (Zenglein, 2020, *op. cit.*), et détient des positions très fortes dans le domaine pharmaceutique (Cotterlaz P., G. Gaulier, A. Sztulman et D. Unal (2022) : « Industrie pharmaceutique européenne : quand rentabilité rime avec vulnérabilité », *La Lettre du CEPII*, n° 423, CEPII, janvier).

<sup>36</sup> Bradford A. (2020) : *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press.



**conseil d'analyse  
économique**

Le Conseil d'analyse économique, créé auprès du Premier ministre, a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses de ses membres, les choix du Gouvernement en matière économique.

**Président délégué** Philippe Martin

**Secrétaire générale** Hélène Paris

**Conseillers scientifiques**

Hamza Bennani, Jean Beuve, Claudine Desrieux,  
Kevin Parra Ramirez, Thomas Renault

**Économistes/Ch. d'études**

Étienne Fize, Madeleine Péron, César Poux,  
Baptiste Roux

**Membres** Yann Algan, Emmanuelle Auriol,  
Anne Épaulard, Gabrielle Fack, François Fontaine,  
Maria Guadalupe, Xavier Jaravel, Sébastien Jean,  
Camille Landais, Philippe Martin, Isabelle Méjean,  
Thomas Philippon, Xavier Ragot, Katheline Schubert,  
Claudia Senik, David Sraer, Stefanie Stantcheva,  
Jean Tirole

**Correspondants**

Dominique Bureau, Ludovic Subran

**Les Notes du Conseil d'analyse économique**

ISSN 2273-8525

**Directeur de la publication** Philippe Martin

**Rédactrice en chef** Hélène Paris

**Réalisation** Christine Carl

**Contact Presse** Christine Carl

christine.carl@cae-eco.fr Tél. : 01 42 75 77 47