

Le statut d'économie de marché de la Chine : un enjeu fort pour le commerce européen

En décembre prochain expire une disposition qui, en matière de procédures antidumping, permettait jusqu'à présent de traiter la Chine comme n'étant pas une économie de marché. Le statut actuel implique plus de plaintes antidumping, des sanctions plus nombreuses et plus fortes. Il semble avoir aussi un effet dissuasif au-delà des produits directement ciblés par des sanctions antidumping, incitant les exportateurs à augmenter leurs prix. Le statut d'économie de marché pourrait accroître les importations européennes en provenance de Chine de 5 % environ, et jusqu'à 21 % si cela faisait disparaître l'effet dissuasif. Même si les conséquences sur la production sont beaucoup plus limitées, avec un impact estimé à 0,3 % après élimination totale de l'effet dissuasif, ces chiffres suggèrent que les enjeux commerciaux d'un changement de statut sont considérables et posent la question d'une réforme d'envergure des instruments de défense commerciale de l'UE.

Le 11 décembre 2016, soit 15 ans après l'accession de la Chine à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), expireront les dispositions qui permettent, en matière de procédures antidumping (AD), de traiter ce pays comme n'étant pas une économie de marché. Cette perspective suscite de vifs débats, chaque pays membre de l'OMC devant décider d'attribuer ou non à la Chine le statut d'économie de marché. Quelques pays appliquent d'ores et déjà les méthodes standards dans les procédures AD contre la Chine, tandis que les États-Unis ont exprimé leur volonté de ne pas modifier le traitement de la Chine. La prise de décision est en cours dans l'Union Européenne (UE), où la Commission semble vouloir préconiser un octroi accompagné d'une réforme plus générale des procédures de défense commerciale.

Les enjeux sont importants. La Chine est, en effet, le premier fournisseur de l'UE et l'AD est l'instrument de défense commerciale le plus utilisé. Les conséquences économiques de l'attribution du statut d'économie de marché (SEM) à la Chine par l'UE restent cependant difficiles à évaluer, étant donné la complexité des règles et la spécificité du statut actuel. Pour tenter de le faire, cette Lettre s'appuie sur une analyse empirique systématique des enquêtes et sanctions AD menées et imposées par l'UE depuis 1988¹.

■ La Chine, principale cible de l'antidumping européen

D'après la définition de l'OMC, un produit fait l'objet de dumping lorsqu'il est exporté à un prix inférieur à celui auquel il est vendu sur son marché de production. Ce n'est pas l'écart aux coûts de production qui importe dans ce cadre, mais l'écart de prix entre le marché de production et les marchés d'exportation : la pratique loyale consiste à vendre au même prix (qu'il soit inférieur aux coûts de production ou non) quel que soit le marché. L'Accord antidumping autorise les gouvernements à protéger leurs industries contre les pratiques de dumping, par des mesures ciblées et temporaires, de façon à ramener le prix à l'exportation au niveau pratiqué sur le marché de production.

Cependant, lorsqu'un pays n'a pas le statut d'économie de marché, les prix de vente sur le marché domestique ne sont plus considérés comme des références valables. Le pays importateur est alors autorisé à utiliser de l'information relative aux prix et aux coûts dans un pays tiers « analogue » pour établir la réalité du dumping éventuel et son ampleur. Ce statut de pays non pourvu d'une économie de marché est défini de façon assez restrictive par

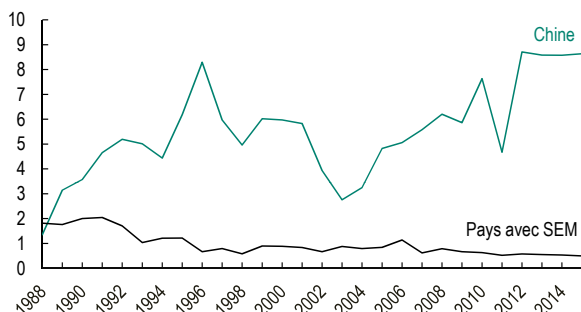
1. Ce travail fait l'objet d'une présentation plus détaillée dans C. Bellora & S. Jean (2016), « Granting Market Economy Status to China in the EU: An Economic Impact Assessment », *CEPII Policy Brief*, n° 11.

les textes et la jurisprudence OMC, mais le protocole d'accèsion de la Chine à l'OMC prévoit que les méthodes correspondantes soient applicables aux exportateurs chinois sans avoir à s'en justifier, pendant une période de 15 ans. La formulation du texte donne lieu à des interprétations différentes quant à la situation qui prévaut à l'échéance de cette période : certains considèrent que la Chine bénéficiera alors du SEM, d'autres que ce n'est pas une obligation, dans la mesure où l'économie chinoise reste partiellement centralisée. Cette controverse juridique n'est pas résolue à ce jour.

Fin 2015, 87 mesures AD étaient actives dans l'UE, affectant 378 lignes tarifaires et ciblant 16 partenaires commerciaux. Plus de la moitié d'entre elles visaient la Chine, touchée par 51 mesures actives concernant 215 produits. 2,7 % des importations en provenance de Chine (en valeur) s'inscrivaient ainsi dans des lignes tarifaires visées par des mesures AD, contre 0,1 % pour les pays ayant le SEM². Les mesures AD diminuant fortement les flux de commerce qu'elles visent, leur importance commerciale est évaluée plus fidèlement en se fondant sur l'année qui précède l'ouverture de l'enquête, et non pas dans l'année courante. À cette aune, la spécificité de la Chine apparaît clairement : l'exposition de ses exportations aux sanctions AD de l'UE est croissante, à l'inverse des partenaires dotés du SEM. Elle est près de vingt fois plus élevée pour la Chine que pour ces derniers (respectivement, 8,7 % et 0,5 % en 2015, cf. graphique 1). En dehors de la Chine, l'UE considère quelques autres pays comme n'étant pas des économies de marché, mais leur faible nombre et leur capacité concurrentielle limitée ne permettent pas d'en faire une analyse statistique robuste. Ils sont donc écartés de l'analyse qui suit.

Les droits AD appliqués contre la Chine (en moyenne égaux à 43 % en 2015) sont, en outre, nettement plus élevés que ceux à l'encontre des pays ayant le SEM (19 %). Cet écart, déjà présent dans les années 1990, a augmenté au cours des dix dernières années.

Graphique 1 – Part du commerce affecté par des mesures AD (en %)



Note : Valeur des importations dans des lignes tarifaires visées par des mesures AD l'année précédant l'ouverture de l'enquête, rapportée au total des importations bilatérales.

Source : Calcul des auteurs, sur la base de Bown (2015), Eurostat Comext et les informations publiées par la Commission européenne sur chaque enquête AD.

Le SEM ne semble en revanche pas influencer sur la répartition sectorielle : dans tous les cas, les sanctions AD sont l'apanage d'industries concentrées, capitalistiques et à coûts fixes élevés, comme la sidérurgie, la chimie ou encore le textile.

■ Que change le SEM ?

La méthode appliquée aux pays sans SEM altère significativement la façon dont les prix de référence (« valeur normales ») sont calculés et facilite la preuve du dumping. Quatre types de conséquences peuvent en découler : (i) les industries domestiques ont tendance à déposer plus de plaintes contre les pays sans SEM puisqu'elles savent qu'elles ont davantage de chances de gagner ; (ii) lorsqu'une enquête est ouverte, elle aboutit plus souvent à une sanction contre les pays sans SEM ; (iii) les sanctions peuvent être plus fortes ; (iv) les mesures peuvent rester en vigueur plus longtemps.

L'observation directe des différences entre pays ne suffit toutefois pas à connaître l'impact du SEM : d'autres caractéristiques des partenaires influent également sur la fréquence des enquêtes et des sanctions AD, comme leur part de marché en Europe, la valeur unitaire de leurs exportations, ou leurs variations. Pour évaluer ces déterminants, nous effectuons une analyse systématique de toutes les procédures AD mises en œuvre par l'UE depuis 1988. À l'exception de l'effet sur la durée, pour lequel les observations manquent, l'analyse économétrique permet alors d'identifier les différences de traitement entre la Chine et les partenaires sous SEM, toutes choses égales par ailleurs. Nous interprétons cette différence comme l'impact du SEM sur les procédures AD européennes.

Notre analyse montre que la probabilité pour une ligne tarifaire d'être touchée par une plainte AD est environ dix fois plus élevée pour la Chine que pour la moyenne des pays sous SEM. Une grande partie de la différence s'explique par le fait que la Chine exporte beaucoup à des prix moyens faibles, mais les spécificités observables chinoises n'expliquent qu'une partie de la différence. Nos estimations suggèrent que la probabilité de plainte est environ deux fois et demie plus élevée contre la Chine qu'elle ne le serait à l'encontre d'un pays équivalent sous SEM. Une fois ouverte, une enquête AD a, en outre, plus de chances d'être gagnée si elle vise des exportateurs chinois (76 %) plutôt que des pays sous SEM (59 %). Cette différence reste significative, et à peu près de même ampleur, lorsque les déterminants observables de ce taux de succès des plaintes sont pris en compte. Enfin, quand une enquête aboutit à des sanctions, elle réduit massivement les importations qu'elle vise, mais la chute est plus forte si les importations proviennent de Chine (- 70 % après quatre ans) plutôt que d'un pays sous SEM (- 60 %). La différence s'explique par les droits plus élevés appliqués aux exportateurs chinois.

2. Les mesures AD ne concernent souvent qu'une partie des produits au sein d'une ligne tarifaire. Sur la base de données confidentielles, la Commission européenne estimait ainsi la part des exportations bilatérales directement concernées par une mesure AD à 1,28 % à la fin de l'année 2015.

Au-delà de ces effets directs, la crainte d'être concernés par une enquête AD peut avoir un effet dissuasif sur les exportateurs de biens qui ne sont pas directement visés et les amener à relever leurs prix. Notre analyse empirique confirme qu'un tel effet dissuasif des enquêtes AD se manifeste dans le cas de la Chine : une sanction AD est suivie d'une hausse de 4 % à 14 % en moyenne des prix des produits non directement ciblés appartenant au même secteur que ceux ciblés. Cet effet n'est pas observé de façon significative pour les partenaires dotés du SEM. L'octroi du SEM à la Chine pourrait ainsi lever un frein à ses exportations, bien au-delà des produits directement ciblés.

■ Quels impacts économiques pour l'UE ?

Qu'est-ce qui changerait si la Chine était traitée en matière d'AD comme les partenaires ayant le SEM ? Nos résultats permettent d'évaluer les impacts directs à court terme, hors effets d'équilibre général. Sans ambiguïté, l'octroi du SEM conduirait à une augmentation des importations européennes en provenance de Chine. En volume (prix initiaux hors taxe), cette augmentation est de 3,9 % à 5,3 % selon la méthode d'estimation (tableau 1, colonnes 1 et 2). Environ 90 % de ces effets sont dus à la réduction du nombre de sanctions. La disparition de l'effet de dissuasion change les ordres de grandeur (colonnes 3 et 4) et amène à une hausse impressionnante des importations, atteignant 21 % dans nos estimations hautes. Les importations européennes de produits manufacturés en provenance de Chine s'élevant à 342 milliards d'euros en 2015, il s'ensuivrait une hausse de 72 milliards d'euros aux prix initiaux.

La hausse des importations se ferait au détriment des concurrents de la Chine. Les autres exportateurs extra-européens seraient les

plus affectés. La Chine représentant presque 30 % des importations extra-UE en 2015, la baisse des exportations des partenaires extra-UE autres que la Chine est significative, comprise entre 0,3 % et 0,5 %, voire même 2,9 % si l'effet de dissuasion est éliminé. Sur la base des flux de commerce de 2015, cet impact correspondrait, au maximum, à une baisse de 24 milliards d'euros des importations extra-UE hors Chine.

La production domestique est, en revanche, peu affectée : les importations chinoises s'y substituent plus difficilement et elle est plus importante, en valeur, que les importations. Elle est réduite de 0,04 % à 0,06 % dans notre scénario de base, et jusqu'à 0,32 % si l'effet de dissuasion disparaît. Ces chiffres sont loin d'être négligeables car ils concernent la production totale : sur la base des chiffres de production de 2015, cela correspondrait à des baisses comprises entre 1,8 et 2,6 milliards d'euros dans le premier cas et de 23 milliards dans le second. En termes relatifs, les baisses de production directement liées à la suppression des mesures AD ou à la diminution des sanctions seraient les plus fortes dans les secteurs des produits en céramique, de l'aluminium et des autres métaux communs, du verre et des machines et appareils électriques.

Pour les consommateurs, qu'ils soient finals ou intermédiaires, le changement de statut de la Chine baisserait les prix des importations. Ces gains de pouvoir d'achat seraient dans tous les cas supérieurs aux pertes de recettes tarifaires, la somme de ces deux composantes, mesurée par des variations équivalentes de revenu, serait positive mais plutôt faible (0,7 milliard d'euros). Néanmoins, les gains sont plus importants (jusqu'à 0,33 % de la demande) si l'effet de dissuasion disparaît, puisque les prix des importations baisseraient alors considérablement. Soulignons que ces chiffres ne peuvent pas être directement comparés aux pertes de production et que notre cadre d'analyse ne se prête pas à une analyse agrégée.

■ Réformer les instruments de défense commerciale

Si accorder le SEM à la Chine peut avoir des impacts économiques considérables, le *statu quo* n'est pas nécessairement une option réaliste. Il est en effet très possible que le gouvernement chinois considère que lui refuser le SEM reviendrait à le priver des bénéfices qu'il attendait des engagements pris par ses partenaires à l'OMC et y réagisse en saisissant l'Organe de Règlement des Différends (ORD) de l'institution. La résolution d'un différend à l'OMC prend trois à cinq ans mais, si la Chine obtenait gain de cause, elle pourrait être autorisée à exercer des représailles sur des montants d'exportations européennes considérables, dépassant potentiellement de loin tout ce qui a été autorisé par l'ORD jusqu'ici. En attendant, d'autres types de pressions, telles que des restrictions non officiellement liées au différend ou des pressions politiques pourraient bien être exercées³.

Tableau 1 – Simulation des impacts de l'octroi du SEM à la Chine

	Scénario : SEM		SEM et élimination de l'effet de dissuasion	
	Estimation : basse	haute	basse	haute
	(1)	(2)	(3)	(4)
Variations en %				
Imports manif. depuis la Chine (prix init. hors taxes)	3,9	5,3	7,4	21
Imports manif. depuis les autres partenaires	-0,3	-0,5	-0,8	-2,9
Production manufacturière domestique	-0,04	-0,06	-0,11	-0,32
Gains pour les consommateurs (% demande manif.)	0,00	0,01	0,02	0,33
Variations en milliards € (2015)				
Imports manif. depuis la Chine (prix init. hors taxes)	13	18	25	72
Imports manif. depuis les autres partenaires	-2,8	-4,2	-7,0	-24
Production manufacturière domestique	-3,1	-3,9	-7,9	-23
Gains pour les consommateurs (% demande manif.)	0,05	0,7	1,4	22

Note : Pour les items autres que les importations en provenance de Chine, les changements en valeur et en volume sont égaux (taxes incluses ou non), puisque leurs prix et les taxes qui les concernent sont considérés inchangés.

Source : Calculs des auteurs.

3. Le cas AD concernant les panneaux solaires importés de Chine, ouvert en 2012, peut servir d'illustration. Le commerce dans les lignes tarifaires concernées s'élevait à 8,3 milliards d'euros d'après nos calculs. Des négociations ont été ouvertes suite aux menaces mises à exécution de la part de la Chine d'ouvrir des enquêtes AD sur les importations de vins en provenance d'UE, et ont abouti à un accord sur les prix à l'exportation.

L'UE étant, par sa puissance commerciale comme par son rôle historique, l'un des principaux piliers du système multilatéral, sa décision quant à l'octroi du SEM à la Chine pourra avoir des répercussions profondes. En effet, l'exception au SEM, introduite comme un *addendum* pendant la guerre froide et absente des textes sur l'antidumping depuis, n'a jamais été conçue comme un élément central des accords de l'OMC. Sans préjuger de sa légalité, que seul le jugement de l'organe d'appel de l'ORD pourrait trancher le cas échéant, son utilisation pour gérer une relation commerciale aussi importante que celle de l'UE avec la Chine manque donc de légitimité. Le choix de cette option serait dommageable à la crédibilité du système international basé sur des règles que constitue l'OMC.

Il reste que la situation actuelle est paradoxale : alors que le système commercial multilatéral repose sur le principe d'une compétition juste et non faussée entre économies de marché, le premier exportateur de biens est désormais un pays communiste dans lequel, malgré le remarquable processus de transition en cours, l'État joue toujours un rôle central, bien au-delà de ce que connaissent les économies de marché. Dans ce contexte, il est légitime et même nécessaire pour l'UE de s'interroger sur la loyauté des pratiques commerciales chinoises et de se donner les moyens de corriger les pratiques déloyales de façon efficace et rapide.

Pour cela, une réforme des instruments européens de défense commerciale est nécessaire. Ses objectifs devraient être d'en augmenter l'efficacité et la rapidité de mise en œuvre, tout en restant conforme aux règles des accords multilatéraux. Néanmoins, dans la situation actuelle où certains parmi les secteurs les plus protégés par l'AD souffrent de surcapacités de production (l'acier en particulier), il est utile de rappeler que les procédures AD ne sont pas des politiques de restructuration. Elles ne sont pas de bons instruments pour cela : aucune condition n'est imposée aux entreprises qui bénéficient de la protection et les coûts imposés aux autres acteurs concernés par les hausses de prix à l'importation peuvent être excessifs. Par ailleurs, comparer les pratiques de l'UE à celles des États-Unis peut être utile, à condition de ne pas oublier les limites de ces dernières. Les États-Unis ont été condamnés

à plusieurs reprises par l'ORD pour avoir pris des libertés avec leurs engagements internationaux en matière d'AD. Le fait que leur système engendre des droits AD extrêmement élevés n'est pas un gage d'efficacité. À cet égard, nos estimations suggèrent que des droits plus faibles, comme les droits européens, limitent déjà drastiquement les conséquences de pratiques déloyales.

Une option fréquemment évoquée serait de supprimer la règle du moindre droit, selon laquelle le dumping n'est éliminé que dans la mesure où il porte préjudice à l'industrie plaignante. Concrètement, en 2015, cette règle s'appliquait à 32 des 51 cas actifs contre la Chine et réduisait, pour ces cas, les droits appliqués de 27,9 points en moyenne. Pour les autres partenaires, elle était appliquée moins souvent (16 cas sur 36) et réduisait moins fortement les droits (de 7,4 points). Ces différences sont loin d'être négligeables, mais nos simulations montrent que supprimer cette règle n'affecterait quasiment pas l'impact de l'octroi du SEM à la Chine. En effet, 90 % des impacts du changement du statut de la Chine proviennent de l'élimination de droits AD, ce à quoi la règle du moindre droit ne changerait rien.

Plutôt que le niveau des droits, c'est davantage la capacité à déclencher rapidement une enquête aboutissant à des sanctions, lorsque cela est justifié, qui importe. Autoriser des enquêtes *ex officio* et protéger les plaignants contre d'éventuelles rétorsions constituent à cet égard des pistes de réflexion plus prometteuses.

La réforme du statut de la Chine dans les procédures antidumping impose à l'Europe de montrer qu'elle peut être fidèle à l'esprit des institutions qu'elle a contribué à créer, tout en se défendant efficacement des pratiques de ses partenaires lorsqu'elles sont déloyales ou s'écartent du cadre prévu par ces accords. Cette gageure est aussi un moment de vérité, à l'heure où l'intensité sans précédent des relations commerciales avec des pays émergents aux politiques variées s'accompagne d'une demande pressante de protection.

Cecilia Bellora & Sébastien Jean*
beatrice.postec@cepil.fr

* Cecilia Bellora est économiste au CEPII. Sébastien Jean est directeur du CEPII.

La Lettre du

CEPII

© CEPII, PARIS, 2016

RÉDACTION :
Centre d'études prospectives
et d'informations internationales
113, rue de Grenelle
75700 Paris SP 07

Tél. : 01 53 68 55 00
www.cepil.fr

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION :
Sébastien Jean

RÉDACTION EN CHEF :
Jézabel Couppey-Soubeyran
& Sophie Piton

RÉALISATION :
Laure Boivin

DEPUIS LE 1^{ER} JANVIER 2016,
DIFFUSION PAR LE CEPII

La Lettre du CEPII est disponible en version
électronique à l'adresse :
<http://www.cepil.fr/LaLettreDuCEPII>

Pour être informé de chaque nouvelle parution,
s'inscrire à l'adresse :
<http://www.cepil.fr/Resterinforme>

ISSN 0243-1947 (imprimé)
ISSN 2493-3813 (en ligne)
CCP n° 1462 AD

Octobre 2016
Imprimé en France par la DSAF
Pôle conception graphique-fabrication
Cette lettre est publiée sous la
responsabilité de la direction du CEPII.
Les opinions qui y sont exprimées sont
celles des auteurs.

RECHERCHE ET EXPERTISE
SUR L'ÉCONOMIE MONDIALE

