

Pourquoi l'Union européenne ne doit pas accorder le statut d'économie de marché à la Chine

Emmanuel Dubois de Prisque

Le débat sur le statut d'économie de marché qui, selon certains, devrait bientôt être accordé à la Chine est propre à l'UE. C'est un débat tranché depuis longtemps, dans un sens négatif, par les autres grands partenaires commerciaux de la Chine. Il convient de s'interroger sur les raisons de cette spécificité européenne, et saisir cette opportunité pour amender la politique chinoise de l'UE.

Depuis de longues années, une rumeur étrange court de Bruxelles à Pékin, en passant par Paris et Berlin: le 11 décembre 2016, la Chine obtiendrait « automatiquement » de l'Union européenne (UE) le statut d'économie de marché. Jusque récemment, bien peu paraissent se demander comment cette automaticité pourrait se traduire concrètement dans les textes européens. Fort heureusement, ces dernières années, et surtout ces derniers mois, la situation a évolué. Ceux qui, gouvernement chinois en tête, défendent l'étrange idée d'une telle automaticité, sont aujourd'hui sur la défensive.

La Chine est la cible de la grande majorité des actions antidumping de l'UE comme de la plupart des autres grandes économies. C'est cependant seulement au sein de l'UE que l'idée d'une « automaticité » de l'octroi de ce statut a pu s'imposer dans le débat public, avant d'être battue en brèche ces dernières années. Il convient de s'interroger sans complaisance sur les raisons de cette spécificité.

L'évolution de ce débat permet cependant d'espérer : l'UE est peut-être en train de modifier dans un sens plus réaliste sa vision de l'évolution de la Chine, et d'amender une conception supranationaliste naïve des rapports de force internationaux. Avec la sortie programmée du Royaume-Uni de l'UE, c'est le plus puissant avocat de l'octroi de ce statut à la Chine qui disparaît des instances décisionnelles de l'Union. Il y a ici l'occasion pour les moteurs traditionnels de l'UE, l'Allemagne et la France, de remettre à plat les instruments de défense de sa politique commerciale, ce qu'ils avaient commencé à faire dès avant le *Brexit* pour répondre aux défis posés par les pratiques commerciales chinoises (1). Les préoccupations européennes et mondiales causées par le *Brexit* contribuent en outre à diminuer la pression exercée par Pékin sur ce dossier.

Les données du problème

En 2015, les exportations de l'UE vers la Chine ont représenté 170 milliards d'euros et celles de la Chine vers l'UE, 350 milliards d'euros – ce qui situe le déficit commercial de l'UE à 180 milliards d'euros. La Chine est le premier pays d'origine des importations des pays de l'UE (avec 20,3% de leurs importations globales) et le deuxième pays destinataire des exportations des pays de l'UE (avec 9,5% de leurs exportations globales) (2). C'est dire si l'enjeu pèse lourd.

Jusqu'à présent, la Chine n'est pas considérée dans le cadre de la politique commerciale de l'UE comme une économie de marché. Ce statut de « non-économie de marché » concerne essentiellement la politique commerciale de l'Union et est utile dans l'application de mesures de sanctions commerciales, notamment antidumping, telles qu'elles ont été prévues dans le cadre du protocole d'accèsion de la Chine à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). L'OMC veut que lorsqu'un pays estime pouvoir appliquer des taxes contre des entreprises d'un pays pratiquant un dumping sur certains produits, il se base sur les prix pratiqués dans le pays exportateur. Or, il existe une exception à cette règle générale, lorsque le pays exportateur n'est pas considéré comme une économie de marché. Il est alors possible de se baser, pour le calcul des taxes à appliquer sur les prix pratiqués, non sur les conditions du marché intérieur en question, mais sur celles d'un « pays analogue » dont la détermination est laissée à la discrétion du pays importateur. Dans le cas de la Chine, le pays analogue choisi a pu être les États-Unis dans un certain nombre de cas, pays où les coûts et les prix pratiqués sont en général beaucoup plus élevés que ceux pratiqués en Chine. En conséquence, les taxes appliquées sur les prix des produits faisant l'objet de mesures antidumping sont en général beaucoup plus élevées

(1) Voir <http://www.euractiv.fr/wp-content/uploads/sites/3/2016/05/SMDB-K6094-16051818160.pdf>. Il s'agit d'un document de travail franco-allemand adressé à la Commission visant à « moderniser » les instruments de défense commerciale de l'UE.

(2) Eurostat 2015.

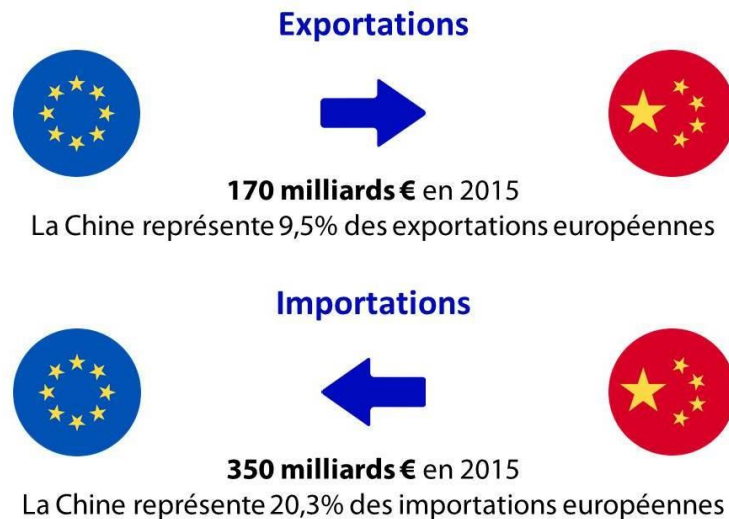
dans le cas de l'utilisation de la méthode du « pays analogue » que dans le cas de l'utilisation, pour base de taxation, des prix pratiqués dans le pays importateur. Ceci explique pour une part l'importance prise par le débat sur le « statut d'économie de marché » que l'Europe doit ou ne doit pas accorder à la Chine.

En effet, même si l'on devait admettre que, comme aime à le souligner la Commission (3), le statut d'économie de marché serait avant tout une question « technique » visant à permettre de déterminer le plus justement possible les taux appliqués lors de l'adoption de mesures antidumping, du fait que la Chine est de très loin le premier pays au monde faisant l'objet de telles mesures, le sujet ne serait cependant pas anodin (4). Si la Chine obtenait le statut d'économie de

marché, les taux antidumping appliqués seraient nécessairement plus bas que ceux qui sont appliqués actuellement, et la capacité de se défendre de l'industrie européenne s'en trouverait altérée. Certains industriels le savent et mènent une campagne active contre cette éventualité (5).

Selon les tenants de « l'automaticité », l'UE se doit de modifier sa législation à l'horizon de décembre 2016, après qu'une clause du protocole d'accès de la Chine à l'OMC deviendra obsolète. En effet, selon l'article 15, alinéa d de ce protocole (6), les dispositions spécifiques décrites dans ce même article 15 pour les secteurs de l'économie chinoise dont les acteurs ne peuvent prouver qu'ils sont organisés selon les lois du marché « arriveront à expiration »

Les relations commerciales UE-Chine



Sources | Eurostat 2015

(3) Voir par exemple Commission européenne, *Commission staff working document on progress by the People's Republic of China towards graduation to market economy status in trade defence investigations*, septembre 2008, disponible sur http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/june/tradoc_143599.pdf.

(4) Voir <http://www.antidumpingpublishing.com/statistics/>. Tandis que ses partenaires voient dans ce fait la preuve que la Chine n'est pas une économie de marché, Pékin y voit la preuve des discriminations que ses entreprises subissent de la part des autres pays, notamment occidentaux – même si la plupart des actions antidumping menées contre la Chine sont indiennes et brésiliennes.

(5) Trente associations professionnelles européennes (Métaux, Acier, Céramique, Bois, Verre, Panneaux solaires, etc.) se sont réunies au sein de « l'alliance AEGIS » pour s'opposer à l'octroi du statut d'économie de marché à l'Europe. Voir <http://www.aegiseurope.eu/about/>.

(6) Voir le Protocole d'accès de la Chine à l'OMC sur https://www.wto.org/french/thewto_f/acc_f/completeacc_f.htm#chn.

le 11 décembre 2016. En clair, les membres de l'OMC ne peuvent plus se fonder sur ce protocole pour utiliser la procédure du « pays analogue » afin d'appliquer des droits de douanes aux entreprises chinoises pratiquant un dumping à l'exportation. Grâce à cette technique, les droits de douane appliqués aux entreprises chinoises sont en moyenne beaucoup plus élevés que ceux appliqués aux pays considérés comme des économies de marché. Selon Richard Herd, ancien économiste en charge de la Chine à l'OCDE et qui défend aujourd'hui les intérêts chinois, fin 2013, les taux appliqués contre les entreprises chinoises (41 cas) étaient en moyenne de 66%, contre 26% seulement pour les entreprises provenant de pays considérés comme des économies de marché (15 cas au total seulement) (7).

Les (mauvaises) solutions envisagées par la Commission

Le 12 mai dernier, une résolution non-contraignante du Parlement européen, adoptée par un raz-de-marée de 546 voix contre 26 et 77 abstentions, « s'opposait fortement à toute concession unilatérale sur le statut d'économie de marché de la Chine » (8) et appelait la Commission à prendre en compte les intérêts des industries et des peuples européens avant toute décision quant à une éventuelle modification de la législation antidumping européenne. Cependant, la direction Commerce de la Commission avait produit en février 2016 un document présentant les possibilités envisageables, selon elle, en décembre prochain, sur cette question (9). Elle envisageait trois hypothèses.



L'UE ne change rien et ne transcrit donc pas dans la législation européenne le changement induit par l'expiration de l'article 15 alinéa du protocole d'accès de la Chine à l'OMC

La Commission estime qu'une telle attitude (qui sera celle de tous les autres grands partenaires commerciaux de la Chine, Etats-Unis, Japon et Inde en tête) fera courir des risques de sanction auprès de l'OMC. Elle se refuse en outre, pour des raisons qui ne sont pas précisées, à évaluer clairement les conséquences sur l'emploi européen de cette option, même si elle estime de façon vague que l'UE devrait support les coûts d'une telle décision, « y compris en terme de chômage ».

(7) Richard Herd, « Market Economy Status and EU-China relations », *EU-China Observer*, n°1, 2016, p. 11, disponible sur https://issuu.com/collegeofeurope/docs/eu-china_observer116.

(8) Voir Parlement européen, *China's proposed market economy status: defend EU industry and jobs, urge MEPS*, communiqué de presse, 12 mai 2015, disponible sur <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20160504IPR25859/China%E2%80%99s-proposed-market-economy-status-defend-EU-industry-and-jobs-urge-MEPS>. En fait, l'opposition au statut d'économie de marché de la Chine fait l'objet d'un quasi-consensus au sein du Parlement. Une bonne partie de ceux qui n'ont pas voté la résolution avaient présenté une résolution encore plus exigeante.

(9) Commission européenne, DG Commerce, *Change in the methodology for anti-dumping investigations concerning China*, février 2016, disponible sur http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/february/tradoc_154241.pdf.



L'UE octroie le statut d'économie de marché à la Chine sans mesures de sauvegarde spécifiques

La Commission cite une étude extérieure qu'elle a commandée qui estime qu'une telle décision coûterait entre 63 600 et 211 000 emplois européens. La Commission cite une autre étude du think tank américain *Economic Policy Institute* (pour la critiquer), commandée par les industries européennes qui s'opposent à cette mesure et qui estime qu'entre 1,7 million et 3,5 millions d'emplois européens seraient concernés (10). Remarquons que les deux études ne paraissent pas parler de la même chose et ne sont donc pas nécessairement incompatibles entre elles, puisque l'évaluation de la Commission parle d'emplois qui seraient effectivement détruits, tandis que l'étude de l'EPI s'intéresse plus généralement aux emplois qui seraient menacés par cette mesure. En outre l'évaluation de la Commission ne considère que les secteurs déjà soumis à des mesures antidumping, alors que l'étude de l'EPI considère de façon raisonnable que du fait de la croissance chinoise, d'autres secteurs devraient être touchés à l'avenir par le dumping chinois.



L'UE octroie le statut d'économie de marché à la Chine tout en adoptant des mesures atténuant la portée de cette décision, mesures qui ne sont pas spécifiées

La Commission estime que cette décision réduirait de moitié le coût pour l'emploi européen par rapport à l'option 2, soit entre 30 000 et 100 000 emplois effectivement détruits.

A en croire la Commission, il n'y a donc pas de bonne solution. L'UE s'est donc mise dans la situation à la fin de l'année 2016 de sacrifier des emplois pour « tenir une promesse » faite à la Chine. A lire entre les lignes, la moins mauvaise solution serait donc d'octroyer le statut d'économie de marché à la Chine, statut assorti de mesures de sauvegarde, sans doute applicables aux secteurs menacés, sans qu'il soit précisé si ces mesures seront temporaires ou permanentes, ni si elles pourront être étendues ou non à de nouveaux secteurs menacés, ni enfin si ces mesures seront compatibles dans le cadre de l'OMC avec le nouveau statut d'économie de marché de la Chine.

Il a été remarqué que la clause du protocole d'accès de la Chine à l'OMC stipulant l'expiration des dispositions spécifiques antidumping pose problème dans son interprétation. Si le gouvernement chinois se base sur elle pour réclamer « le statut d'économie de marché » dans la législation européenne, cette interprétation maximaliste

(10) Robert E. Scott et Xiao Jiang, *Unilateral grant of market economy status to China would put millions of EU jobs at risk*, Economic Policy Institute, septembre 2015, disponible sur <http://www.epi.org/files/pdf/92370.pdf>.

est battue en brèche par une interprétation qui a gagné en popularité ces dernières années au point d'attirer l'attention de l'administration américaine, interprétation selon laquelle l'expiration d'une clause spécifique du protocole d'accès de la Chine au sein de l'OMC ne saurait préjuger du statut général de l'économie chinoise, ni empêcher les pays membres de l'OMC de mettre en place les dispositions qui leurs sembleront adéquates et justes pour définir les taxes antidumping qui doivent être appliquées aux entreprises chinoises **(11)**. L'administration Obama a donc décidé de ne rien faire à l'horizon 2016 et laissera sa législation antidumping en l'état. C'est également ce à quoi s'est engagée Hillary Clinton, sans parler de Donald Trump qui envisage de la renforcer et manifeste un mépris ouvert pour les règles de l'OMC dans le cadre de son programme de « *réforme des relations commerciales US-Chine pour que l'Amérique retrouve sa grandeur* » **(12)**. Il en sera de même pour le Japon (qui utilise peu les mesures antidumping) et pour l'Inde (qui au contraire les utilisent très fréquemment, en particulier contre la Chine). Même certains pays qui, comme le Brésil dans le cadre d'un *Memorandum of Understanding*, lui ont accordé le statut d'économie de marché, continuent sans craindre la contradiction à appliquer la méthode du « pays analogue » à la Chine.

Ce débat sur le statut d'économie de marché de la Chine est donc spécifique à l'UE, par l'ampleur et l'importance qu'il a prise, comme par la vigueur des pressions exercées sur ce sujet par la Chine. Au-delà de sa technicité affichée, il est un révélateur de certaines des faiblesses plus générales, voire constitutives, de l'UE, qui s'est mise dans la position délicate de devoir quelque chose à la Chine au cas où elle refuserait de lui octroyer ce statut, alors que cette obligation, si elle existe, ne pèse naturellement pas plus sur l'UE que sur l'ensemble des pays membres de l'OMC. Comment l'UE s'est-elle mise en position de devoir chercher un compromis avec la Chine, alors même que ce n'est pas un sujet pour les autres principaux partenaires commerciaux de Pékin ? Voilà une question subsidiaire au débat, mais qui n'est sans doute pas la moins intéressante.

Les enseignements à tirer de la situation

Lors de sa visite en juin à Pékin, alors qu'elle abordait la question du statut d'économie de marché de la Chine, la chancelière Angela Merkel s'est faite l'écho d'une conception des relations entre la Chine et l'Occident qui est fondamentalement celle de Pékin : en 2001, les instances internationales et les pays occidentaux auraient « *promis* » à la Chine de lui

(11) Bernard O'Connor, *Market economy status for China is not automatic*, Vox CEPR's Policy Portal, 27 novembre 2011, disponible sur <http://voxeu.org/article/china-market-economy>. Pour l'intérêt à l'égard de cette interprétation par l'administration américaine voir le rapport de la *US-China Economic and Security Review Commission* du Congrès américain, 2014, p.110, disponible sur http://www.uscc.gov/sites/default/files/annual_reports/Complete%20Report.PDF signalé par Laura Puccio, *Granting Market Economy Status to China*, Parlement européen, 2015, p.19, disponible sur [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/571325/EPRS_IDA\(2015\)571325_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/571325/EPRS_IDA(2015)571325_EN.pdf).

(12) Voir <https://www.donaldjtrump.com/positions/us-china-trade-reform>.

accorder le statut d'économie de marché. Le Premier ministre Li Keqiang réaffirmait pour sa part ce que son prédécesseur Wen Jiabao avait affirmé avec constance: «*la Chine a d'ores et déjà rempli ses obligations en rejoignant l'OMC, c'est dorénavant aux autres parties de remplir les leurs*» (13).

Dans cette double perspective, le statut d'économie de marché ne serait ni le reflet d'une situation objective, ni le fruit d'une décision politique de l'UE, mais un droit acquis de longue date par la Chine dont certains mauvais joueurs au sein de l'UE voudraient la priver. Peu importe alors que, pour reprendre les termes de l'administration américaine, les officiels chinois eux-mêmes décrivent l'économie chinoise comme une économie *socialiste de marché* «*dans laquelle le gouvernement accepte et autorise l'utilisation des forces du libre marché dans un certain nombre de domaines pour favoriser la croissance économique, mais continue de jouer un rôle vital dans le contrôle de l'économie*» (14). Depuis longtemps, le débat au sein de l'administration américaine sur le statut d'économie de marché qui devrait être accordé à la Chine a été tranché dans un sens négatif. La fermeté américaine a brisé les espoirs chinois et les a incités à passer à autre chose. La législation américaine restera la même après le 11 décembre 2016 et les États-Unis pourront continuer à se défendre en usant de la même méthodologie qu'auparavant lorsqu'ils devront faire face au dumping de leurs concurrents chinois.

Parmi les grands partenaires commerciaux de Pékin, l'UE a manifestement été identifiée comme le maillon faible, celui qui défend le plus mal ses intérêts propres, et celui qui est le plus perméable à la fois aux arguments légalistes et supranationalistes selon lesquels le droit international devrait «automatiquement» être transcrit dans le droit des parties prenantes de la communauté internationale. Cette conception est inscrite dans les gènes de l'UE puisqu'elle est celle qui préside à ses rapports entre sa partie centrale et les États membres. On voit cependant à quel point elle est nocive dans les relations avec des États comme la Chine qui, tout en étant capable d'instrumentaliser ce tropisme européen, se gardent bien de se l'appliquer à eux-mêmes. Une étude des débats chinois sur la question publiée en juin 2016 par l'ECFR montre à quel point les experts chinois se sont concentrés sur l'Europe. Ils ont tirés de la fermeté américaine la conclusion qu'il n'y avait rien à attendre de ce côté, mais que les divisions et les hésitations européennes sur ce dossier pouvait être exploitées (15). Dans ce contexte, plusieurs enseignements peuvent être tirés de la forme prise par le débat sur cette question.

(13) Voir «*China tells Germany - 'We don't want to fight a trade war'* », Reuters, 13 juin 2016, disponible sur <http://uk.reuters.com/article/uk-china-germany-idUKKCN0YZ0F2>.

(14) Rapport de la *US-China Economic and Security Review Commission* du Congrès américain, *op. cit.*

(15) François Godement et Agatha Kratz, *Time's up: China's coming battle for market economy status*, ECFR, 23 juin 2016, pp.5-6, disponible sur http://www.ecfr.eu/article/commentary_chinas_coming_battle_for_market_economy_status_7052.



Amender notre vision de l'émergence chinoise

La conception que se font les élites européennes de l'évolution de l'économie, et plus généralement de la société chinoise et du pouvoir chinois, paraît obsolète. Contrairement à ce qu'affirme la Commission, l'article 15 alinéa d du protocole d'accès de la Chine à l'OMC n'est pas simplement « technique ». En affirmant qu'« *en tout état de cause, les dispositions de l'alinéa a) ii) [de l'article 15 du protocole prévoyant des mesures spécifiques pour les économies qui ne peuvent être considérées comme des économies de marché] arriveront à expiration 15 ans après la date d'accession [de la Chine]* », l'OMC se situait, en 2001, dans un cadre que l'on pourrait qualifier de « progressiste » selon lequel l'économie chinoise, et à terme la société et le système politique chinois, devaient nécessairement converger avec les systèmes occidentaux. Ce que signifiait implicitement cette clause, c'est qu'« *en tout état de cause* », étant donné l'évolution que l'on croyait constater de la Chine de 2001, la question de savoir si la Chine serait ou non une économie de marché en 2016, ne se poserait plus. Cette clause est certainement le résultat d'un compromis dans les négociations entre le gouvernement chinois et le gouvernement américain, mais son acceptation par les Occidentaux procède d'une vision irénique de l'avenir quant à l'évolution du système politique et économique chinois. Plus encore, le consensus atteint en 2001 s'est fait en sacrifiant l'avenir : en repoussant dans un avenir que l'on croyait lointain la question fondamentale de la nature de l'économie, et plus radicalement encore du régime chinois. La question se pose aujourd'hui avec une acuité d'autant plus grande qu'on a refusé de la trancher il y a quinze ans : comment mettre en place des règles communes avec un pays qui refuse tout simplement de jouer le même jeu que nous ?

Force est en effet de constater que les convergences espérées ne se sont pas produites et que l'économie chinoise, pour ne parler que d'elle, malgré ses « progrès » en terme de puissance et d'influence, reste aussi opaque dans son fonctionnement qu'elle l'était il y a quinze ans. A cette opacité, il faut ajouter la volonté de revanche des dirigeants chinois sur les humiliations du passé, qui les amènent à considérer l'économie comme un champ de bataille. Les États-Unis et le Japon ont depuis quelques années enterrés leurs espoirs de voir une Chine apaisée et libérale intégrer la communauté internationale sans vouloir en contester les règles. Ce n'est pas encore le cas de l'UE, même si la forme prise par le débat sur le statut d'économie de marché ces derniers mois manifeste une évolution positive.

Pour donner une idée de la distance à parcourir pour que la Chine puisse être considérée comme une « économie de marché », et au-delà des multiples cas bien documentés de « distorsions économiques » (dumping et subventions notamment) qui sont liés aux surcapacités de production de l'économie chinoise, précisons que dans son projet de réforme de l'armée chinoise, présenté au début de l'année 2016, le président Xi Jinping, remet au goût du jour, c'est-à-dire sous une forme moderne et technicisée, les vieux concepts maoïstes de fusion des objectifs civils et militaires, selon lesquels tout citoyen

doit aussi être un soldat au service de la puissance de son pays. L'intégration des secteurs civils et militaires est un des principaux objectifs de la vaste réforme de l'armée chinoise qui doit être achevée en 2020. Cette réforme défend la nécessité pour l'armée chinoise de procéder à des sauts technologiques permettant de combler son retard sur les armées les plus puissantes, par la captation de nouvelles technologies. C'est ainsi qu'a été décidée, début 2016, la création d'une nouvelle unité, « *la force de support stratégique* » dont le statut sera équivalent à celui des quatre armées de terre, de l'air, de la marine, et des missiles. Cette toute nouvelle entité visera à acquérir et à mettre en œuvre les technologies acquises en Chine ou à l'étranger par tous les moyens jugés utiles. Cela passera par la mise à la disposition de l'armée des « acquis » des entreprises civiles (16). Au moment où l'Europe est l'objet d'une vague d'acquisitions et d'investissements sans précédent de la part des grands groupes chinois, notamment dans la technologie de pointe, il convient de ne pas se faire d'illusion sur la nature de l'économie chinoise : ce n'est pas une économie de marché et elle le sera encore moins demain qu'elle ne l'est aujourd'hui.



Faire preuve d'une plus grande prudence diplomatique

« *Les hommes, disait Machiavel, sont plus portés à ménager celui qui se fait craindre que celui qui se fait aimer* ». C'est la limite du *soft power* européen et de la volonté forcenée des dirigeants de l'UE de complaire à leurs partenaires. Pendant des années, les responsables européens, comme Manuel Barroso ou Karel de Gucht (17), ont présenté l'obtention du statut d'économie de marché par la Chine comme une question technique, relevant d'une simple question de temps et non comme ce qu'elle est : c'est-à-dire une décision politique européenne prenant nécessairement en compte les relations avec la Chine, mais aussi les intérêts des industries et des peuples européens, tout comme la nécessité pour l'UE d'affirmer sa volonté de se défendre face à l'émergence de nouveaux compétiteurs, ne respectant pas toujours les règles du commerce internationale. Ces déclarations ont fait naître des espoirs déraisonnables du côté chinois, espoirs qui lorsqu'ils ont été déçus ont créé en retour une frustration et une défiance plus grandes encore à Pékin.

(16) « China well on track to building modern and strong army », Xinhua News Agency, 2 mars 2016, disponible sur http://www.china.org.cn/china/NPC_CPPCC_2016/2016-03/02/content_37917387.htm.

(17) En 2005, Manuel Barroso s'aventurait à déclarer à Pékin à que l'octroi du statut d'économie de marché « *dépendait de questions techniques* », avant d'ajouter « *nous pensons que dans un esprit de bonne coopération, nous pouvons résoudre ces problèmes* », sans néanmoins pouvoir fixer une date précise. Dix ans plus tard, le gouvernement chinois ne peut que constater que ces « promesses » européennes n'ont pas été tenues. Voir « Barroso: to Solve Bilateral Problems in a Constructive Manner », Xinhua News Agency, 16 juillet 2005, disponible sur <http://www.china.org.cn/english/international/135171.htm>. Karel de Gucht, pour sa part, présentait en 2012 la question comme purement technique et procédurale, dépouillée de tout aspect politique et dépendant essentiellement de la Chine elle-même, éludant ainsi la question de la souveraineté de l'UE malgré l'enjeu de la défense des intérêts européens : « *On the question whether China can obtain Market Economy Status, I can only insist that this depends mainly on China itself, as it has to meet a number of objective criteria* », Karel de Gucht, Parlement européen, Strasbourg, 22 mai 2012, disponible sur http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/may/tradoc_149508.pdf. Voir aussi son discours « Modernisation of Trade Defence. Getting the Job Done », Bruxelles, 7 novembre 2013, disponible sur http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/november/tradoc_151873.pdf.

Aujourd'hui, le ton des instances dirigeantes à l'égard de la Chine a heureusement changé. En juin dernier, la Commission et la Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, faisaient preuve de plus de prudence : « À la lumière de l'expiration prochaine de certaines dispositions du protocole d'adhésion de la Chine à l'OMC, la Commission analyse si (et le cas échéant, comment) l'UE devrait modifier le traitement accordé à la Chine dans les enquêtes antidumping après décembre 2016; elle réexaminera la question au second semestre 2016. Un nouveau renforcement de l'efficacité des instruments de défense commerciale de l'UE [...] est déterminant à cet égard. La mise en œuvre d'une approche globale pour s'attaquer aux causes sous-jacentes des surcapacités sera essentielle » (18).

Il convient cependant de s'interroger sur le manque de prudence diplomatique qui caractérisait encore récemment la politique chinoise de l'UE. La Chine conçoit son histoire contemporaine comme une rapide émergence méritée sur la scène mondiale. Les obstacles qui lui sont opposés ne peuvent être dus qu'à la volonté et à la jalousie de ceux qui dominaient encore naguère. Dans cette perspective, il est déraisonnable de susciter chez notre partenaire chinois des attentes que nous nous révélerons incapables par la suite de satisfaire. Il faut aussi dans ce contexte comprendre la façon dont se pose le problème du côté chinois. L'autosatisfaction que manifeste l'exécutif de l'UE dans son approche volontiers techniciste, trouve bien peu d'écho à Pékin. Du point de vue chinois, la clause temporaire de son protocole d'accession à l'OMC est une clause discriminatoire que la Chine n'a accepté que parce qu'elle était alors dans une position de faiblesse. Elle est aujourd'hui plus forte, et les autres États ne sont susceptibles de reconnaître sa qualité d'« économie de marché » que parce qu'elle possède des moyens de pression pour imposer cette reconnaissance, en particulier à une Europe affaiblie, et non en vertu de ce qui serait une supériorité morale européenne. De ce point de vue, Washington reste un trop gros morceau pour l'appétit pourtant vorace des Chinois. L'Europe doit donc, en abandonnant sa posture irénique, prouver à la Chine que sa « faiblesse » n'est pas structurelle.



Ne pas avoir peur des armes de souveraineté

L'UE ne peut contre elle-même être un ennemi, en se dépouillant volontairement des armes de la souveraineté, au profit d'un idéal lointain et de plus en plus fantomatique d'avènement d'un monde fondé sur le droit international. Ce serait suicidaire alors même que ses principaux partenaires vivent aujourd'hui, et vivront plus encore demain, selon les règles de la vieille souveraineté, caractéristiques de l'Europe moderne. Si l'UE veut un jour pouvoir représenter les peuples européens, elle ne doit pas avoir peur d'user des armes de

(18) Communication conjointe au parlement européen et au conseil, *Éléments pour une nouvelle stratégie de l'UE à l'égard de la Chine*, 22 juin 2016, disponible sur <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/JOIN20160030.do>.

la souveraineté dans les domaines qui sont les siens. Pas plus que sur les États-Unis, le Japon, l'Inde ou le Brésil, ne pèse sur elle le devoir de transcrire dans ses lois ce qu'elle croit être les règlements de l'OMC lorsque ceux-ci sont ambigus ou qu'ils s'opposent trop manifestement à ses intérêts.

L'UE dispose d'une marge de manœuvre, y compris sur le plan juridique, pour faire ce qu'elle doit faire, qui est de défendre l'industrie et le peuple européen. Une telle prise de position présente bien sûr des inconvénients dans un contexte où les enjeux liés au droit international dépassent le strict domaine commercial. La cour permanente d'arbitrage de La Haye a rendu le 12 juillet dernier une décision en tous points défavorable à Pékin dans le conflit qui l'oppose notamment aux Philippines en mer de Chine méridionale (19). En ignorant le droit international de l'OMC, l'UE donnerait le mauvais exemple à Pékin. Le protocole d'accès de la Chine à l'OMC est cependant suffisamment ambigu pour laisser place à une interprétation susceptible de s'accorder avec les intérêts européens. Il faut mettre en avant les assumptions implicites de ce protocole selon lesquelles la Chine après quinze ans serait à coup sûr devenue une économie de marché. Ce n'est manifestement pas le cas et il faut en tirer les conséquences pour la politique et le droit commerciaux de l'UE.

Conclusion | La meilleure défense, c'est l'attaque

Comme ne l'a jamais dit Sun Tsu, la meilleure défense c'est l'attaque. De ce qui précède, la politique proposée s'impose : l'UE ne doit pas assouplir sa législation pour complaire à la Chine. Elle doit au contraire, comme ses principaux alliés et partenaires l'ont déjà fait, la renforcer et tenter de constituer un front uni face à la Chine au cas où celle-ci chercherait à contester cette décision souveraine auprès de l'organisme de règlements des différends de l'OMC. Il s'agirait d'un signal fort et inédit de la part de l'UE sur sa capacité à défendre son industrie et les peuples qui la composent. Du fait de la tournure prise par le débat, notamment depuis le vote du Parlement européen, le gouvernement chinois ne serait que partiellement surpris par une telle fermeté. Face aux craintes suscitées par la montée en puissance de la Chine, celle-ci a plus besoin de l'Europe que l'Europe n'a besoin d'elle. La fermeté face à un partenaire qui ne conçoit les relations internationales qu'en termes de rapport de force devrait payer.

En outre, avec le *Brexit*, l'UE aura peut-être la possibilité d'amender ses instruments de défense commerciaux, dans le sens de ce qui a été proposé de façon informelle par les Français et les Allemands (20). Cette réforme, manifestement destinée à répondre aux défis posés par l'économie chinoise (il s'agit notamment que la Commission procède plus

(19) Voir « La Cour permanente d'arbitrage désavoue Pékin en mer de Chine », *Le Figaro*, 12 juillet 2016.

(20) Voir note 1, ci-dessus.

fréquemment *ex officio* pour éviter des mesures de rétorsion ciblées sur les pays à l'initiative des procédures), serait cependant plus générale et ne s'inscrirait pas directement dans le cadre imposé par « l'échéance » du 11 décembre 2016. La proposition franco-allemande n'avait quasiment aucune chance d'être adoptée alors que le Royaume-Uni était membre de l'UE (21). Il en va autrement après le *Brexit*. Il y a aura cependant une période délicate, entre le 11 décembre, date d'échéance de la clause de quinze ans, et le moment où ces nouveaux instruments seront adoptés, période durant laquelle l'UE sera soumise à la pression chinoise et peut-être à une action légale auprès de l'OMC.

C'est la raison pour laquelle l'UE doit aussi mener sur ce dossier une guerre de communication. Le débat sur le statut d'économie de marché s'inscrit naturellement dans le cadre plus large des relations économiques entre la Chine et l'UE. Plus ou moins malgré elle, l'UE est devenue un « partenaire » essentiel de la Chine dans sa stratégie de captation des technologies étrangères, notamment par le biais d'acquisition d'entreprises européennes, et singulièrement allemandes, de hautes technologies. Cependant, les investissements étrangers dans certains secteurs clés de l'économie chinoise sont aujourd'hui impossibles, et les négociations pour un accord général sur les investissements entre les deux partenaires peinent à déboucher. Alors qu'il y a peu Berlin se targuait de la complémentarité et de l'excellence de ses relations avec Pékin, la brusque montée de tensions entre les deux pays manifeste la fragilité du « partenariat stratégique global » qui selon, le jargon officiel, lie l'UE et la Chine (22). Comment comprendre dans ce contexte que seule l'UE soit aujourd'hui sous le feu des projecteurs sur la question de l'octroi du statut d'économie de marché ? La pression exercée par la Chine sur l'UE s'explique par la faiblesse que Pékin perçoit à Bruxelles (23). Cette faiblesse est aujourd'hui plus évidente encore du fait du *Brexit*, même si comme nous l'avons noté, cet événement crée aussi des opportunités pour renforcer l'arsenal de défense commerciale de l'UE. Tirer profit de la faiblesse d'un partenaire est sans doute de bonne guerre, mais cela ne peut être considéré comme un geste amical. L'UE doit donc mettre en avant le fait qu'il n'y a aucune raison pour elle de faire ce que les autres puissances commerciales n'envisagent aucunement actuellement de faire. L'UE, avec, parmi d'autres problèmes plus existentiels encore, le taux de chômage qu'elle connaît aujourd'hui, n'a en aucune façon les moyens de jouer au bon élève du droit international face à un pays agressif et revancharde qui ne la considère, au mieux, que comme une source d'opportunités pour accroître sa propre puissance.

(21) François Godement, *China's market economy status and the European interest*, ECFR, 23 juin 2016, p. 7, disponible sur http://www.ecfr.eu/publications/summary/chinas_market_economy_status_and_the_european_interest_7050.

(22) « Pékin prend très mal le revirement de Berlin sur les investissements chinois », LeMonde.fr, 2 novembre 2016, disponible sur http://www.lemonde.fr/economie/article/2016/11/02/pekin-prend-tres-mal-le-revirement-de-berlin-sur-les-investissements-chinois_5024036_3234.html.

(23) François Godement et Agatha Kratz, *Time's up: China's coming battle for market economy status*, op. cit.



Mots clés | Chine – Union européenne – économie de marché – politique commerciale – dumping – industrie européenne

Emmanuel DUBOIS de PRISQUE est diplômé de l'École Supérieure de Commerce de Tours et titulaire d'un DEA d'Histoire de la Philosophie de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Il a été traducteur et journaliste (rédacteur en chef du magazine Asian Affairs basé à Hong Kong). Il est consultant indépendant depuis 2006 et membre du groupe de réflexion Asie21-Futuribles. Depuis octobre 2014, il est chercheur invité à l'Institut de Relations Internationales de l'Université Nationale de Chengchi, à Taipei (Taïwan).

Paris

20, rue Laffitte – F-75 009 Paris
+33 (0)1 49 49 03 30

Bruxelles

Rue de La Fauvette, 92, B-1180 Bruxelles
+32 (0)2 374 23 13

www.institut-thomas-more.org
info@institut-thomas-more.org

Ce document est la propriété de l'Institut Thomas More asbl. Les propos et opinions exprimés dans ce document n'engagent que la responsabilité de l'auteur. Sa reproduction, partielle ou totale, est autorisée à deux conditions: obtenir l'accord formel de l'Institut Thomas More asbl, et faire apparaître lisiblement sa provenance.

© Institut Thomas More asbl, novembre 2016