



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Commission du développement

2010/2301(INI)

8.12.2011

AVIS

de la commission du développement

à l'intention de la commission du commerce international

sur l'Union européenne et la Chine: un déséquilibre commercial?
(2010/2301(INI))

Rapporteur pour avis: Jan Zahradil

PA_NonLeg

SUGGESTIONS

La commission du développement invite la commission du commerce international, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

- A. considérant que la Chine est devenue une économie émergente, avec un taux de croissance à deux chiffres depuis 1999, et qu'elle est depuis février 2011 la deuxième économie au monde; considérant que dans le même temps, la Chine, notamment dans ses provinces intérieures, reste confrontée aux responsabilités traditionnelles incombant à un pays en développement;
- B. considérant que la Chine a reçu environ 224 millions EUR au titre de l'assistance au développement de l'Union au cours de la période 2007-2013; considérant qu'en mars 2011, la Commission a annoncé le lancement de la deuxième phase du projet de politique commerciale sur cinq ans entre l'Union européenne et la Chine qui prévoit l'octroi à la Chine de 20 millions EUR au titre de l'assistance liée au commerce de l'Union;
- C. considérant que la croissance économique en Chine a permis à un demi-milliard de personnes de sortir de la pauvreté depuis 1990; considérant qu'une grande partie des travailleurs migrants dans les villes et de la population rurale continue néanmoins de vivre dans la pauvreté et que la Banque mondiale estime à 207 millions le nombre de Chinois vivant encore sous le seuil de pauvreté;
- D. considérant que la montée en puissance de la Chine comme acteur du développement en Afrique est l'un des aspects les plus frappants de ces dix dernières années;
- E. considérant que les relations qu'entretient la Chine avec les pays africains ont été déterminées, par exemple, par la nécessité d'obtenir des ressources énergétiques pour soutenir son développement économique;
- F. considérant qu'il existe des différences de taille entre la coopération au développement du Comité d'aide au développement de l'OCDE et celle de la Chine; considérant que le programme de prêts concessionnels de la Chine, mis en place par la banque chinoise Eximbank, constitue une composante essentielle des relations extérieures de la Chine et considérant que les prêts concessionnels sont considérés comme une aide liée;
- G. considérant que les zones économiques spéciales (ZES) de la Chine en Afrique visent à créer un environnement favorable pour inciter les petites et moyennes entreprises chinoises à opérer à l'étranger; considérant que jusqu'à présent, selon le Groupe de la Banque africaine de développement, les ZES mises en place par la Chine en Afrique subsaharienne n'ont produit que des résultats peu significatifs en termes d'investissement et n'ont eu que des retombées limitées sur la création d'emplois et l'intégration à l'économie locale;
- H. considérant que le protocole d'adhésion de la Chine est unique en ce sens qu'il renferme un certain nombre d'engagements spécifiques applicables uniquement à la Chine, sous la forme d'engagements allant au-delà de ceux pris dans le cadre de l'OMC (WTO-plus

commitments) (comme dans le cas des taxes à l'exportation), ainsi que de droits OMC réduits (WTO-minus rights) qui permettent aux membres de l'OMC d'adopter des mesures de protection contre les exportations chinoises qui s'écartent des règles générales de l'OMC;

- I. considérant que la Chine a besoin d'accéder aux réseaux de haute technologie et de distribution pour la prochaine étape de son développement économique, qui reposera sur l'innovation, ainsi que sur le commerce et la consommation intérieurs;
 - J. considérant que l'essor économique fulgurant de la Chine s'est fait en partie aux dépens des droits de l'homme et se fonde dans une certaine mesure sur le travail forcé et le travail des enfants;
 - K. considérant que, n'étant pas membre de l'OCDE, la Chine n'est pas tenue de se conformer aux règles de l'organisation, lesquelles limitent l'aide conditionnelle, réglementent les pratiques en matière de crédit, prescrivent des délais maximaux de remboursement, un classement des pays à risque et des taux d'intérêt minimaux, exigent l'échange d'informations et assortissent les activités de financement de normes sociales, environnementales et de normes de gouvernance;
 - L. considérant que la Chine est le deuxième partenaire commercial de l'Union européenne;
 - M. considérant que la Chine a réalisé d'importantes avancées sociales au cours de ces dernières décennies; qu'une telle amélioration de la qualité de vie pour une population aussi nombreuse en si peu de temps est sans précédent dans l'histoire, la pauvreté ayant reculé pour plus de 350 millions de personnes;
 - N. considérant que les activités de financement des exportations de la Chine ont permis à ce pays de renforcer sa présence dans de nombreux pays en développement, en particulier en Afrique;
 - O. considérant que l'Union accuse un déficit commercial structurel avec la Chine depuis 1997, exigeant de l'Union qu'elle établisse un nouveau cadre stratégique de coopération avec la Chine;
 - P. considérant que les pays en développement ont beaucoup à gagner d'une intensification des relations économiques avec la Chine, notamment en termes de développement des infrastructures;
 - Q. considérant toutefois que les activités chinoises de financement des crédits à l'exportation dans les pays en développement font peser des menaces potentielles sur ces pays en termes de gestion des ressources naturelles, de viabilité de la dette, d'amélioration de la gouvernance, de productivité et d'emploi au niveau local;
 - R. considérant que la participation de la Chine à un système commercial international, fondé sur l'ouverture et la transparence, est cruciale afin d'assurer la prospérité et la durabilité internationales;
1. est convaincu que la forte expansion des échanges commerciaux entre tous les États

membres de l'Union et la Chine constitue un instrument essentiel de développement aussi bien pour l'Union que pour la Chine, étant donné que le libre-échange est un des leviers les plus puissants de la croissance économique, de la lutte contre la pauvreté et de la création de richesses; estime que le caractère spécifique de l'engagement de la Chine dans le cadre de l'OMC, qui empêche la Chine de bénéficier du "traitement spécial et différencié" dont jouissent d'autres pays membres en développement, soulève des questions sur le plan de la cohérence et de la logique; invite dès lors la Commission à examiner la cohérence et la logique de sa politique commerciale envers la Chine dans le contexte de sa politique d'aide au développement en faveur de l'Afrique;

2. souligne qu'il existe un potentiel important en ce qui concerne l'accès réciproque aux marchés, la libéralisation et l'intensification des échanges commerciaux, ainsi que la coopération en matière d'investissements entre l'Europe et la Chine; souligne néanmoins que cela présuppose que soient garanties des conditions de concurrence équitable et d'accès mutuel, ainsi que des règles claires relatives au fonctionnement du marché, en particulier en ce qui concerne les investissements étrangers directs et la protection des droits de propriété au niveau international;
3. observe que le fonds de développement sino-africain est favorable à la création de zones de coopération économique chinoises spéciales en Afrique; partage l'avis du groupe de la banque africaine de développement selon lequel il est nécessaire d'intégrer les investissements chinois dans la chaîne de production nationale pour veiller à ce que ces zones favorisent effectivement l'industrialisation, ce qui suppose notamment: le renforcement des accords juridiques et réglementaires, y compris des garanties sociales et environnementales, ainsi que l'amélioration de l'accès des entreprises et de la main d'œuvre locales à ces zones pour assurer le lien avec l'économie locale;
4. estime que le commerce devrait promouvoir les droits de l'homme au niveau mondial et que tous les partenaires commerciaux devraient respecter les conventions de l'OIT, notamment la convention sur le travail forcé, ce qui signifie que les produits fabriqués dans des prisons et des camps de rééducation par le travail (Laogai) ne devraient pas être admis sur le marché de l'Union européenne;
5. invite l'Union européenne à améliorer ses performances sur le plan de ses relations commerciales avec la Chine grâce à une organisation institutionnelle plus efficace et à l'adoption, par ses États membres, d'une attitude plus cohérente à l'égard de la Chine;
6. constate que la croissance de la Chine et sa capacité à passer, en l'espace de trente ans, du sous-développement à l'état de puissance mondiale émergente, ont fait de ce pays un nouveau partenaire commercial et financier, aux côtés des partenaires traditionnels de l'Afrique;
7. reconnaît que le poids de la Chine en Afrique varie en fonction de la taille, des structures économiques et de la qualité de la gouvernance et des institutions des économies africaines; estime qu'il convient d'évaluer de façon plus approfondie les retombées du commerce chinois sur les pays africains, à savoir la mesure dans laquelle les échanges commerciaux avec la Chine favoriseront une spécialisation accrue dans le secteur des matières premières ou pourront aider les économies africaines à diversifier leur production et à financer des projets durables;

8. souligne que le nouveau rôle joué par la Chine en tant que source de financement de premier plan en Afrique a suscité des craintes dans l'Union européenne; souligne notamment que si les organisations internationales et les agences d'aide bilatérale des donateurs traditionnels ont lié leur assistance au respect d'une bonne gouvernance, ce n'est pas le cas de la Chine; s'inquiète dès lors que l'influence de la Chine retarde les efforts déployés pour améliorer la gouvernance et réduire la corruption en Afrique, notamment dans ses pays partenaires dotés d'institutions fragiles, comme l'Angola, le Congo, le Nigeria et le Soudan;
9. souligne qu'il importe d'amplifier les retombées des investissements dans le secteur des industries extractives en matière de développement en prônant davantage de transparence dans la procédure d'appel d'offres et de passation des marchés et une participation plus active des organisations de la société civile africaine aux activités de surveillance; à cet égard, invite l'Union européenne à encourager la Chine à adopter les principes de l'initiative pour la transparence du secteur des industries extractives;
10. considère que pour récolter des bénéfices de la collaboration entre la Chine et l'Afrique, il sera nécessaire, entre autres, que les gouvernements africains renforcent les institutions de gouvernance; insiste, de surcroît, sur la nécessité d'intensifier le dialogue politique entre la Chine et les États membres de l'Union afin d'inciter la Chine à prêter attention aux incidences de son assistance sur la gouvernance et l'environnement, et de veiller à ce que l'aide chinoise vienne compléter, et non concurrencer, l'aide apportée par les donateurs traditionnels;
11. constate que les investissements chinois en Afrique, qui passent essentiellement par la Banque d'import-export, suscitent des inquiétudes, notamment en ce qui concerne la durabilité des projets, comme dans le cas de grands projets de barrages hydroélectriques controversés; partage, dans un premier temps, l'avis du groupe de la banque africaine pour le développement qui juge souhaitable d'étendre aux investissements chinois la mise en œuvre des principes de l'Équateur, ensemble de lignes directrices et de critères facultatifs pour l'identification, l'évaluation et la gestion du risque social et environnemental en matière de financement de projets;
12. constate avec inquiétude qu'en Afrique, une majorité des grands projets chinois ont été réalisés par une main d'œuvre essentiellement chinoise; considère qu'il s'agit là d'une des raisons pour lesquelles la main d'œuvre locale n'a pas été formée et que les retombées en termes d'emploi pour la population locale sont minimes;
13. estime que les pays africains doivent accroître la valeur ajoutée de leur production, quels que soient les pays partenaires, ce qui suppose la mise au point d'instruments visant notamment à accroître la demande de main d'œuvre africaine non qualifiée pour les projets d'investissement;
14. est conscient que si la croissance économique rapide de la Chine a créé de nombreuses richesses, en particulier en faveur de la population urbaine, elle a aussi accentué l'écart entre les zones urbaines et les zones rurales, où vit 50,3 % de la population de la Chine continentale, et a entraîné un processus d'urbanisation et d'exode rural qui a pour conséquence qu'en 2011, pour la première fois dans l'histoire du pays, plus de la moitié de la population chinoise vit dans des villes;

15. fait remarquer que l'aide chinoise diffère à bien des égards de celle qu'offrent les pays de l'OCDE; rappelle en particulier que si les membres de l'OCDE s'engagent, dans le cadre de l'arrangement de l'OCDE relatif aux crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, à respecter un certain nombre de normes environnementales, sociales et de gouvernance dans leurs activités de financement des exportations, la Chine, quant à elle, n'est pas tenue par ces règles;
16. rappelle par ailleurs qu'alors que les membres de l'OCDE ont arrêté une recommandation sur la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, qui a pour objet de lutter contre la corruption des responsables publics étrangers dans le cadre des transactions commerciales internationales soutenues par des crédits publics à l'exportation, ces mesures n'ont toutefois pas été adoptées par la Chine; compte tenu de ce qui précède, estime qu'il est particulièrement important que l'Union européenne reprenne les discussions avec la Chine pour élaborer et mettre en œuvre des normes communes avec l'OCDE sur l'aide au développement, y compris sur l'allègement de la dette;
17. demande à la Commission de continuer à accompagner la Chine dans la mise en œuvre fructueuse de ses objectifs stratégiques de développement, tout en abandonnant les formes traditionnelles de coopération au développement et d'aide en prévoyant une diminution graduelle de l'APD (aide publique au développement) à partir de 2013, et d'axer davantage ses relations avec la Chine sur le commerce, dans l'intérêt des deux parties; souligne à cet égard que cette nouvelle approche doit tenir compte du fait que la Chine est devenue elle-même un donateur important, notamment en Afrique, et que son programme de développement avec l'Union devrait plutôt porter sur des domaines concrets d'un commun intérêt pour les deux parties; insiste sur le fait que les relations commerciales entre la Chine et l'Union devraient toujours être complétées par des efforts et des exigences en termes de développement démocratique;
18. invite la Commission à soutenir en particulier la Chine dans ses efforts visant à améliorer l'efficacité de sa production agricole;
19. invite la Commission à engager à cette fin un dialogue avec les autorités chinoises afin de garantir que les pauvres et les personnes défavorisées qui bénéficient actuellement de projets de développement initiés par l'Union ne soient pas laissés pour compte;
20. invite la Commission à supprimer progressivement l'aide au développement versée à la Chine, qui représente 128 millions EUR pour la période 2007-2010, dans la mesure où la Chine est une économie de marché émergente et un acteur économique et politique majeur sur la scène internationale;
21. demande à la Commission, dans le cadre de son dialogue avec la Chine, d'aborder également le problème des acquisitions massives de terres par la Chine dans les pays en développement;
22. signale que la Chine est elle-même en passe de devenir un donateur de premier plan, bien que près de 16 % de sa population de 1,3 milliard d'habitants vivent encore sous le seuil de pauvreté;
23. demande par conséquent à la Commission de traiter la Chine en partenaire, en respectant

ses traditions et valeurs culturelles, et d'avoir à son égard les mêmes revendications légitimes qu'à l'égard des autres partenaires commerciaux de l'Union en ce qui concerne le respect des droits de l'homme, tout en soutenant la transition de la Chine vers une société ouverte fondée sur l'état de droit et le respect des droits de l'homme, et en faisant respecter les normes fondamentales de travail de l'OIT; estime qu'une telle démarche permettra de surmonter les tensions actuelles, d'intensifier encore les échanges et de renforcer les investissements mutuels afin que chacun des deux partenaires y trouve son compte;

24. demande par conséquent à la Commission de travailler avec la Chine comme avec un partenaire du développement international, afin d'échanger les meilleures pratiques et d'utiliser les avantages comparatifs et les forces distinctes de tous les partenaires internationaux du développement et d'offrir ainsi aux pays en développement l'aide la plus efficace et la plus large possible;
25. souligne que dans la mesure où la Chine est désormais la deuxième économie mondiale, la question de l'accès au marché entre l'Europe et la Chine devrait se fonder de toute façon sur le principe de réciprocité; plaide pour une conclusion rapide des négociations de Doha; souligne que la Chine doit satisfaire d'urgence aux normes internationales dans le domaine de l'environnement et à ses obligations dans le cadre de l'OMC, notamment en ce qui concerne les droits de propriété intellectuelle; met en garde contre le recours à des mesures protectionnistes, en particulier dans le contexte économique actuel, étant donné que cela nuirait à long terme non seulement aux relations politiques bilatérales mais aussi à l'économie de l'Union et à celle de la Chine, et irait à l'encontre des objectifs de développement que l'Union a définis dans sa stratégie Europe 2020;
26. invite la Commission à débattre avec ses partenaires chinois de la mise au point de contrats d'importation et de concession sur les matières premières originaires de pays en développement, qui soient plus équitables, plus transparents et plus favorables au développement; se déclare préoccupé par la concurrence croissante que se livrent la Chine et l'Union européenne pour les matières premières et par ses répercussions négatives pour les pays en développement;
27. presse la Commission européenne et les États membres d'utiliser toutes les voies diplomatiques et tous les autres instruments disponibles pour encourager la Chine à respecter les normes internationales en matière de transparence de ses activités de financement des crédits à l'exportation dans les pays en développement et d'autres mesures d'ordre commercial tant en Chine qu'en dehors du pays; invite instamment la Commission et les États membres à poursuivre leurs efforts en vue de faire adhérer la Chine aux normes et organisations de normalisation internationales en relation avec le système commercial international;
28. demande à l'Union européenne et aux États-Unis d'ouvrir le dialogue à tous les niveaux avec ce géant économique émergent dans l'intérêt mutuel de toutes les parties;
29. juge indispensable que la politique et les acteurs du développement de l'Union œuvrent pour renforcer la capacité des pays en développement à négocier de bons accords avec la Chine, notamment lorsqu'ils portent sur les ressources naturelles, à gérer la dette et à faire face aux menaces potentielles que fait peser l'arrivée de travailleurs et de produits chinois sur la productivité et les marchés de l'emploi locaux;

30. invite la Chine à participer davantage au sein des institutions mondiales, tout en reconnaissant qu'elle joue déjà pleinement et activement son rôle à l'ONU et dans les missions de maintien de la paix;
31. estime qu'il ne serait pas productif, en particulier pour les pays en développement eux-mêmes, de considérer l'engagement de la Chine dans les pays en développement comme de la concurrence déloyale et de réagir en conséquence; souligne que dans le meilleur intérêt des pays en développement, ainsi que de la concurrence et de la croissance mondiales au sens large, les entreprises et les opérateurs de l'Union qui cherchent à entrer en concurrence avec la Chine dans des relations économiques et commerciales avec des pays en développement doivent œuvrer à proposer des offres qui présentent le plus d'intérêt en terme de durabilité et d'avantages à long terme, notamment sur les aspects environnementaux, sociaux, de droits de l'homme et de gouvernance.

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

Date de l'adoption	5.12.2011
Résultat du vote final	+: 16 -: 3 0: 0
Membres présents au moment du vote final	Véronique De Keyser, Leonidas Donskis, Charles Goerens, Catherine Grèze, Eva Joly, Filip Kaczmarek, Miguel Angel Martínez Martínez, Norbert Neuser, Maurice Ponga, Michèle Striffler, Alf Svensson, Anna Záborská, Iva Zanicchi, Gabriele Zimmer
Suppléant(s) présent(s) au moment du vote final	Fiona Hall, Eduard Kukan, Krzysztof Lisek, Judith Sargentini
Suppléant(s) (art. 187, par. 2) présent(s) au moment du vote final	Vittorio Prodi