

Question d'Europe
n°389
18 avril 2016

Octroi du statut d'économie de marché à la Chine : Quelles réponses politiques face au carcan juridique ?

Charles de Marcilly
Angéline Garde

L'Union européenne est le premier exportateur mondial de biens et de services et le premier marché d'exportation pour 80 pays¹. Avec la Chine, elle enregistre 1 milliard € d'échanges par jour, importations et exportations confondues.

Les exportations chinoises sont soumises à des conditions particulières imposées lors de son entrée à l'OMC en 2001, avec l'accord individuel des Etats membres selon les règles de décision de cette organisation internationale. Le fondement formel en était à l'époque que la Chine ne répondait pas aux critères d'une économie de marché ; il en résultait la mise en place de manière provisoire (pendant 15 ans), de mesures antidumping spécifiquement contraignantes. Ces dispositions arrivent à échéance le 11 décembre 2016.

Consultation de la Commission, auditions au Parlement européen, mobilisation des entreprises, pétitions, le statut d'économie de marché de la Chine est au centre des débats à Bruxelles. Le 17 mars, la Commissaire européenne au commerce Cécilia Malmström a rappelé que la Chine ne répondait toujours pas aux critères européens². L'ensemble des observateurs partage ce constat. Pour autant, les dispositions juridiques adoptées à l'OMC prévoient bel et bien que les mesures de protection utilisées par l'Europe ne seront plus applicables. Dès lors, la question principale n'est pas de savoir si la Chine est une économie de marché -elle ne l'est pas-, mais quelles seront les conséquences de l'expiration des dispositions de son protocole d'accèsion à l'OMC. Deux ordres juridiques -celui de l'OMC et celui de l'UE- peinent ainsi à s'articuler.

La date du 12 décembre 2016 et l'expiration de certaines contraintes juridiques apparaissent comme une épée de Damoclès au-dessus de nombreuses entreprises européennes. Quelque 250 000 emplois seraient directement concernés par la levée des mesures antidumping spécifiquement liées à la question de l'économie de marché de la Chine.

1. Francesco Tenuta et Elfriede Bierbrauer, « L'Union européenne et ses partenaires commerciaux », Fiches techniques sur l'Union européenne - 2016.

2. Discours introductif de Cecilia Malmström, « Trade Defence and China: Taking a Careful Decision », 17 mars 2016, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc_154363.pdf

3. Protocole d'accèsion de la Chine à l'OMC du 11 décembre 2001 <https://docsonline.wto.org/dol2fe/Pages/SS/DirectDoc.aspx?filename=u%3a%2fwt%2f%2f432.doc&>

4. 143 membres, dont la République populaire de Chine, composaient l'OMC au 11 décembre 2001. Actuellement, ils sont 162.

1. DERRIÈRE LA QUESTION FORMELLE DU STATUT D'ÉCONOMIE DE MARCHÉ, CELLE DES OUTILS DE PROTECTION COMMERCIALE

Les dispositions de l'OMC s'articulent mal avec celles de l'UE

Après 15 années d'âpres négociations, la République populaire de Chine a rejoint l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) le 11 décembre 2001 en tant qu'économie non-marchande. A cette occasion, elle a signé un protocole d'accèsion³ avec les 143 autres membres⁴ et a accepté plusieurs dérogations entraînant une discrimination temporaire aux règles de l'OMC. La plupart de celles-ci ont expiré, comme celle

sur le textile en 2008. Leur objectif principal était de réduire l'interventionnisme économique.

L'article 15 du protocole est relatif au statut d'économie de marché (SEM), terme technique utilisé dans le cadre des instruments de défense contre le dumping qui, selon l'OMC, consiste à vendre une marchandise sur un marché étranger à un prix inférieur à celui pratiqué sur le marché intérieur, voire en-dessous du prix de revient. Si une différence entre la valeur normale des biens (leur prix dans le pays d'origine), et leur valeur d'exportation est constatée, alors le dumping est avéré.

En 2001, un marché de substitution a été créé pour les pays de l'OMC importateurs de produits chinois (article 15-a-ii). Il permet à ces pays d'utiliser une

Octroi du statut d'économie de marché à la Chine, Quelles réponses politiques face au carcan juridique ?

méthode alternative à celle reposant sur une stricte comparaison avec les prix ou les coûts intérieurs en Chine.

L'Union européenne s'appuie sur la méthode dite du « pays analogue »⁵, où la valeur normale est déterminée sur la base du prix ou de la valeur construite dans un pays tiers à économie de marché. Par exemple, si l'économie de marché A exporte le produit B plus cher que la Chine (pays C), alors l'Union peut estimer que l'entreprise chinoise fait du dumping. En effet, si le produit B est moins cher en Chine, alors même que l'économie de marché A se base sur les mécanismes d'offre et de demande pour la détermination de ses prix, cela signifie que la Chine exporte à un prix moindre que celui du marché, et donc qu'il y a distorsion de la valeur normale. Ainsi, la méthode de pays analogue constitue un marché de substitution permettant à l'Union européenne de se protéger du dumping.

Or, l'article 15-d limite cette possibilité à 15 ans après l'entrée en vigueur du protocole, soit jusqu'au 11 décembre 2016. Par conséquent, à partir du 12 décembre 2016, la méthode alternative choisie par l'Union européenne, dite « de pays analogue »⁶, ne pourra plus être utilisée et devra, juridiquement, laisser place à la méthode de la « valeur normale » préconisée par l'article VI de l'accord du GATT de 1994.

Avec ce système, « un produit doit être considéré comme faisant l'objet d'un dumping, c'est-à-dire comme étant introduit sur le marché d'un autre pays à un prix inférieur à sa valeur normale, si le prix à l'exportation de ce produit, est inférieur au prix comparable pratiqué au cours d'opérations commerciales normales pour le produit similaire destiné à la consommation dans le pays exportateur ». Il s'agit donc d'une stricte comparaison avec les prix ou les coûts intérieurs en Chine. Dans ce cas, des droits anti-dumping « classiques » sont applicables mais clairement moins efficaces que par la méthode appliquée depuis 2001.

Qu'est-ce qu'une économie de marché ?

L'article 15-a-i) dispose que si la Chine peut démontrer que toute ou une partie de son économie répond aux mécanismes du marché, les membres de l'OMC, dont l'Union européenne, doivent adapter leurs

règles pour utiliser la méthode de la valeur normale. Est donc posée dès lors la question de la conformité de la Chine au statut d'économie de marché.

Les critères utilisés pour la détermination de ces mécanismes de marché sont individuellement précisés par les pays car l'OMC n'en offre pas de définition. Ainsi, la Chine, pour bénéficier du statut d'économie de marché au sein de l'Union européenne, doit répondre aux critères européens. Ces derniers ont été définis par un règlement du 27 avril 1998⁷ puis repris dans le règlement du 30 novembre 2009⁸. Toutefois, la conformité à ces critères n'est pas imposée lors du retrait d'un pays de la liste européenne des non-économies de marché. En 2016, l'Union européenne compte dans cette liste le Vietnam, le Kazakhstan, l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la Corée du Nord, le Kirghizstan, la Moldavie, la Mongolie, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ouzbékistan.

Les règlements européens établissent ainsi 5 critères : « les décisions des entreprises concernant les prix et les coûts des intrants (...) sont arrêtées en tenant compte des signaux du marché reflétant l'offre et la demande et sans intervention significative de l'État à cet égard (...) ; les entreprises utilisent un seul jeu de documents comptables de base, qui font l'objet d'un audit indépendant conforme aux normes internationales et qui sont utilisés à toutes fins ; les coûts de production et la situation financière des entreprises ne font l'objet d'aucune distorsion importante, induite par l'ancien système d'économie planifiée (...) ; les entreprises concernées sont soumises à des lois concernant la faillite et la propriété, qui garantissent aux opérations des entreprises sécurité juridique et stabilité ; les opérations de change sont exécutées aux taux du marché. »

Selon une évaluation de la Commission européenne de 2008⁹, la Chine ne répond qu'à un seul des 5 critères demandés. Les services du Parlement européen se sont d'ailleurs étonnés de l'absence de publication de mise à jour dans une étude datant de décembre 2015¹⁰. Business Europe, représentant le patronat européen, cite 4 évaluations de la Commission européenne (2004, 2008, 2010 et 2011) établissant que des progrès ont été faits mais que la conformité

5. Règlement N° 384/96 du Conseil du 22 décembre 1995 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de la Communauté européenne (article 2 § 7)

6. Actuellement la méthode dite de pays analogue est utilisée pour la Chine et l'Arménie

7. Règlement N° 905/98 du Conseil du 27 avril 1998 portant modification du règlement (CE) n° 384/96 http://admi.net/eur/loi/leg_euro/fr_398R0905.html

8. Règlement N°1225/2009 du Conseil

9. Document de travail de la Commission européenne sur la conformité de l'économie chinoise aux cinq critères européens d'économie de marché, SEC(2008) 2503 final 19/09/2008,

10. Barbara Barone, "In-depth analysis one year to go: the debate over China's market economy status (heats up)", Parlement européen, direction générale des politiques extérieures, décembre 2015

aux quatre autres critères n'est toujours pas atteinte¹¹. En parallèle, Business Europe précise que, depuis 2011, la Chine n'aurait pas fourni de nouveaux éléments permettant une mise à jour de l'évaluation.

La non-conformité de la Chine aux critères européens d'une économie de marché est reconnue par l'ensemble des acteurs économiques et politiques. Aussi, la question principale n'est pas de savoir si la Chine est une économie de marché -personne ne conteste qu'elle ne l'est pas-, mais quelles seront les conséquences de l'expiration des dispositions de l'article 15-a-ii) de son protocole d'accèsion à l'OMC.

Derrière la question du statut se pose celle de la méthode utilisée pour calculer les droits anti dumping

La question du SEM et des mesures antidumping applicables est par conséquent au cœur des interrogations européennes. Selon la Commission européenne, « une modification du SEM dans le cadre des règles antidumping de l'Union européenne changerait également la méthode de calcul des droits antidumping, ce qui aurait, au final, une incidence sur l'économie européenne »¹². C'est pourquoi la Commission établit une évaluation approfondie des conséquences économiques éventuelles d'une modification de la méthode notamment du point de vue de l'emploi dans l'Union européenne. Du 10 février au 20 avril 2016, une consultation publique sur une méthode alternative a été ouverte. Dans son préambule, la Commission rappelle que, même si un nouvel instrument de défense commerciale peut être envisagé, son efficacité sera moindre et ne pourra pas empêcher les entreprises européennes d'être fortement touchées. La Commission sous-entend donc que le changement de méthodologie est lié à l'octroi du statut d'économie de marché et que ce même octroi est l'issue la plus probable.¹³ Un document de la Commission européenne, datant de 2004 intitulé « Statut d'économie de marché dans les enquêtes en matière de défense commerciale », explique que « la possibilité de traiter la Chine comme une économie en transition dans les enquêtes en matière de défense commerciale pendant 15 années au maximum a été adoptée et inscrite dans le protocole d'adhésion de la

Chine à l'OMC signé en 2001 [et qu'] il existe donc un cadre juridique clair et décidé d'un commun accord [pour] traiter cette question ».

Parmi les publications confortant cette idée, on peut citer le Swedish Board of Trade¹⁴, ainsi que des études respectivement menées par Rao Weijia¹⁵, Tietje et Nowrot¹⁶, Graafsma et Kumashova¹⁷ ou l'Economic Policy Institute¹⁸ plaçant au cœur du débat le SEM et ses conséquences en termes de méthodologie dans la défense contre le dumping chinois. Pour ces auteurs, lorsque l'article 15-a-ii) aura expiré, l'alinéa i) ne sera plus suffisant pour déroger à l'article VI de l'accord du GATT de 1994. Ainsi, il n'y aura plus de base légale pour utiliser la méthodologie de comparaison avec un pays tiers ou traiter la Chine comme une non-économie de marché (NEM). En conséquence, le règlement 1225/2009 devra être amendé et la Chine supprimée de la liste des NEM dressée par l'Union européenne. C'est la ligne de défense de Pékin.

Cependant, cet aspect automatique fait l'objet d'opinions juridiques divergentes. Ce qui expiré en décembre 2016, c'est le paragraphe disposant que l'importateur peut choisir d'utiliser un marché de substitution plutôt que le marché de la valeur normale. En revanche, les exportateurs chinois auront toujours la charge de la preuve concernant la conformité de leur économie aux 5 critères européens définissant une économie de marché.¹⁹

Cette position plus nuancée est celle défendue par le service juridique du Parlement européen²⁰. D'après cette interprétation, l'octroi du SEM n'est pas automatique, la Chine conservant la charge de la preuve pour sa conformité aux 5 critères européens d'une économie de marché (article 15 a-i) qui n'est pas supprimé. En revanche, l'expiration de l'article 15 a-ii) oblige l'Union européenne à changer de méthodologie.

Grâce à l'article 15-a lié à l'article 150 du rapport du groupe de travail pour l'accèsion de la Chine à l'OMC, l'Union garde la possibilité – sous certaines conditions – d'utiliser une autre méthodologie que celle imposée par l'accord du GATT qui est une comparaison stricte avec les coûts domestiques et les prix en Chine.

Il ne faut pas confondre l'octroi du SEM et la fin de la méthodologie dite du « pays analogue ». Derrière

11. Page 3, Business Europe, "China's Market Economy Status", Position paper, décembre 2015

12. Commission européenne, « Débat d'orientation du Collège sur le traitement de la Chine dans les enquêtes antidumping », 13 janvier 2016

13. Camille Le Tallec, « La Chine est-elle une économie de marché? », La Croix, 17 janvier 2016

14. 11 Swedish Board of Trade, "Changes in EU Anti-Dumping Practice - Required by WTO Rules ", 3 octobre 2015

15. Rao Weijia, (2013) "China's Market Economy Status under WTO Antidumping Laws after 2016", Tsinghua China Law Review vol. 5, 2013; Y. Yu (2013), "Rethinking China's Market Economy Status in Trade Remedy Disputes after 2016: Concerns and challenges", Asian Journal of WTO and International Health Law and Policy vol. 8, 2013.

16. Tietje C., Nowrot, K., "Myth or Reality? China's Market Economy Status under the WTO Anti-dumping Law after 2016", Policy Papers on Transnational Economic Law No 34, December 2011

17. Graafsma, F., Kumashova, E., "In re China's Protocol of Accession and the Anti-Dumping Agreement: Temporary Derogation or Permanent Modification?", Global Trade and Customs Journal, no. 4, 2014, pp.154-59.

18. Robert E. Scott and Xiao Jiang, Economic Policy Institute, Washington, « Unilateral grant of market economy status to China would put millions of EU jobs at risk », 18 septembre 2015

19. Intervention de Bernard O'Connor, avocat chez NCTM, lors de l'audition de la commission du Parlement européen du commerce international INTA intitulé « Market economy status for China after 2016 ? » du 28 janvier 2016.

20. Conclusions du service juridique sur le statut d'économie de marché de la Chine <http://www.viewws.eu/eutradeinsights/wp-content/uploads/2015/10/Extract-of-EP-legal-opinion-on-market-economy-status-for-China.pdf>

Octroi du statut d'économie de marché à la Chine, Quelles réponses politiques face au carcan juridique ?

le débat politico-juridique est en jeu la question de la protection des entreprises européennes : sans cette méthodologie, environ 90% des mesures antidumping appliquées ne pourraient plus l'être. Entre 1995 et 2014, l'Union européenne a lancé 99 procédures antidumping contre la Chine, soit 28% du total des procédures initiées. En moyenne, les droits antidumping européens appliqués étaient de 44%, contre 142% aux Etats-Unis ou 80% en Inde.²¹ Reconnaître le statut d'économie de marché ou changer de méthodologie les feraient potentiellement tomber entre 9% et 17%²². Or, SEM ou pas, l'Union européenne ne pourra plus, juridiquement, utiliser de manière constante une méthode alternative à celle de l'OMC à partir de décembre 2016. Quelles sont les alternatives qui s'offrent à l'Europe pour faire face à des comportements anticoncurrentiels de la part d'une économie subventionnée ?

Si l'Union européenne décidait de créer un nouvel instrument de défense commerciale, les actes législatifs devraient être adoptés conjointement par le Parlement européen et le Conseil de l'UE sur proposition de la Commission européenne (article 207 TFUE). En temps normal, cette procédure demande plusieurs mois, mais si une réelle volonté politique émerge, les discussions pourraient être accélérées.

2. 12 DÉCEMBRE 2016, UNE NOUVELLE ÈRE ?

La crainte de prédatiions économiques et de guerres commerciales

Symboliquement, au cours des dernières années, les ressortissants et entreprises chinoises se sont signalés sur des marchés peu traditionnels, soulignant ainsi une nouvelle force de frappe économique accrue par un stock de liquidités quasiment inégalé. Acquisition dans le monde de l'art²³ ou dans les technologies occidentales²⁴, implication dans l'industrie des transferts internationaux de joueurs de football et détention de 67% des parts du port grec du Pirée²⁵, la Chine illustre la crainte d'un prédateur économique. Certains secteurs ne peuvent d'ailleurs soutenir la comparaison : en 2015, elle a investi dans l'énergie éolienne et dans le renforcement de ses infrastructures l'équivalent de la capacité totale des trois plus

grands Etats producteurs américains (Texas, Iowa et Californie).

L'Union européenne observe, entre autres, deux comportements chinois sources de distorsion de concurrence : des subventions permettant de vendre des produits en dessous de leur coût de production et la manipulation des taux de change pour favoriser les exportations. Le 10 août 2015, pour faire face au krach boursier de Shanghai, Pékin avait fortement baissé le taux de référence du yuan face au dollar pour enrayer le repli de ses exportations. Aucune des méthodes existantes pour fonder des dispositifs antidumping, que ce soit à l'OMC ou au niveau européen, ne permet de traiter directement ces deux phénomènes les plus contestables et dangereux que sont les subventions et les manipulations de la monnaie.

Face à de telles entorses à la libre concurrence, l'Union européenne agit en ouvrant des procédures et en imposant des amendes ou des droits de douane. 52 mesures antidumping contre la Chine sont en cours – couvrant 1,38% des importations européennes en provenance de ce pays. Le 12 février 2016, la Commission européenne a annoncé l'ouverture de 3 nouvelles enquêtes sur le secteur de l'acier chinois.

D'après certaines études, si la Chine était dotée du SEM ou si l'Union européenne changeait de méthodologie antidumping, toutes les enquêtes devraient partir du postulat que les prix pratiqués suivent les mécanismes du marché. Aussi, en octroyant le SEM à la Chine, ou en n'utilisant plus la méthode du « pays analogue », l'Union européenne -3e utilisateur d'outils de défense commerciale au monde- se priverait potentiellement de 90% de ses mesures antidumping.

Ainsi, Robert E.Scott et Xiao Jiang estiment que ces évolutions entraîneraient une réduction de l'output européen de 114,1 à 228 milliards € par an ; une réduction de 1 à 2% du PIB et la menace de 1,7 à 3,5 millions d'emplois. Au niveau national, cela pourrait se traduire, par exemple, par la destruction de 319 000 à 639 000 emplois en Allemagne et 208 000 à 416 000 emplois en Italie.

Ces prévisions inquiètent certains secteurs déjà concurrencés des pays émergents. L'inquiétude des industries est variable. Si certaines sont confiantes et veulent bénéficier d'une ouverture sur un marché

21. Commission INTA, Rapport « New trade rules for China ? Opportunities and threats for the EU », février 2016

22. EPP Hearing on a Market Economy Status for China, 2 mars 2016

23. Le 9 novembre 2015, un collectionneur chinois a dépensé 170.4 millions \$ pour un tableau de Modigliani. C'est la deuxième offre la plus élevée au monde pour un travail artistique vendu aux enchères.

24. Le 10 février 2016, le Norway's Opera Software (logiciel du moteur de recherche Opera -5e au niveau mondial) a annoncé que le Golden brick silk road investment fund (fonds chinois) se portait acquéreur de sa structure à hauteur de 1,2 milliard \$.

25. Le 20 janvier 2016, Cosco (China Ocean Shipping Company) a dépensé 368.5 millions € pour l'achat de 67% du port grec du Pirée

de 1,38 milliard habitants, d'autres -sidérurgie, électronique, textile, jouets, etc.- tirent la sonnette d'alarme.

L'association européenne de l'acier a rappelé, dans un communiqué du 12 janvier 2016, que la production chinoise pourrait atteindre 400 millions de tonnes, soit près du double de la production européenne (170 millions de tonnes). La Chine a d'ores et déjà annoncé la suppression de 5 à 6 millions d'emplois d'ici 3 ans, dont 1,8 million d'emplois dans les industries houillères et sidérurgiques. Une ouverture du marché menacerait donc clairement 330 000 emplois du secteur. En réponse, la Commission a présenté, le 16 mars 2016, des mesures visant à préserver les emplois et la croissance de l'industrie sidérurgique.

Face à la mobilisation d'acteurs économiques²⁶, les groupes politiques du Parlement européen se sont inquiétés des possibles répercussions de l'octroi du SEM à la Chine²⁷. Les Européens craignent une guerre commerciale. Les barrières à l'entrée du marché chinois pourraient être renforcées et les entreprises déjà installées sujettes à de nouvelles difficultés. Les Etats membres ne sont pas tous concernés à la même hauteur : 5 000 entreprises allemandes²⁸ sont enregistrées en Chine contre 1 400 françaises²⁹. En fonction de leurs tissus industriels et du poids de leurs exportations, leurs perspectives, leurs objectifs et leurs craintes divergent.

Statu quo face aux propositions de 2011

En 2011, la défense commerciale européenne était déjà à l'ordre du jour. En septembre 2011, le Parlement européen a adopté une résolution sur une nouvelle politique commerciale pour l'Europe³⁰ suivie par une proposition de la Commission le 10 avril 2013³¹. Le texte prévoyait la codification de la jurisprudence de la Cour de justice (CJUE) et de l'OMC, la considération des menaces de mesures de rétorsion comme des éléments suffisants pour une ouverture d'enquête antidumping, le remboursement des droits perçus pendant une enquête de réexamen et la suppression de la règle du droit moindre³² dans les cas de contournement.

Le 21 janvier 2014, la commission « commerce international » du Parlement européen a

adopté une position encourageant l'Union « à améliorer sa méthode de calcul des droits antidumping pour tenir compte des éléments environnementaux, sociaux et de développement, et à aider les PME qui ont des difficultés à tirer profit de ces instruments »³³. Suite aux amendements votés en février 2014³⁴, le texte comprenait la volonté d'augmenter les droits pour le dumping social et l'environnement, la suppression des avis préalables aux enquêtes et la mise en place de services d'assistance pour les PME.

Une fracture entre Etats membres s'est alors dessinée et perdure encore : lors du débat au Conseil le 21 novembre 2014, 11 Etats y étaient favorables, 3 l'étaient mais souhaitaient des définitions plus restrictives et 14 y étaient opposés.³⁵ L'Autriche, la Belgique, Chypre, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, l'Irlande, la Lettonie, Malte, les Pays-Bas, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovaquie et la Suède³⁶ basaient leur refus sur la suppression de la règle du droit moindre. Celle-ci empêche l'Union européenne de prélever, sur les marchés de matières premières, des droits plus élevés dans l'optique d'empêcher des dommages à l'industrie européenne. Finalement, les 14 pays se sont opposés à la création de distorsions allant au-delà de ce qui est nécessaire pour pallier aux déficiences du marché. Depuis lors, aucun consensus n'a été trouvé.

Par ailleurs, certains Etats ont privilégié une approche bilatérale de leurs relations commerciales. Courant mai 2013, l'Allemagne a refusé, malgré l'avis de la Commission, de prendre des sanctions à l'égard de la Chine dans le domaine du photovoltaïque. Elle s'est ainsi placée dans un partenariat Berlin-Pékin avec, en contrepartie, l'accès au marché chinois de ses fabricants de machines de production desdits panneaux solaires et des facilités commerciales dans plusieurs domaines tels que la logistique ou la recherche.³⁷

Des intérêts croisés

Les relations UE-Chine justifient une certaine réserve et les acteurs affichent une grande prudence. Cécilia Malmström rappelle que 3 millions d'emplois en Europe dépendent de la vente de biens et de services sur le marché chinois. C'est également la 4e

26. Position du Business Europe, « China's Market Economy Status », décembre 2015, ou la coalition d'industries prenant position contre l'octroi du SEM : www.aegis.eu

27. Audition du groupe PPE le 2 mars 2016 ; Position S&D le 8 mars 2016

28. Dossier sur les relations commerciales Allemagne - Chine <http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/01-Laender/China>.

29. Dossier sur les relations commerciales France - Chine <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/chine/la-france-et-la-chine/>

30. Résolution du Parlement européen du 27 septembre 2011 sur une nouvelle politique commerciale pour l'Europe <http://www.europa.europa.eu/media/infocentre/doc474918bodyText3>

31. Proposition de la Commission du 10 avril 2013 pour une nouvelle politique commerciale européenne 2013/0103 (COD)

32. La règle du droit moindre dispose que les autorités imposent un droit antidumping inférieur à la marge si celui-ci suffit à faire disparaître le dommage

33. Communiqué de presse du Parlement suite à l'adoption par la Commission INTA du projet sur les instruments de défense commerciale de l'UE, 21 janvier 2014

34. Communiqué de presse du Parlement « Renforcer les instruments de défense commerciale de l'UE », 5 février 2014

35. Observatoire législatif du Parlement européen, résumé du débat au Conseil du 21 novembre 2014 sur les instruments de défense commerciale <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1367910&t=e&l=fr>

36. Europaforum <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2014/11/conseil-cae-commerce/index.html>

37. Patrick St Paul, « Guerre commerciale UE-Chine : Berlin ordonne la fin des hostilités », le Figaro, 27 mai 2013

Octroi du statut d'économie de marché à la Chine, Quelles réponses politiques face au carcan juridique ?

destination des investissements étrangers européens (127 milliards €) alors même que les investissements chinois en Europe représentent seulement 3% du total des investissements sur le sol européen³⁸. Les relations avec l'Union européenne sont également vitales pour la Chine puisque l'Union européenne est sa principale importatrice avec 300 milliards € en 2014.

Depuis 2012, l'Union européenne est en négociation avec la Chine sur un accord bilatéral d'investissement. Celui-ci devrait « dynamiser les investissements bilatéraux en ouvrant les marchés et en établissant un cadre légal de protection des investissements afin d'améliorer la sécurité juridique et la prévisibilité pour des relations d'investissement à long terme entre l'Union et la Chine. »³⁹ Le 28 septembre 2015, un accord sur le développement des réseaux 5G et l'officialisation de l'intention chinoise de participer au plan Juncker ont été annoncés. La Chine a été le premier pays tiers à officialiser sa contribution à hauteur de 10 milliards € au plan d'investissement de 315 milliards € porté par la Commission européenne.⁴⁰

4 scénarios

Finalement, les diverses interprétations de la situation peuvent être présentées sous forme de 4 scénarios suggérés par l'analyse de décembre 2015 de la direction générale des politiques extérieures du Parlement européen.

1) La Chine n'acquiert pas le SEM de manière automatique et l'Union européenne peut continuer à utiliser sa méthodologie de pays analogue. Cette interprétation estime que la conformité de la Chine aux 5 critères européens d'une économie de marché est la condition sine qua none d'une attribution du SEM et d'un changement de méthodologie.

En agissant d'une telle manière, l'Union ferait primer ses intérêts politiques et économiques avec un risque juridique certain. Un recours à l'OMC laisserait à une instance tierce l'opportunité de décider quels instruments de défense commerciaux s'appliquent.

Néanmoins, le délai lié à une plainte éventuelle et son traitement permettrait de définir de nouveaux instruments, d'autant plus que les décisions de l'OMC n'ont pas d'effet rétroactif. Toutefois, les blocages au Conseil pourraient se reproduire.

Diplomatiquement, il deviendrait difficile de reprocher à la Chine de ne pas respecter un accord que l'Europe ne respecterait pas.

2) La Chine n'obtient pas automatiquement le SEM mais l'Union européenne ne peut continuer de suivre une méthode différente qu'à certaines conditions et elle doit en tout état de cause adapter son cadre juridique et administratif. L'application occasionnelle de la méthode du pays analogue est justifiée par une conjonction entre l'ouverture de l'article 15-a et l'article 150 du rapport du groupe de travail pour l'accession de la Chine à l'OMC.

Ce scénario est le plus logique d'un point de vue juridique mais également politique puisque l'expiration de l'article 15-a-ii) n'impliquant pas, en soi, l'octroi du SEM, l'Union européenne n'a pas de raison de le faire.

En revanche, elle doit se conformer à ses obligations juridiques et cesser d'utiliser la méthode de pays analogue. Aussi, l'Union européenne doit créer un instrument parallèle de défense commerciale limitant l'ouverture inévitable du marché.

3) La Chine acquiert le SEM : la possibilité de traiter la Chine comme une non-économie de marché (NEM) en entier est écartée. En conséquence, le règlement n°1225/2009 est modifié et la Chine est retirée de la liste européenne des NEM.

Octroyer le statut d'économie de marché à la Chine est juridiquement non obligatoire, politiquement invisable et économiquement téméraire.

Effectivement, tant que l'article 15-a-i) est valable, la Chine doit prouver sa conformité aux 5 critères européens d'une économie de marché avant d'en demander le statut. En tout état de cause, octroyer le SEM n'arrangera pas la situation économique puisque l'expiration de la méthodologie du « pays analogue » ne dépend pas, dans le cas d'espèce, de cette dénomination.

4) Le SEM de la Chine est déterminé au cas par cas, selon les secteurs/entreprises concerné(e)s. Si des distorsions de prix sont avérées, des ajustements peuvent avoir lieu. Toutefois, cette méthode est actuellement contestée par plusieurs partenaires commerciaux⁴¹. La section de règlement des différends

38. Institut Egmont, Insa Ewert, « The "EU-China Bilateral Investment agreement, between high hopes and real challenges" février 2016, <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2016/02/SPB68-Ewert.pdf>

39. Communiqué de la Commission européenne sur les négociations de l'accord bilatéral d'investissement, « Négociations sur les investissements entre l'UE et la Chine avant la visite du président Xi Jinping à Bruxelles » 24 mars 2014

40. Communiqué de la Commission européenne à l'occasion du dialogue économique et commercial de haut niveau, « Le plan d'investissement pour l'Europe se mondialise: la Chine annonce sa contribution au #investEU » 28 septembre 2015

de l'OMC doit rendre une décision à ce propos.

Ce scénario revient à renvoyer le problème du cadre général au cadre spécifique. Etant donné les délais nécessaires pour une détermination au cas par cas, mais également les limites juridiques de cette option, il est peu probable que l'Union européenne puisse y voir son salut.

De son côté, la Commission retient 3 scénarios⁴²:

1) Laisser la législation telle quelle et poursuivre l'utilisation de la méthode dite du « pays analogue ».

2) Changer la méthode de calcul et retirer la Chine de la liste des non-économies de marché sans condition(s) supplémentaire(s).

3) Changer la méthode de calcul et actualiser le cadre juridico-administratif des instruments de défense commerciale.

D'un point de vue juridique, politique et économique, la dernière proposition (équivalente au scénario 2 du Parlement européen) apparaît comme la plus raisonnable, à condition que ce processus soit mis en œuvre au 12 décembre 2016. Ceci requiert une réelle volonté commune européenne capable d'agir en quelques mois. Ceci paraît peu probable.

La législation commerciale européenne actuelle remonte à 1995. 20 ans plus tard, elle ne répond plus que partiellement aux exigences du commerce international. L'optimisme lié au report de la question du SEM par les négociateurs en 2001 se heurte à un Etat qui ne répond pas -et ne souhaite pas répondre- aux critères d'une économie de marché. Aussi, une réflexion et, par extension, une réforme des instruments est légitime, tout en gardant à l'esprit qu'aucune des possibilités qui s'offre à l'Union européenne ne sera neutre : soit un coût juridique comme une hausse des litiges à l'OMC, soit un coût économique dans le commerce et l'investissement avec la Chine.

Il est regrettable que les Etats bloquent la proposition de la Commission de 2011. Il apparaît

que la situation individuelle de chaque Etat membre, sa balance commerciale, son tissu industriel et sa sensibilité aux investissements étrangers, joue contre l'intérêt européen.

Toutefois, une nouvelle réflexion sur les instruments de défense commerciale est en cours. La Commission s'y attache avec une nouvelle consultation publique liée à la problématique soulevée par la Chine, la dernière datant de 2008. Les éléments transmis par les autorités chinoises pour répondre aux critères d'une économie de marché devraient être rendus publics. La transparence des débats et du processus est un élément important d'une décision essentielle pour l'économie européenne.

Mais la maîtrise de l'agenda est incertaine. Toute nouvelle proposition sera soumise au Parlement européen et au Conseil. Les sensibilités nationales s'exprimeront de nouveau et le blocage vu ces dernières années ne plaide pas pour une issue consensuelle rapide.

Or, le changement de méthodologie à partir du 11 décembre 2016 rend crucial un choix clair et rapide, d'autant plus que la plupart des enquêtes antidumping et antisubventions lancées par la Commission concerne la Chine.

En janvier 2014, les députés européens ont suggéré que l'Union européenne puisse répondre plus rapidement aux pratiques commerciales déloyales, que les enquêtes antidumping soient limitées à 9 mois (contre 15 dans la proposition initiale), et que des droits antidumping provisoires soient imposés dès 6 mois après ouverture de l'enquête. Dans cette perspective, certains Etats ont demandé à réagir plus rapidement aux importations déloyales. Le ministre français de l'économie a plaidé, par exemple, en ce sens le 30 mars 2016 en souhaitant une réduction de 9 à 2 mois des délais de mesures antidumping et une hausse des tarifs le cas échéant.

De plus, évaluer le risque de dumping plutôt que d'en faire le constat achevé modifierait l'approche et apporterait de la prévisibilité et de la sécurité juridiques, notamment pour les PME. Les procédures antidumping sont longues et coûteuses. Peu de petites structures peuvent se le permettre. Des stratégies agressives étatiques peuvent intégrer ce

41. Tamara Perišin, « Pending EU disputes in the WTO, Challenges to EU energy law and policy », p379, http://www.academia.edu/8743240/Pending_EU_Disputes_in_the_WTO_Challenges_to_EU_Energy_Law_and_Policy_Report

42. Discours de Cecilia Malmström, « Trade Defence and China: Taking a Careful Decision », 17 mars 2016

Octroi du statut d'économie de marché à la Chine, Quelles réponses politiques face au carcan juridique ?

coût et faire le choix d'être condamnées si elles ont la possibilité, entre temps, de conquérir le marché. Dans le cas du secteur photovoltaïque par exemple, la procédure anti-dumping a duré 18 mois. Lancée en juillet 2012, la plainte déposée par le collectif EU ProSun a abouti en décembre 2013 par la réévaluation des taux d'imposition des importations. De fait, la politique commerciale chinoise a ruiné de nombreuses entreprises européennes (en 2013, Siemens et Bosch abandonnent la branche photovoltaïque) et américaines (en 2011, Solyndra, Evergreen Solar, SpectraWatt). Malgré la condamnation, les entreprises chinoises ont réussi à durablement modifier l'architecture du marché au détriment des industriels européens.

Plus de 80 pays ont reconnu le statut d'économie de marché à la Chine, comme par exemple l'Australie depuis 2005 qui utilise l'ajustement des coûts pour établir la valeur des importations chinoises dans les affaires d'antidumping. Désormais, ses marges sont nettement inférieures à celles trouvées par les autres pays importateurs de l'OMC. Dans le cas des roues de voiture, l'Australie a obtenu une marge de dumping de 10% tandis que les autres pays de l'OMC ont obtenu entre 40 et 60%.⁴³ L'Australie rencontre donc des problèmes avec le système d'ajustement : la moitié des mesures antidumping n'aboutit plus.

Outre-Atlantique, les Etats-Unis ont enregistré

129 enquêtes antidumping et mesures compensatoires à l'égard de la Chine au 1er septembre 2015. Ils ne prévoient pas d'octroyer dans un avenir proche le SEM à la Chine⁴⁴. Par ailleurs, ils ne disposent pas d'une liste de pays dépourvus d'économie de marché.

Dans un contexte grandissant d'interrogations sur la capacité européenne à protéger ses entreprises et notamment ses PME, les réponses proposées seront analysées sous l'angle de la protection d'un modèle européen face à des concurrents déloyaux. Aussi, le statu quo serait source d'inquiétude. La réponse ne peut être que collective, à l'échelle européenne. La transparence des débats permettra de démontrer qu'à la volonté des institutions européennes se sont opposées des craintes nationales. Si les perspectives de chaque Etat membre sont spécifiques, les outils et la méthodologie de défense commerciale ne peuvent être que communes.

Charles de Marcilly,

responsable du bureau de Bruxelles
de la Fondation Robert Schuman

Angéline Garde,

Sciences Po

43. *Op. cit.*

44. "Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission", 20 novembre 2014 http://origin.www.uscc.gov/sites/default/files/annual_reports/Executive%20Summary.pdf

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.