

Le secteur sidérurgique chinois

Rédacteurs : Lia-Line GOUTTI, Agathe SCHIBLER, Juliette LAMANDE

Revu par : Julien BONNET, Estelle JACQUES

Réponse à la commande N° 2016-002291

Carte d'identité du secteur	2
I/ Principales tendances de marché et de production	2
I.a La Chine, premier producteur mondial d'acier	2
I.b Une demande intérieure en baisse	3
I.c La Chine exposée à une crise de surproduction	3
I.d Une balance commerciale nettement bénéficiaire, grâce à des exportations massives de produits de faible valeur	4
II/ Acteurs et stratégies	7
II. a Difficultés financières	8
II. b Stratégies visibles des acteurs	11
Politiques publiques et tentatives de consolidation du secteur	14
I / Question des surcapacités sidérurgiques	15
I. a Une politique de remplacement des capacités obsolètes.....	15
I.b Une explosion des surcapacités après la crise de 2008-2009	16
I.c L'injonction nouvelle à « l'exportation des capacités ».....	16
II/ Politiques de restructuration et consolidation du secteur	17
III/ Mesures de soutien au secteur.....	20
III a. Subventions	20
III b. Soutien fiscal à l'export	21
III c. Rôle du secteur bancaire	22
III d. Fonds spécial pour la restructuration industrielle	23
Cadre législatif de la défense commerciale.....	24
I/ Cadre juridique général	24
II/ Initiation et conduite d'une enquête.....	24
III/ Mesures provisoires.....	25
IV/ Décision finale et application de droits définitifs.....	26
V/ Méthode de calcul utilisée dans le cadre d'enquêtes antidumping.....	26
VI/ Réexamen	27

VII/ Dispositions en matière de rétorsion	27
VIII/ Statistiques sur la mise en œuvre par la Chine de mesures de défense commerciale au cours de la période 2010-2015	28
Leviers de compétitivité-coût.....	29
I/ Minerai de fer	29
I a. Une forte dépendance de la Chine aux importations	29
I b. Une baisse des prix du minerai de fer bénéfique à la sidérurgie	29
I c. Un effondrement des prix qui fragilise en revanche les sidérurgistes détenteurs d'actifs miniers	30
II/ Coke de charbon	31
III/ Electricité	32
IV/ Transport maritime.....	33
V/ Main d'œuvre	34

Carte d'identité du secteur

I/ Principales tendances de marché et de production

I.a La Chine, premier producteur mondial d'acier

La Chine est le premier producteur mondial d'acier brut, avec 803,8 millions de tonnes (Mt) d'acier brut produites en 2015 selon l'Association mondiale de l'Acier. Elle représente la moitié de la production mondiale (50,3 %), loin devant l'UE (166,2 Mt), le Japon (105,2 Mt) et les Etats-Unis (78,9 Mt). Cette part a fortement cru au cours des quinze dernières années : la Chine représentait seulement 15,4 % de la production mondiale en 2000 (128,5 Mt) et 31 % (355,8 Mt) en 2006. Le ministère de l'industrie et des technologies de l'information (MIIT) estime quant à lui la part de la Chine dans la production mondiale à 49,5 % (contre 49,4 % en 2014).

La production chinoise d'acier brut s'est contractée pour la première fois depuis 1981, reculant de 2,3 % par rapport à 2014. Elle recule toutefois moins vite que la production mondiale (-2,9 % en g.a), d'après l'Association mondiale de l'Acier. L'Association chinoise du fer et de l'acier (CISA) estime que la Chine a atteint son pic de production d'acier brut en 2014.

En 2015, la Chine a par ailleurs produit 1,12 Md tonnes de produits finis à partir d'acier (+0,56 % g.a) selon la CISA. Selon le Bureau national des Statistiques, ce chiffre doit cependant être corrigé en éliminant les produits comptés plusieurs fois (car retravaillés par plusieurs entreprises). La production chinoise de produits finis en acier s'établirait alors à 779,50 Mt, en recul de 0,1 % en g.a. La production est composée à 55 % de produits longs et 45 % de produits plats.

La production d'acier brut est portée à près de 60 % par cinq provinces : Hebei (188 Mt), Jiangsu (110 Mt), Shandong (66 Mt), Liaoning (61 Mt) et Shanxi (38 Mt). La production de produits en acier est concentrée pour moitié dans quatre provinces, le Hebei (23 %), le Jiangsu (12 %), le Shandong (8 %) et Tianjin (7 %).

I.b Une demande intérieure en baisse

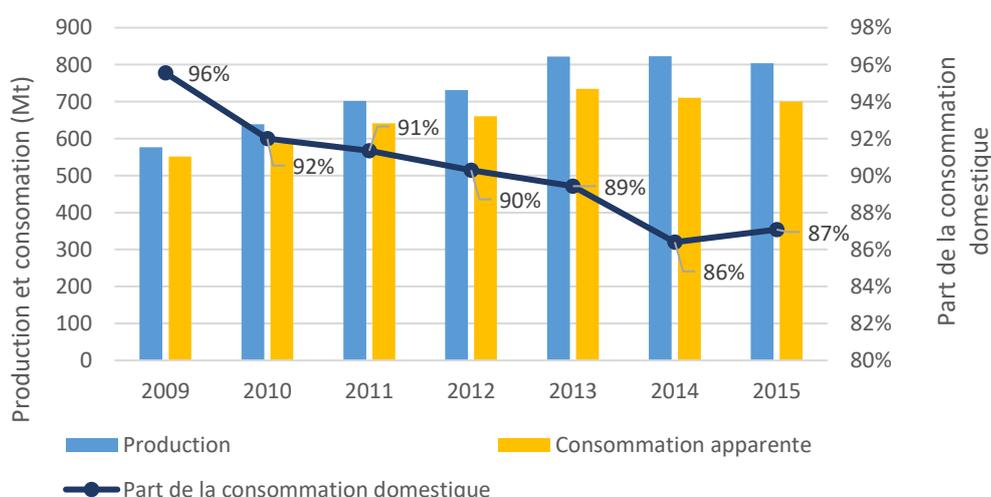
La consommation apparente d'acier brut en Chine s'est élevée à 700 Mt en 2015, en baisse de 5,5 % (selon la CISA, 5,4 % selon le MIIT). Il s'agit de la seconde année consécutive de recul de la consommation (-3,3 % en 2014), laissant penser que la Chine a atteint son pic de consommation en 2013¹. Elle a consommé 1,02 Md tonnes de produits en acier (-1,35 % g.a).

Les débouchés de l'industrie sidérurgique connaissent en effet une croissance ralentie voire une contraction. Le secteur du bâtiment est marqué par le ralentissement des investissements dans l'immobilier (+1,0 % en 2015 contre +10,0 % en 2014 et +19,8 % en 2013), traduit notamment par une diminution des mises en chantier pour la seconde année consécutive (-14,0 % en 2015, -10,7 % en 2014). Le secteur de la construction navale, nettement sur-capacitaire², a enregistré un effondrement du volume de commandes en 2015 (-47,9 % en g.a). Les secteurs de l'automobile et de l'électroménager, vus comme les nouveaux débouchés de la sidérurgie, connaissent également une croissance en berne : la production de véhicules neufs a enregistré une croissance de 3,2 % en 2015 (contre 7,2 % en 2014 et 14,8 % en 2013), tandis que la production d'appareils ménagers est stable voire en déclin sur 2 ans (+1,0 % par rapport à 2013 pour les lave-linges, -3,7 % pour les réfrigérateurs).

I.c La Chine exposée à une crise de surproduction

Le déclin récent de la demande intérieure chinoise aggrave une situation de surproduction préexistante, résidant dans le décalage entre croissances de la production et de la consommation intérieures.

Evolution de la production et de la consommation d'acier brut en Chine

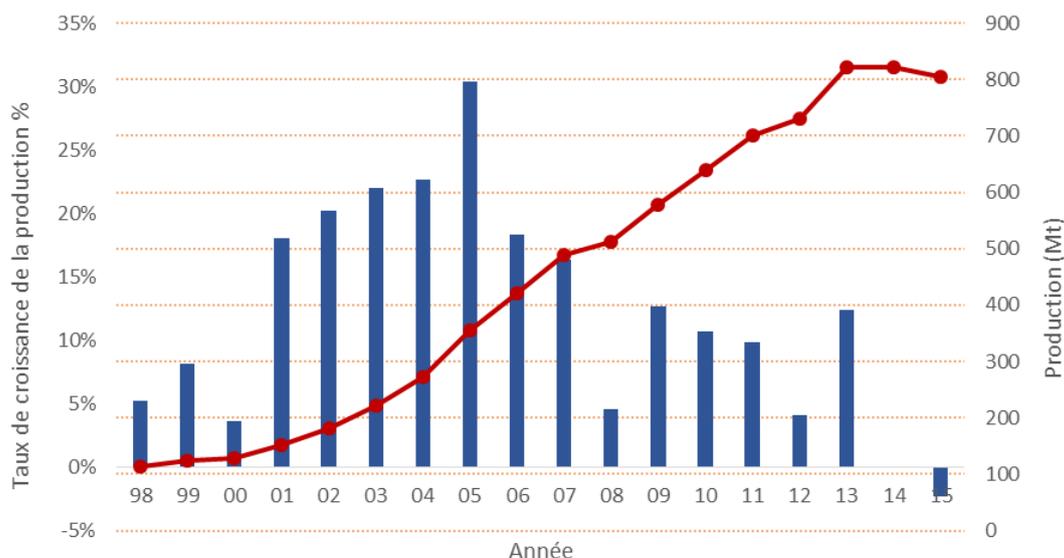


¹ C'est la thèse défendue par la CISA.

² La Chine a enregistré un taux d'utilisation des capacités de 53 % en 2015 (41,8 M dwt pour près de 80 M dwt).

Alors que les pouvoirs publics avaient mené avec succès une politique de « limitation de la production, maintien des prix » au lendemain de la crise asiatique de 1997, qui avait permis de maintenir un taux de croissance de la production inférieur à 10 %, celle-ci a fortement accéléré au début des années 2000. **Entre 2001 et 2007, la production augmente à un taux de croissance annuel moyen de 21 % ; la Chine produit ainsi près de 100 Mt d'acier brut supplémentaires tous les deux ans.** La période post-crise entérine le retour à des taux de croissance plus bas. Toutefois, le plan de relance chinois de 2009, qui s'efforce de soutenir la demande intérieure d'acier, tend à stimuler la production ; celle-ci croît de 11 % en moyenne entre 2009 et 2011.

Evolution de la production d'acier brut et de la croissance annuelle



Cette situation de surproduction explique la réorientation partielle des sidérurgistes vers les exportations.

I.d Une balance commerciale nettement bénéficiaire, grâce à des exportations massives de produits de faible valeur

Deux nomenclatures douanières peuvent être prises en considération pour l'étude des échanges commerciaux de produits sidérurgiques :

1. **La Chine communique sur ses échanges en la matière selon une nomenclature restrictive,** prenant en considération un nombre réduit de produits finis en acier³.
2. **Une nomenclature plus large correspondant aux chapitres douaniers 72 et 73** (qui comprennent la fonte, le fer et l'acier brut ainsi que les ouvrages dans ces matériaux) peut également être prise en considération.

A l'exception des chiffres relatifs aux échanges avec la France, provenant des douanes françaises, les chiffres ci-dessous sont ceux publiés par les douanes chinoises.

³ Cette nomenclature correspond aux codes douaniers suivants : 7207,7208,7209,7210,7211,7212,7213,7214,7215,7216,7217,7218,7219,7220,7221,7222,7223,7224,7225,7226,7227,7228,7229,7301,7302,7304,7305,7306,7307,7313,7314

1. Nomenclature restrictive

La Chine a exporté 112,4 Mt et importé 12,8 Mt de produits finis sidérurgiques en 2015. **Sa balance commerciale est nettement bénéficiaire, à 43,9 Mds EUR en 2015** (à raison de 57,0 Mds EUR d'exportations et de 13,1 Mds EUR d'importations).

Il existe un différentiel notable de qualité entre les produits exportés et importés par la Chine, mesurable en termes de prix : le prix moyen par tonne de ses importations (1023 EUR) représente plus du double de celui de ses exportations (507 EUR).

La Chine affiche un excédent commercial avec l'UE sur les produits finis sidérurgiques, à hauteur de 2,4 Mds EUR.

Exportations : Les exportations chinoises de produits sidérurgiques ont progressé de **19,8 % en volume en 2015, leur plus fort taux de croissance sur 5 ans après le pic de 2014 (+50,5 %)**. Composées à parité de produits plats et produits longs, les exportations sont portées par les tiges et barres (+42,2 %), principalement laminées à chaud (71 % du total, en croissance de 65,2 %).

Les principaux pays destinataires des exportations chinoises en valeur sont la Corée du Sud (10,8 %), le Vietnam (7,1 %) et les Etats-Unis (4,8 %). Plusieurs marchés asiatiques ont enregistré une forte croissance de leurs importations de produits sidérurgiques chinois en volume tels que le Vietnam (+53 %), l'Indonésie (+50 %), la Malaisie (+33 %), la Thaïlande (+28 %) ou l'Inde (+25 %).

L'Union européenne a reçu 8,8 % des exportations chinoises en valeur en 2015, part stable sur deux ans après une légère croissance entre 2013 et 2014 (+1 point de pourcentage). En croissance de seulement 7,2 % en valeur, **ces exportations ont cru de 36 % en volume et ont été multipliées par 2,3 entre 2013 et 2015.**

Importations : Les importations chinoises de produits sidérurgiques sont en recul de **11,4 % en volume en 2015, après une faible croissance en 2014 (+2,5 %)**. Elles sont principalement constituées de tôles et plaques (84,3 %). Plusieurs catégories de produits enregistrent des taux de recul des importations importants, parmi lesquelles l'acier ferroviaire (-48,3 %), les tôles et bandes enduites (-37,4 %), les tôles et bandes plaquées (-36,9 %) et les tubes et tuyaux sans soudure (-32,4 %).

Les principales sources des importations chinoises en valeur sont le Japon (36,2 %), la Corée du Sud (24,8 %) et Taiwan (9,8 %), l'Allemagne figurant en quatrième position (8,0 %).

L'Union européenne représente 20 % des importations chinoises en valeur (2,6 M EUR), part stable sur 2 ans (+2 points de pourcentage). Elles ont diminué de 8 % en volume en 2015.

Cas de la France (douanes françaises) : En prenant en compte les codes douaniers retenus par les autorités chinoises, la France a exporté 137,2 milliers de tonnes de produits sidérurgiques (-39,2 %) vers la Chine et importé 177,7 milliers de tonnes (+8,1 %) en 2015. **La différence de qualité entre produits exportés et importés permet à la France d'enregistrer un excédent commercial de 62,5 M EUR en 2015**, à raison de 229,8 M EUR d'exportations et de 167,3 M EUR d'importations.

Cette balance commerciale positive s'est toutefois dégradée (-61 %) entre 2014 et 2015, suivant la tendance mondiale : les importations chinoises depuis la France sont en effet en recul de 27,5 % en valeur, tandis que les exportations chinoises à destination de la France sont en croissance de 7,0 %.

La France est le 93^e pays de destination des exportations sidérurgiques chinoises en volume (74^e en valeur) et le 5^e pays source d'importations (7^e en valeur).

2. Nomenclature large

Selon cette nomenclature, **la Chine a exporté 134 Mt de produits en acier (+16,5 %) et en a importé 20 Mt (-9,1 %) en 2015. Elle réalise un excédent commercial de 73,3 Mds EUR sur ces produits.** Ses exportations et de ses importations en valeur sont en croissance respectivement de 12,5 % et 2,7 %.

L'Union européenne représente 11 % des exportations chinoises en valeur, faisant de la zone le premier débouché commercial de la Chine avec les Etats-Unis (11 % également). S'agissant des importations, l'UE est le deuxième partenaire commercial (19 % de part de marché) de la Chine, après le Japon (28 %) et avant la Corée du Sud (17 %). Les exportations chinoises vers l'UE ont cru de 13,1 % en valeur et de 8,3 % en volume, tandis que les importations chinoises depuis l'UE ont reculé de 4,2 % en valeur et de 9,8 % en volume.

Selon les douanes françaises, sur l'ensemble des chapitres douaniers 72 et 73, la France présente un déficit commercial avec la Chine de -523,8 M EUR sur cette catégorie de produits. Ce déficit s'est aggravé de 168,7 M EUR par rapport à 2014. La France a importé 396,7 milliers de tonnes (+1,7 %) et exporté 172,9 milliers de tonnes (-34,5 %) de produits sidérurgiques en 2015.

II/ Acteurs et stratégies

Les sidérurgistes chinois tiennent une place majeure au palmarès mondial du secteur. 27 des 50 premiers producteurs mondiaux d'acier brut sont chinois, 6 d'entre eux figurant parmi les 10 premiers acteurs mondiaux en production - Hebei Iron and Steel (3^e), Baosteel (4^e), Shagang (6^e), Ansteel (7^e) et WISCO (10^e).

L'industrie sidérurgique chinoise est dominée par les entreprises publiques : 9 des 10 premiers producteurs nationaux sont des SOEs. Elles sont placées sous la gestion de la SASAC (State-owned Supervision and Administration Commission) centrale (pour Baosteel, Ansteel, WISCO et Sinosteel) ou des SASAC provinciales.

20 premiers sidérurgistes chinois, classés par production et statuts (2014)

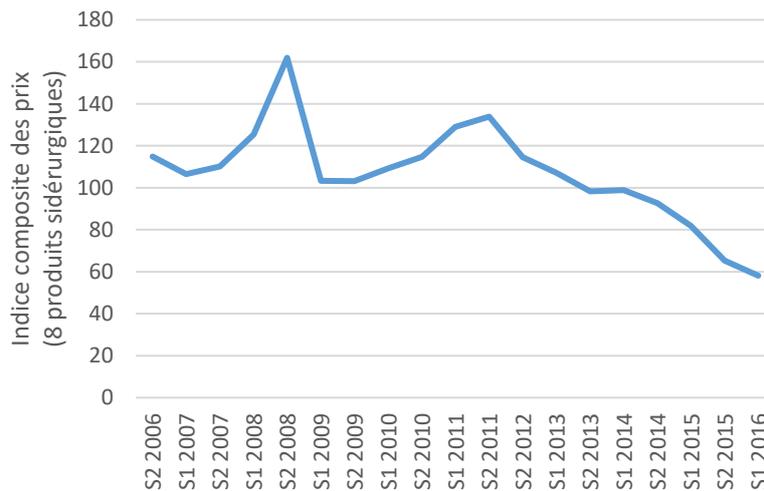
Rang 2014	Nom	Production (Mt)	Statut
1	Hebei Iron and Steel (HBIS)	47,1	Public
2	Baosteel	43,3	Public
3	Shagang	35,3	Privé
4	Ansteel	34,3	Public
5	Wuhan Iron and Steel (WISCO)	33,1	Public
6	Shougang	30,8	Public
7	Shandong Iron and Steel	23,3	Public
8	Maanshan Steel	18,9	Public
9	Tianjin Bohai	18,5	Public
10	Benxi Iron and Steel	16,3	Public
11	Valin	15,4	Public
12	Jianlong	15,3	Privé
13	Fangda Steel	13,6	Privé
14	Rizhao Steel	11,4	Public
15	Anyang Steel	10,9	Public
16	Taigang (TISCO)	10,7	Public
17	Baotou Steel	10,7	Public
18	Hebei Jingye	10,5	Public
19	Jiuquan Iron and Steel (JISCO)	10,3	Public
20	Zongheng Steel	10,3	Privé

L'industrie chinoise est faiblement concentrée : les 10 premiers acteurs chinois ne représentaient que 37 % de la production nationale (52 % étant assurée par les 20 premiers acteurs). Le MIIT dénombre officiellement 305 entreprises dans le secteur en 2014, estimant toutefois qu'il en existe près de 200 autres non enregistrées. **L'Association chinoise du Fer et de l'Acier (CISA)**, qui représente les intérêts de l'industrie sidérurgique, compte quant à elle 367 membres (dont 293 entreprises).

II. a Difficultés financières

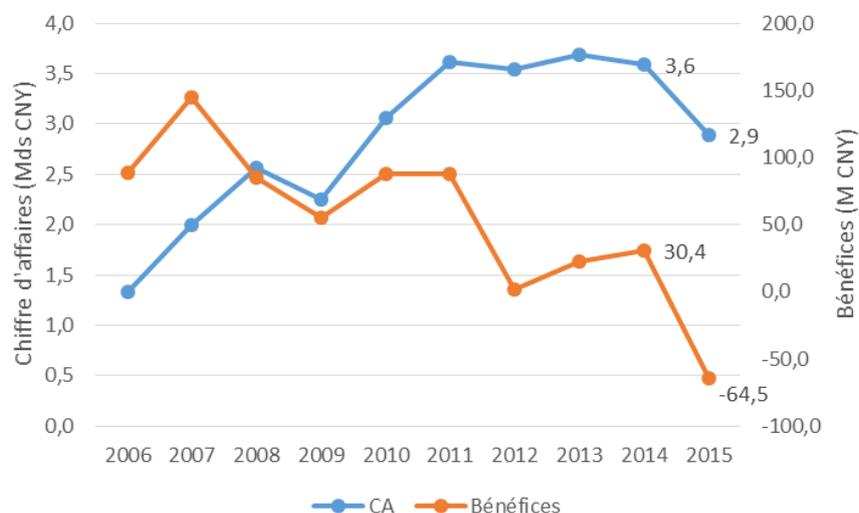
L'effondrement des prix des produits sidérurgiques en Chine, conséquence de la surproduction nationale, a engendré une détérioration de la situation financière des entreprises. Si la chute des prix du minerai de fer à un rythme supérieur à celui de l'acier entre 2013 et 2015 a pu permettre à certains acteurs de réduire leurs coûts, elle a en revanche contribué à dégrader la rentabilité des entreprises exploitantes d'actifs miniers (voir Matière première : Minerai de fer).

Evolution de l'indice composite des prix sur les produits sidérurgiques en Chine



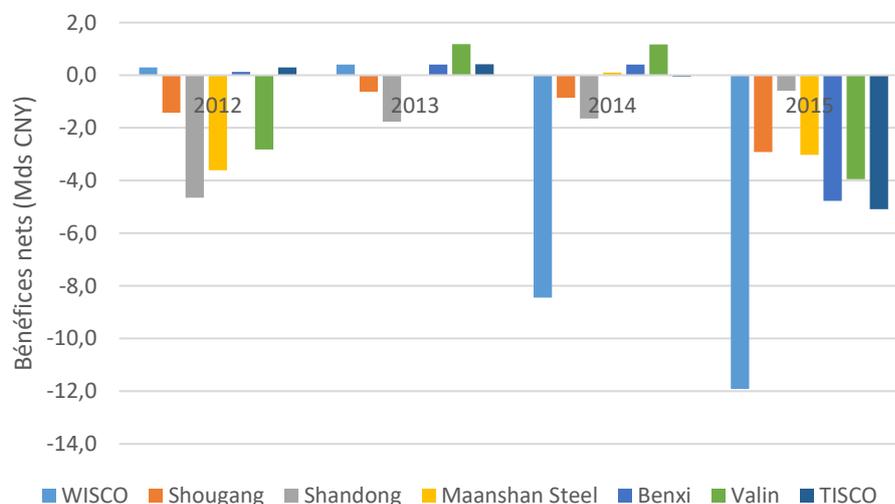
La CISA a annoncé que plus de la moitié de ses membres avaient enregistré des pertes en 2015 (contre seulement 15 % en 2014), pour un montant combiné de 64,5 Mds CNY (10 Mds USD). Leur chiffre d'affaire est en recul de 19,1 %, à 2 890 Mds CNY (450 Mds USD).

Evolution du chiffre d'affaires et des bénéfices nets des grandes et moyennes entreprises sidérurgiques



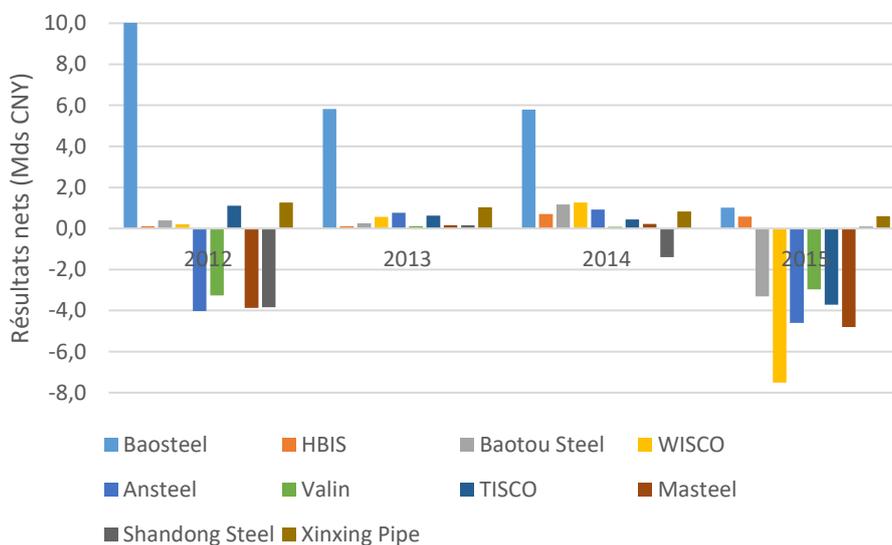
Les principaux groupes sidérurgiques ont connu une nette détérioration de leur santé financière, enregistrant des pertes combinées de 32,2 Mds (soit la moitié des pertes totales du secteur) en 2015. Tous affichent un recul de leur chiffre d'affaires (voir annexe n° 2).

Bénéfices nets de 7 grands groupes sidérurgiques⁴



Les filiales cotées appartenant aux grands groupes sidérurgiques⁵ affichent un profil similaire : les 10 premières d'entre elles⁶ sont également en pertes en 2015 pour un total de -24,6 Mds CNY (contre un bénéfice net combiné de 10 Mds CNY en 2014).

Bénéfices nets des 10 premières filiales sidérurgiques cotées



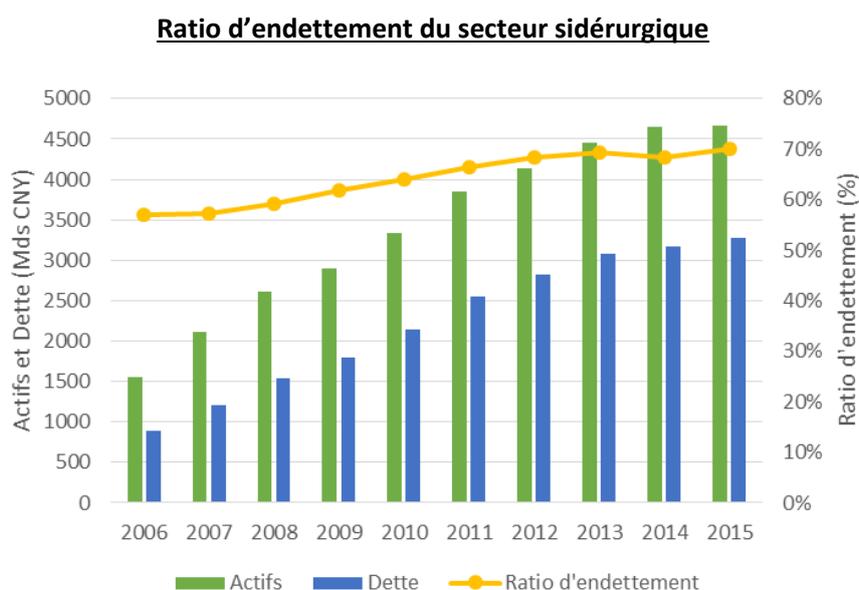
⁴ Les comptes 2015 des 3 premiers groupes sidérurgiques - HBIS, Baosteel et Shagang – n'ont pas été rendus publics.

⁵ Baoshan Iron and Steel Co. Ltd (Baosteel), Hebei Iron and Steel Co.Ltd (HBIS), Inner Mongolia Baotou Steel Union (Baotou Steel), Wuhan Iron and Steel Co. Ltd (WISCO), Ansteel Co. Ltd (Ansteel), Shanxi Taigang (TISCO), Maanshan Steel Co Ltd (Masteeel), Shandong Iron and Steel Co.Ltd (Shandong Steel) et Xinxing Ductile Iron Pipes (Xinxing Pipes). Hunan Valin fait exception, en tant qu'entreprise privée entièrement cotée.

⁶ Classées en valeur des actifs totaux.

La filiale cotée de WISCO enregistrait la plus forte perte nette des entreprises cotées chinoises en 2015, à -7,51 Mds CNY. En deuxième et troisième positions de ce classement figurent deux autres sidérurgistes, Jiugang Hongxing (-7,41 Mds CNY) et Chongqing Iron and Steel (-5,99 Mds CNY).

Le secteur sidérurgique est en outre lourdement endetté. La CISA estimait le taux d'endettement moyen de ses membres à 70 % en 2015, plusieurs filiales cotées de grands groupes se situant dans cette moyenne.



Certains sidérurgistes ont fait état de difficultés à rembourser leurs traites dès 2014⁷. **Toutefois, le cas de Dongbei Special Steel constitue un précédent : avec quatre défauts de paiement depuis mars 2016, pour un total excédant 2,6 Mds CNY (372 M EUR)⁸, il s'agit du premier cas de défaut d'un sidérurgiste public.** Alors que le Premier ministre chinois Li Keqiang a appelé fin 2015 à assainir les secteurs en surcapacités en luttant contre les « entreprises zombies », cet épisode pourrait illustrer un changement d'attitude des pouvoirs locaux chinois, qui venaient habituellement au secours des entreprises publiques en difficultés.

Cette dégradation des finances des entreprises pourrait entraîner une restructuration de fait du secteur, en éliminant les acteurs incapables d'investir dans l'évolution de leur modèle (voir paragraphe «II.b Stratégie visible des acteurs »). Certains ont d'ores et déjà engagé de fortes réductions d'effectifs, à l'exemple de WISCO : sa filiale cotée a supprimé plus de 6000 emplois entre décembre 2015 et février 2016 (soit 20 % de sa masse salariale), tandis que le groupe se serait séparé de près de 11 000 employés sur la même période.

⁷ Sinosteel avait rencontré des problèmes d'arriérés de paiement. Une des filiales d'Anhui Wanjiang Logistics, négociant en acier avait fait défaut sur un emprunt. Avec une dette de 19 Mds CNY fin mars 2014 et des retards de plusieurs mois dans le paiement des salaires, Xilin Iron and Steel, le premier producteur d'acier du Heilongjiang, avait été contraint de suspendre ses activités en attente de restructuration.

⁸ Dongbei Special Steel a fait défaut le 28 mars (852 M CNY), le 5 avril (1,01 Mds CNY), le 12 avril (45,04 M CNY) et le 5 mai (700 M CNY) en 2016.

II. b Stratégies visibles des acteurs

- **Diversification**

Les groupes sidérurgiques ont entrepris de diversifier leur portefeuille d'activités afin de réduire leur dépendance aux ventes sidérurgiques. Ils affichent aujourd'hui une présence dans un grand nombre de secteurs tels que les nouveaux matériaux, les produits chimiques, la finance, l'énergie, la logistique, l'industrie minière (hors minerai de fer), les technologies de l'information, l'immobilier, l'investissement ou encore les services.

- **Montée en gamme**

La montée en gamme technologique de la sidérurgie chinoise constitue une priorité de longue date, réitérée dans chacune des politiques publiques afférentes au secteur (voir annexe n°3). Entendue à l'origine comme une stratégie nationale pour améliorer la valeur des exportations sidérurgiques chinoises et réduire la dépendance de certaines filières aux importations d'aciers spéciaux, **la montée en gamme est désormais conçue par les sidérurgistes chinois comme un moyen d'élargir leurs débouchés de ventes.**

De nombreuses entreprises se dotent ainsi de capacités de production en aciers spéciaux pour l'automobile, marché considéré comme le plus prometteur. Ainsi, HBIS (via Tangsteel), Baosteel (projet de Zhanjiang), WISCO (projet de Fanchenggang), Ansteel, Shandong Iron and Steel, Benxi Iron and Steel, Qingdao Iron and Steel, Baotou Iron and Steel, Yongxing Special Stainless Steel ou encore la coentreprise Valin-ArcelorMittal ont consenti des investissements spécialisés vers ces gammes d'acier depuis 2012. Toutefois, au regard du ralentissement de la croissance de la production automobile en Chine en 2015 (+3,2 %, après +7,2 % en 2014), **la multiplication de ces investissements ciblés soulève un risque de surcapacités dans des gammes d'acier plus élevées,** engendrant de nouvelles difficultés pour les entreprises concernées. Un plus petit nombre d'acteurs s'est engagé dans le renforcement ou la réorientation de leur production à destination des secteurs de l'énergie (tubes sans soudure), du ferroviaire à grande vitesse et de l'aéronautique.

Par ailleurs, les sociétés investissent dans la mise à niveau de leur production afin de répondre à des standards techniques plus exigeants (notamment concernant les performances des structures en acier pour le bâtiment, objets d'une attention forte des pouvoirs publics), d'accroître leur productivité et d'améliorer leur empreinte énergétique et environnementale.

Dans cette stratégie de montée en gamme, les sidérurgistes chinois s'appuient sur les expertises étrangères : l'allemand SMS, avec plus d'une vingtaine de projets réalisés en trois ans, mais aussi le français Fives, l'allemand Siemens-VAI, la coentreprise nippon-allemande Primetals, l'italien Tenova, le Belge CMI ou l'autrichien Andritz, sont actifs auprès des grands groupes chinois du secteur, tant dans la fourniture d'équipements que dans la réalisation de diagnostics.

- **Investissements à l'étranger**

Pris en étau entre le ralentissement du marché intérieur et la croissance des frictions commerciales avec les marchés récepteurs des exportations sidérurgiques chinoises, les entreprises ont suivi l'injonction des autorités à « l'internationalisation des capacités ». D'un point de vue concret, **les sidérurgistes chinois se montrent dynamiques dans la reprise d'actifs en difficultés à l'étranger et dans la création de nouvelles capacités hors de Chine, avec une production à destination de marchés tiers.**

Entreprise chinoise	Projet	Stratégie
HBIS	Reprise en avril 2016 de Zelezara Smederevo (46 M EUR), unique aciérie de Serbie et contributrice à 9 % des exportations du pays.	Objectif de production de 2,1 Mt/an en 2020
	Construction d'une usine en Afrique du Sud en coentreprise (51 %) avec Industrial Development Co et le fonds de développement Chine-Afrique	Objectif de production d'acier brut de 5 Mt/an en 2019, à destination du marché africain ⁹
Shougang	Construction d'une usine en Malaisie en coentreprise avec Hiap Teck Venture Berhad	En activité depuis février 2015, production de 700 000 T/an Capacité de production envisagée à terme : 3 Mt/an
WISCO	Construction de deux usines dans le Nord-Sumatra (Indonésie) en coentreprise avec PT Gunung Garuda.	En activité depuis 2013 et 2014, capacité de 5 Mt/an, à destination du marché automobile local.
	Construction d'une usine (5 Mds USD) à Java (Indonésie) en coentreprise avec Sinar Mas.	Capacité prévue de 5 Mt/an. Localisation de la production pour contourner des barrières à l'export de minerai mises en place par l'Indonésie.
Shandong Iron and Steel	Construction d'une usine (150 M EUR) de produits longs en acier (pipeline) à Tanger (Maroc).	Capacité prévue de 250 000 tonnes/an, à destination du marché européen (70 %) et africain (30 %)
China Metallurgical Corporation, Maanshan Iron and Steel et Ferrum Co.	Construction d'une usine au Kazakhstan	Capacité prévue de 1 Mt/an
Maanshan Iron and Steel	Reprise du français Valdunes en mai 2014	Production de matériel roulant, à destination du marché chinois du ferroviaire à grande vitesse et de marchés tiers (Afrique)

HBIS a également acquis 51 % du capital du négociant en acier italo-suisse Duferco en 2014 : cette prise avait pour objectif d'améliorer l'intégration des produits de HBIS dans les circuits de distribution internationaux et en particulier européens.

HBIS se serait en outre positionné pour la reprise des aciéries de Tata Steel en Grande-Bretagne.

Cette tendance aux investissements productifs à l'étranger devrait s'accroître : **dans le cadre de la stratégie des Nouvelles Routes de la Soie, les autorités chinoises incitent les sidérurgistes à**

⁹ L'Afrique du Sud a produit 7,6 Mt d'acier brut en 2015.

délocaliser leur production afin de faciliter leur positionnement sur les marchés publics d'infrastructure dans les pays tiers.

Ce mouvement d'implantation de capacités sidérurgiques chinoises à l'étranger soulève la question de l'aptitude des marchés récepteurs à les absorber : la stratégie « d'exportation des capacités » entraîne un risque de délocalisation des problèmes chinois de surproduction et de surcapacités. Il menace également la survie d'acteurs locaux essentiellement privés, face à des entreprises chinoises publiques.

Politiques publiques et tentatives de consolidation du secteur

Les politiques publiques concernant le secteur sidérurgique depuis 1999 et leurs mesures principales sont répertoriées en annexe n°3 - Politiques publiques.

Plusieurs administrations de niveau ministériel sont responsables des politiques menées dans le secteur sidérurgique, sous l'autorité du Conseil des affaires d'Etat : ce sont principalement la Commission nationale pour le développement et la réforme (NDRC), le « super-ministère » en charge de la planification, et le Ministère de l'industrie et des technologies de l'information (MIIT) responsable du suivi et de la réglementation du secteur sidérurgique. **Dans les faits, l'application de l'essentiel des politiques publiques décidées au niveau national repose sur les provinces et municipalités** qui contrôlent les entreprises publiques locales via les SASAC provinciales¹⁰.

Fruit d'un arbitrage entre les velléités de contrôle des capacités et de modernisation du secteur de la sidérurgie, **les politiques chinoises menées ces quinze dernières années se sont essentiellement concentrées sur la suppression des capacités obsolètes et leur remplacement par des lignes de production de meilleure gamme.** Cette stratégie de mise à niveau est pensée en étroite cohérence avec le développement des filières aval considérées comme stratégiques (automobile, ferroviaire, génie maritime, énergie ainsi qu'industrie de défense) et avec les politiques environnementales chinoises ; **elle vise également à améliorer la valeur des exportations sidérurgiques chinoises et à accroître la compétitivité internationale des entreprises.**

Le secteur sidérurgique repose encore à l'heure actuelle sur un nombre pléthorique d'acteurs fonctionnant sur une base locale. La réorganisation du secteur, tant géographique avec la constitution d'un certain nombre de bases industrielles d'envergure nationale, que structurelles avec la concentration des actifs sidérurgiques, a été préconisée dès 2001 dans le 10^e plan quinquennal (2001-2005). **A terme, la Chine entend disposer de grands groupes structurants du secteur national et compétitifs à l'international.**

De par son importance en matière d'emploi, **la sidérurgie chinoise peut enfin compter sur des dispositifs de soutien public (subventions, exonération de taxes à l'exportation, aide du secteur bancaire).** Toutefois, les pouvoirs publics nationaux semblent de plus en plus enclins à conditionner les aides et à les utiliser comme autant de leviers pour la réalisation des politiques de montée en gamme et de restructuration.

¹⁰ La SASAC centrale contrôle seulement 4 groupes sidérurgiques, que sont Baosteel, Ansteel, WISCO et Sinosteel.

I / Question des surcapacités sidérurgiques

La question des surcapacités a fait l'objet d'un diagnostic précoce par les autorités chinoises. Le risque de surcapacité était évoqué dès 2000 par la Commission du Conseil des Affaires d'Etat pour l'Economie et le Commerce, qui pointait la multiplication de capacités bas de gamme dans 17 secteurs dont la sidérurgie.

I. a Une politique de remplacement des capacités obsolètes

La première « Liste des capacités, outils et produits obsolètes à éliminer » est publiée en 1999, intégrant un volet sidérurgique. En 2003, le Conseil des Affaires d'Etat pose les premiers standards permettant d'identifier les capacités dites « obsolètes », sur la base desquels doivent se fonder les démantèlements. Ces critères sont principalement technologiques et environnementaux (motivés par la réduction de la consommation énergétique et des émissions polluantes). De façon plus surprenante, **le Conseil des Affaires d'Etat établit des paliers de dimensions et capacités, en-dessous desquels les usines doivent cesser leurs activités : ce critère a de facto incité les entreprises à accroître la capacité de leurs implantations pour éviter la fermeture.**

A partir de 2005, la NDRC conditionne la création de nouvelles capacités à la suppression de lignes de production obsolètes. Cette doctrine a avant tout permis d'accompagner la montée en gamme du secteur, sans entraîner la diminution des capacités totales. La NDRC a ainsi validé en 2012 deux projets de 9 Mt de capacités chacun¹¹ à Fangchenggang (Guangxi) et Zhanjiang (Guangdong), emblématiques de la montée en gamme de la sidérurgie chinoise ; ces projets ont été adossés respectivement à la suppression de 11 Mt et 16 Mt de capacités obsolètes. **Les compensations financières reçues par les sidérurgistes en indemnisation de la fermeture de capacités bas de gamme ont du reste permis aux entreprises d'investir dans la mise à niveau de certaines usines ou dans la construction de capacités équivalentes à un niveau technologique plus élevé.**

La politique la plus récente afférente au secteur, publiée en février 2016 par le Conseil des Affaires d'Etat, confirme cette approche, avec une priorité accordée à la montée en gamme du secteur et au démantèlement des capacités ne répondant pas aux critères de qualité.

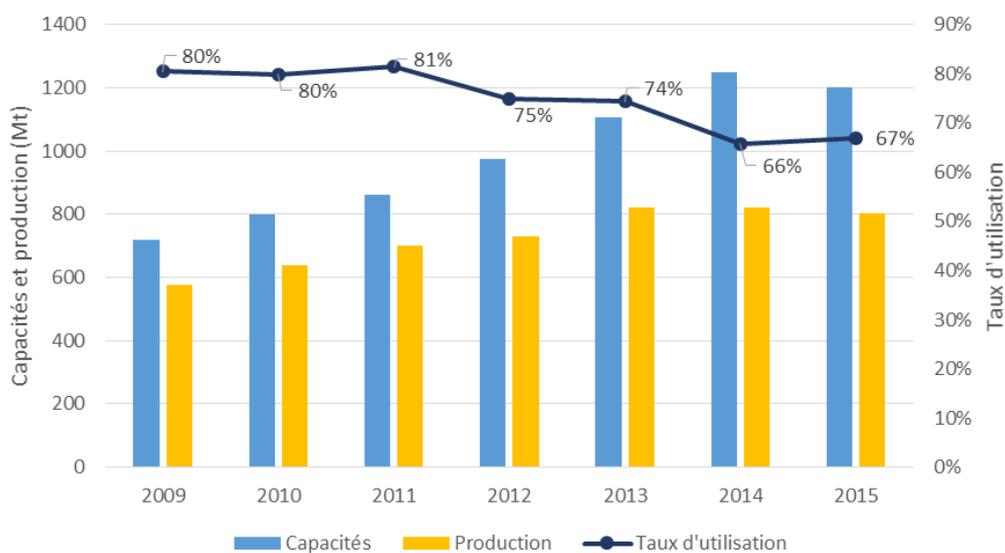
La réussite de la politique d'élimination de capacités obsolètes paraît difficile à chiffrer. Le MIIT publie depuis 2010 des lots de capacités obsolètes à éliminer par entreprise (voir annexe n°4) : 98 Mt de capacités obsolètes devaient être démantelées entre 2010 et 2015, dont 89 Mt sur la période du 12^e Plan quinquennal. **Le Conseil des Affaires d'Etat estime officiellement que 90 Mt de capacités ont été supprimées pendant le 12^e Plan quinquennal. Néanmoins, au moins 350 Mt de nouvelles capacités auraient vu le jour sur la même période.**

¹¹ A titre indicatif, la production du Royaume-Uni en 2015 était de 11 Mt.

I.b Une explosion des surcapacités après la crise de 2008-2009

Le plan de relance chinois lancé en 2009, en réaction à la crise financière internationale de 2008, a constitué un bouleversement dans la stratégie de consolidation du secteur sidérurgique chinois. Accordant la priorité au maintien de l'emploi industriel et à la stabilisation d'une industrie fragilisée par ses déséquilibres structurels, les autorités chinoises ont mis en œuvre **une stratégie de soutien massif à la demande**. Cette dernière s'est déclinée en trois volets que furent 1) le lancement de grands projets d'infrastructures (transports et énergie), 2) une politique de promotion de l'acier dans le bâtiment (à l'opposé des perspectives de la « Politique de développement du secteur sidérurgique » de 2005, qui encourageait la recherche de substituts à l'acier) et 3) des mesures fiscales de soutien aux exportations. **Ce soutien au secteur a entraîné une croissance rapide des capacités productives, passant de 660 Mt en 2008 à 1200 Mt en 2015.**

Evolution des capacités sidérurgiques et taux d'utilisation (2009-2015)



I.c L'injonction nouvelle à « l'exportation des capacités »

En 2013, le ralentissement de la croissance chinoise a incité à un nouveau tournant. Le développement international des sidérurgistes chinois, déjà encouragé en 2009 (plus particulièrement pour l'acquisition de concessions minières et la renégociation des prix de la matière première), est érigé en priorité. **Concomitantes des premières annonces relatives aux Nouvelles Routes de la Soie**, les Directives du Conseil des Affaires d'Etat d'octobre 2013 encouragent les entreprises chinoises à investir à l'étranger, « exporter leurs capacités » et se positionner sur des grands projets d'infrastructures à l'international (industriels, miniers, énergétiques et de télécommunications).

Le déploiement des activités hors de Chine est devenu une priorité des grands groupes chinois (voir II b. Stratégie visible des acteurs). **En parallèle de la construction ou de la reprise de sites de production à l'étranger, le pays incite également ses acteurs à raisonner dans une logique régionale.** Ainsi le projet de Fangchenggang, envisagé dès 2008 et validé officiellement par la NDRC en 2012, est tourné vers le marché sud-est asiatique, tirant parti de son implantation frontalière (Guangxi, 50 kilomètres de la frontière vietnamienne).

II/ Politiques de restructuration et consolidation du secteur

Au-delà de la question de l'élimination des capacités obsolètes, **les politiques publiques ont avant tout visé à restructurer le secteur suivant un double mouvement :**

- **la concentration du secteur**, les grandes entreprises devant absorber et réorganiser les actifs des plus petites. L'objectif est de faire émerger des géants, capables d'investir dans leur montée en gamme et compétitifs au plan mondial. En présence d'une majorité d'entreprises publiques, **les mouvements de fusions-acquisitions ont été pilotés par les SASAC, centrale et locales, et soutenus par les banques d'Etat.**
- **la réorganisation géographique des implantations** suivant les avantages comparatifs des territoires, afin de constituer des pôles de compétitivité dans le secteur. Ce chantier a été mené de pair avec le déménagement des usines hors des zones urbaines.

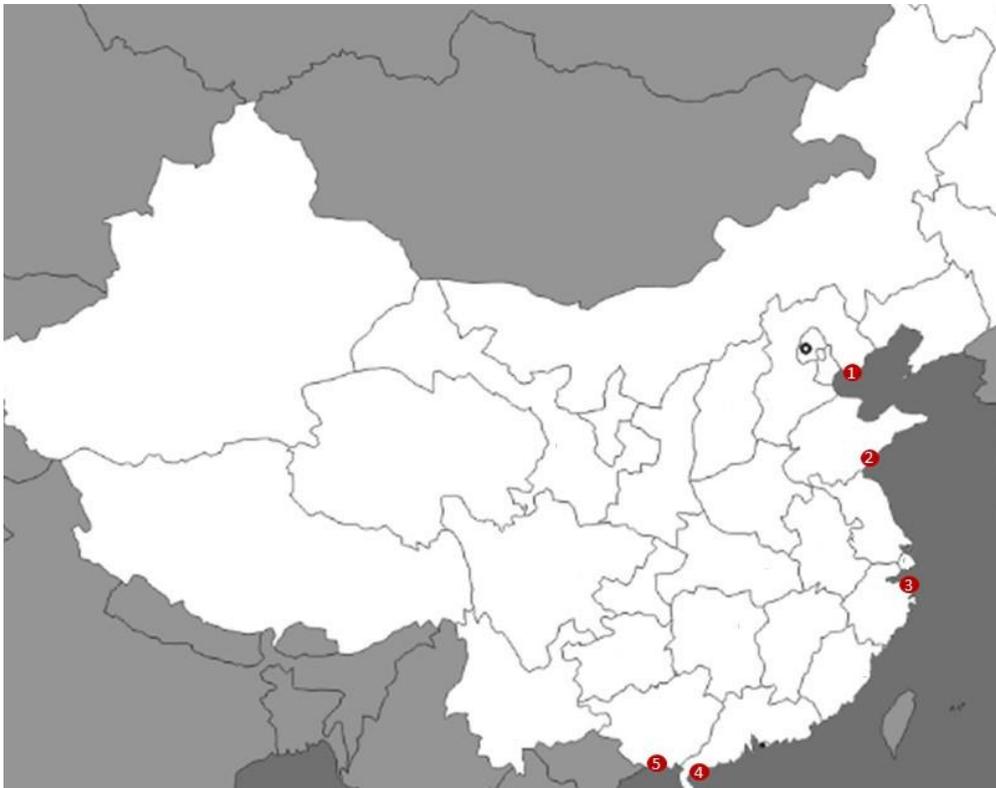
Principales opérations de fusions-acquisitions

PROVINCE	OPERATION
LIAONING	2004 : Fusion de Dalian Iron and Steel, Fushun Special Steel et Beiman Special Steel => création de Dongbei Special Steel
	2005 : Projet de fusion Anshan Iron and Steel et Benxi Iron and Steel
HEBEI	2008 : Fusion de Handan Steel et Tangshan Steel => création de Hebei Iron and Steel (HBIS)
	2010 : Projet d'intégration de Hebei Jingye au sein d'HBIS (achat de 10 % du capital)
TIANJIN	2010 : Fusion de Tianjin Pipe, Tianjin Iron and Steel, Tianjin Tiantie et Tianjin Metallurgy => création de Tianjin Bohai
SHANDONG	2008 : Fusion de Jinan Iron and Steel, Laiwu Iron and Steel et Shandong Metallurgical => création de Shandong Iron and Steel
	2008 : Accord de restructuration entre Shandong Iron and Steel et Rizhao Iron and Steel (privée)
JIANGSU	2007 : Shasteel devient le premier actionnaire de Jiangsu Yonggang (25 %) et engage la restructuration de l'entreprise.
ZHEJIANG	2009 : redistribution du capital de Ningbo Iron and Steel = Baosteel (56 %), Hangzhou Iron and Steel (34 %) et zone de développement de Ningbo + fonds privé (10 %). Baosteel bénéficie d'un prêt de 750 M CNY de la Bank of Communications pour l'opération.
GUANGDONG	2012 : Shaogang devient une filiale de Baosteel
HUBEI	2005 : Echeng Iron and Steel devient une filiale de WISCO
SICHUAN	2010 : Fusion de Anshan Iron and Steel et Panzhihua Iron and Steel => création de Ansteel
YUNNAN	2007 : Kunming Iron and Steel devient une filiale de WISCO
GUANGXI	2008 : Fusion de Liuzhou Steel et d'une partie des actifs de WISCO => création de Guangxi Iron and Steel

Sur la base de ces restructurations, **le Conseil des Affaires d'Etat s'est efforcé de consolider des bases industrielles de pointe au niveau régional, situées sur les côtes.** Elles sont adossées à des zones portuaires équipées de terminaux miniers, facilitant l'accès à la matière première :

- 1) **Caofeidian (Hebei)** : ville située à proximité de Tangshan, qui constitue un bassin traditionnel de la sidérurgie. Le déménagement de l'usine de Shougang, de la banlieue de Pékin à Caofeidian (débutée en 2005 et achevée en 2007), est emblématique de la stratégie de relocalisation des capacités hors de grands centres urbains¹².
- 2) **Rizhao (Shandong)**, de conserve avec la concentration des capacités régionales au sein de Shandong Iron and Steel et le déménagement des capacités hors de Qingdao.
- 3) **Ningbo (Zhejiang)**, devenu une des bases industrielles de Baosteel après la réorganisation de Ningbo Steel et le déménagement des capacités hors de Hangzhou.
- 4) **Zhanjiang (Guangdong)** : projet de construction de 9 Mt de capacités au plus haut niveau technologique, approuvé par la NDRC en 2012 et mené par Baosteel. Il s'intègre dans la réorganisation des actifs de Guangzhou Steel par Baosteel et leur déménagement hors de Canton, engagés en 2008 et achevés fin 2013. Baosteel s'est également appuyée sur les capacités de Shaogang. La nouvelle usine doit débiter ses opérations courant 2016.
- 5) **Fangchenggang (Guangxi)** : projet de construction de 9 Mt de capacités au plus haut niveau technologique, approuvé par la NDRC en 2012 et mené par WISCO. Le projet fait suite à la proposition de WISCO d'établir une base industrielle sidérurgique dans la zone frontalière de l'Asie du Sud-Est. La création de Guangxi Iron and Steel, filiale de WISCO, a été pensée en ce sens.

Carte des 5 bases industrielles



¹² Le déménagement de Shougang hors de Pékin est une conséquence directe de l'attribution des Jeux Olympiques de 2008 à la ville.

Toutefois, à l'exception de ces grandes opérations de restructuration, la stratégie de concentration du secteur peine à se concrétiser. Malgré les objectifs chiffrés de concentration successifs - 80 % de la production dans 15 entreprises en 2005 (2001), 50 % de la production dans 10 entreprises en 2010 (2005 et 2006), 60 % de la production dans 10 entreprises en 2015 (2011) – **les 10 premiers acteurs du secteur représentaient seulement 40 % de la production nationale en 2014, part stable sur 4 ans.**

L'efficacité limitée des directives formulées au niveau central trouve deux explications principales :

- **Du point de vue politique, les pouvoirs locaux sont enclins à privilégier le maintien de l'emploi dans leurs territoires.** Cette volonté va à l'encontre des tentatives de lutte contre la dispersion géographique des implantations.
- **Du point de vue des entreprises, les grands groupes se montrent réticents à reprendre des actifs non rentables et peu valorisables,** à fortiori au regard de leurs propres difficultés financières.

En outre, les pouvoirs publics chinois n'ont pas de contrôle direct sur le secteur, qui se développe à l'échelon local. Le MIIT évalue le nombre d'entreprises sidérurgiques à plus de 500, seulement 305 d'entre elles étant enregistrées auprès des autorités centrales en 2014. La CISA compte pour sa part 293 entreprises membres, représentant plus de 80 % de la production nationale.

III/ Mesures de soutien au secteur

III a. Subventions

Les entreprises sidérurgiques publiques comme privées sont susceptibles de bénéficier de subventions publiques, délivrées au niveau central (ministère de Finances) ou des gouvernements locaux. La plupart des grands groupes sidérurgiques ont reçu des subventions publiques au cours des dernières années¹³ :

Subventions publiques reçues par les principaux groupes sidérurgiques (2012-2015)

Subventions				
en M CNY	2012	2013	2014	2015
HBIS	106	199	134	NC
WISCO	917	745	540	179
Shougang	535	382	649	1195
Shandong	599	377	488	358
Maanshan (Holding)	172	614	605	496
Benxi	191	352	41	606
TISCO	118	127	239	339
Valin	118	309	386	259
Baotou	NC	1629	772	2202
Jiuquan	83	130	NC	NC

Ces subventions se déclinent en plusieurs grandes catégories :

- **Subventions environnementales**, prévues dans le cadre des politiques environnementales et énergétiques chinoises : versées via l'activation de fonds thématiques (pollution de l'air, désulfuration, retraitement des effluents industriels, économies d'énergie), elles visent à soutenir et récompenser l'installation par les entreprises d'équipements améliorant leurs performances environnementales ;
- **Subventions pour l'innovation et la recherche**, visant à encourager les investissements en R&D et à accompagner la montée en gamme de l'industrie. Cette catégorie inclue également les aides issues du fonds d'attractivité des talents étrangers ;
- **Prêts bonifiés, attachés à des projets** (généralement accordés à l'échelon local, pour des projets contribuant à la valorisation du territoire) ;
- **Subventions et prêts bonifiés pour la prospection et le développement d'actifs miniers à l'étranger** ;
- **Compensations pour le déménagement des usines hors des zones urbaines et la réquisition de terrains** ;
- **Rétribution pour le démantèlement de capacités obsolètes** ;

¹³ Les subventions répertoriées sont tirées des rapports financiers annuels des groupes. De par leur statut public ou privé non coté, les sidérurgistes ne sont pas tenus de publier leurs comptes financiers et les données ne sont pas disponibles pour la totalité des acteurs. On peut toutefois estimer que la sidérurgie bénéficie largement de ces régimes de subventions.

- **Aide à la formation, au maintien de l'emploi et au reclassement des travailleurs ;**
- **Remises d'impôts ;**
- **Transferts de crédits relatifs à certains services à caractère public**, assumés par les entreprises publiques (éducation, petite enfance) ;
- A titre plus anecdotique, des subventions sectorielles dont les sidérurgistes peuvent bénéficier dans le cadre de leur diversification. Par exemple, Benxi Iron and Steel a reçu des aides en 2015 au titre du fonds pour la modernisation du secteur des services.

Ce type de subventions n'est pas spécifique au secteur sidérurgique mais peut viser tout type d'entreprise industrielle. Leur importance n'est toutefois pas négligeable, à l'heure où les entreprises sidérurgiques sont pour la majorité en pertes.

III b. Soutien fiscal à l'export

La Chine a adopté en 1994 un régime d'exonération partielle de la taxe sur la valeur ajoutée pour les produits sidérurgiques exportés. A l'origine fixé à 17 %, le taux d'exonération a été revu à plusieurs reprises et les catégories de produits concernés modifiées. Le régime actuel s'appuie sur trois taux d'exonération à 5%, 9 % et 13 %, portant sur un total de 93 codes douaniers.

L'esprit de cette politique est avant tout de soutenir l'exportation de produits à forte valeur ajoutée, afin d'améliorer la qualité (et la valeur) des exportations sidérurgiques chinoises. Les produits bruts, semi-transformés ou produits en alliages dont la production est particulièrement génératrice de pollution¹⁴ ont été progressivement exclus.

Produits à l'export partiellement exonérés de TVA classés par codes douaniers¹⁵

	PRODUITS PLATS (62 codes)	PRODUITS LONGS (31 codes)
-13 %	72091500, 72091610, 72091690, 72091790, 72092690, 72092790, 72099080, 72101100, 72101220, 72101280, 72102000, 72103000, 72104100, 72104900, 72105000, 72106100, 72107010, 72107080, 72109040, 72109080, 72191100, 72191210, 72191310, 72191390, 72192110, 72192210, 72192290, 72192300, 72192400, 72193100, 72193210, 72193290, 72193310, 72193390, 72193410, 72193490, 72193510, 72193590, 72199020, 72199080, 72251100, 72255080, 72261100, 72261980	72210010, 72210090, 72281020, 72281050, 72281090, 72284010, 72284090, 72285061, 72285069, 72288000
- 9 %	72201100, 72201200, 72202021, 72202029, 72202041, 72202049, 72202081, 72209020, 72209080, 72253090, 72259200, 72262000, 72269200, 72269970	72279095, 72286020, 72286080, 72287090, 72299090

¹⁴ L'exonération concernant les produits alliés au bore a par exemple été annulée au 1^{er} janvier 2015.

¹⁵ Les codes mis en valeur en rouge sont ceux visés par des procédures anti-dumping de l'Union européenne.

- 5 %	x	72221111, 72221119, 72221189, 72221990, 72222029, 72222031, 72222081, 72222089, 72223097, 72224010, 72224050, 72224090, 72230011, 72230019, 72230091, 72230099
-------	---	---

III c. Rôle du secteur bancaire

Le secteur sidérurgique, à l'image d'autres secteurs dominés par des entreprises publiques, jouit d'un fort soutien du système bancaire chinois, lui-même à majorité public. **Les grandes banques d'Etat se sont traditionnellement montrées enclines à financer les entreprises publiques à des taux d'intérêts bas, celles-ci bénéficiant d'une garantie implicite de l'Etat.** La santé financière chancelante des entreprises n'a pas fondamentalement remis en cause cette attitude.

Les « **Opinions pour soutenir le démantèlement des surcapacités et réaliser le développement sain des secteurs de l'acier et du charbon** », publiées en avril 2016 par la Banque populaire de Chine (PBoC), la *China Banking Regulatory Commission* (CBRC), de la *China Securities Regulatory Commission* (CSRC) et de la *China Insurance Regulatory Commission* (CIRC) **démontrent du soutien fort du secteur bancaire à la réalisation des objectifs politiques édictés au niveau central.**

Ces directives différencient ainsi deux catégories d'entreprises sidérurgiques :

- **Les entreprises dites « zombies »¹⁶**, c'est-à-dire en perte plusieurs années consécutives, incapables d'honorer leurs dettes et de restructurer leur activité, non compétitives, ne répondant pas aux standards écologiques, technologiques, de qualité et de sécurité définis pour le secteur sidérurgique. **La PBoC préconise l'arrêt des crédits à ces sociétés.**
- **Les sidérurgistes en capacité de se restructurer** et de retrouver leur compétitivité par la montée en gamme, même s'ils rencontrent temporairement des difficultés financières. **La PBoC demande le maintien des prêts.**

En parallèle, ces directives visent à faire des banques des parties prenantes du travail de restructuration de l'industrie sidérurgique via :

- La restructuration des dettes des entreprises, notamment en les encourageant à recourir au financement non-intermédié en alternative au crédit bancaire (émission d'actions, d'obligations et titrisation) ;
- Le soutien aux fusions-acquisitions ;
- La réorientation de la politique de crédit des banques, entendue comme l'augmentation des prêts liés pour le financement de projets de montée en gamme : est visée notamment la production d'aciers spéciaux pour des secteurs tels que l'industrie de défense, l'aéronautique, l'aérospatial, le ferroviaire à grande vitesse, le nucléaire ou le génie maritime ;
- le soutien aux investissements à l'étranger et à l'exportation des capacités, en s'associant notamment au Fonds pour les Routes de la Soie ;

¹⁶ Telles que mentionnées par le Premier ministre Li Keqiang.

- le développement des assurances pour le crédit export et l'investissement à l'étranger.

Ces directives, en parfaite cohérence avec l'agenda politique central, témoignent d'une volonté d'action coordonnée entre autorités régulatrices du secteur bancaire et décideurs politiques. Le crédit bancaire apparaît comme un levier, mobilisé pour la restructuration du secteur, la montée en gamme et l'amélioration de la compétitivité internationale des entreprises chinoises.

III d. Fonds spécial pour la restructuration industrielle

A ces mesures de soutien déjà opérationnelles depuis de nombreuses années **s'ajoute la mise en place d'un nouveau Fonds spécial pour la restructuration industrielle**, dispositif officiellement entériné par le ministère des Finances (MOF) le 10 mai 2016. Ce fonds vise spécifiquement les secteurs du charbon et de l'acier et se veut un levier pour la mise en œuvre des dernières politiques afférentes à ces industries, toutes deux publiées au mois de février 2016 ; sa période est ainsi la même, de 2016 à 2020. **Son montant annoncé est de 100 Mds CNY (environ 14 Mds EUR).**

La répartition des fonds, déléguée aux gouvernements locaux et à la SASAC centrale, doit être principalement adossée à des objectifs de suppression de capacités¹⁷, préalablement négociés et déterminés avec le Conseil des Affaires d'Etat et la NDRC. Aux côtés de la suppression de capacités apparaît la **suppression de sureffectifs**, pouvant également justifier l'attribution d'aides.

Le ministère des Finances compte affecter 80 % du fonds aux aides de base, les 20 % restants étant provisionnés pour rétribuer les gouvernements locaux ou la SASAC en cas de dépassement des objectifs¹⁸. L'utilisation des fonds, qui devra faire l'objet de rapports annuels par les gouvernements locaux et la SASAC centrale, sera également **contrôlée par le Groupe de travail interministériel pour la réduction des surcapacités et pour le développement sain des secteurs du charbon et de l'acier**, tout nouvellement créé¹⁹.

Les fonds attribués doivent **aider les entreprises à assumer d'une part les coûts des suppressions d'emploi** (retraites et assurances maladie pour les retraites anticipées, compensations pour les ruptures de contrats) **et d'autre part les frais de fonctionnement courant** (salaires et cotisations patronales impayées, fonds de pension déficitaires).

¹⁷ La somme allouée à chaque entreprise sera multipliée par un coefficient correspondant au rapport entre la somme des capacités effectivement supprimées et les objectifs de suppression. Afin d'inciter les acteurs à agir au plus tôt, la « somme des capacités effectivement supprimées » prise en compte sera pondérée : 110 % en 2016, 100 % en 2017, 90 % en 2018, 80 % en 2019 et 70 % en 2020.

¹⁸ Là aussi le montant des bonus fait l'objet d'un calcul précis, sur la base de coefficients.

¹⁹ Etabli officiellement en début d'année et regroupant 25 ministères et organisations, le groupe a tenu sa première réunion mi-avril 2016.

Cadre législatif de la défense commerciale

I/ Cadre juridique général

Les **Règlements anti-dumping et antisubventions de la République Populaire de Chine** (31 mars 2004) ainsi que le **Chapitre 8 de la Loi sur le Commerce extérieur** (1^{er} juin 2004) régissent la mise en œuvre des instruments de défense commerciale. Selon le dernier examen de politique commerciale de la Chine par l'OMC (2014), ce cadre institutionnel et procédural n'a pas fait l'objet de modifications majeures depuis.

Le ministère chinois du Commerce (MOFCOM) est en charge de l'initiation et de la conduite des instruments de défense commerciale. Le Bureau des Recours commerciaux et des enquêtes est chargé de l'initiation et de la conduite des enquêtes. Si le cas de dumping touche au secteur agricole, le MOFCOM peut être assisté du ministère de l'Agriculture dans la conduite de l'enquête.

La Commission tarifaire du Conseil des Affaires d'État (SCTC), l'organisme de coordination du Conseil des Affaires d'État (dont les bureaux sont situés au sein du ministère des Finances), **rend la décision finale quant à l'imposition de droits antidumping ou de droits compensatoires sur la base d'une proposition du MOFCOM.** Cette proposition n'est pas un document public ; une détermination est publiée par le MOFCOM après que la SCTC a rendu sa décision.

II/ Initiation et conduite d'une enquête

Les enquêtes anti-dumping peuvent être initiées selon deux procédés :

- suite à un dépôt de plainte au MOFCOM par toute personne physique ou morale, ou par toute organisation compétente au nom d'une branche de production nationale. Pour être considérée comme étant déposée « au nom d'une branche de production nationale », cette plainte doit être soutenue par un nombre de producteurs dont la production totale constitue plus de 50% de la production intérieure totale du produit potentiellement concerné par le dumping. Cette plainte doit réunir suffisamment d'éléments prouvant l'existence d'un dumping, d'un dommage causé à l'industrie intérieure ou d'une menace de dommage, ainsi que du lien causal entre le dumping et le dommage (art. 13-15 du Règlement anti-dumping). Le MOFCOM a 60 jours après notification de réception d'une plainte pour lui donner suite et ouvrir une enquête ; ce délai est extensible à 4 mois en cas de « circonstances particulières », appréciées par le MOFCOM. Il semble en revanche que le MOFCOM se réserve le droit de ne pas accuser réception d'une plainte immédiatement afin de retarder la prise d'effet de son délai d'examen.
- dans le cadre d'une procédure *ex officio* : le MOFCOM peut s'autosaisir s'il estime disposer d'éléments suffisants pour justifier de l'existence d'un cas de dumping (dumping, dommage et lien de causalité).

Si le MOFCOM décide d'ouvrir une enquête suite à un dépôt de plainte, cette dernière sera rendue publique. Après en avoir averti les gouvernements exportateurs concernés, un avis public est publié pour notifier de l'ouverture de l'enquête. Les informations « non confidentielles » relatives à l'enquête sont rendues publiques dans une « salle de lecture publique » du MOFCOM ; l'information que le MOFCOM estime « confidentielle » est, elle, tenue secrète.

La durée de l'enquête ne peut dépasser 12 mois à compter de la décision du MOFCOM de l'initier ; elle peut être étendue à 18 mois dans le cas de « circonstances particulières ».

L'enquête peut conduire les parties intéressées à devoir remplir des questionnaires, fournir des échantillons ou participer à des audiences publiques ; possibilité leur est laissée de présenter leurs points de vue et arguments. Le MOFCOM peut aussi décider de se rendre dans le pays exportateur afin de procéder à des visites et vérifications, à moins que le pays en cause ne s'y oppose.

Quelques différences sont à noter dans le cadre **d'une enquête antisubventions**. Il s'agit d'une part de l'implication dans l'enquête du gouvernement du pays exportateur, à travers un processus de consultation, ou de réponse à des questionnaires. Cette consultation doit se faire en amont de l'initiation de l'enquête dans le but de trouver une solution mutuellement acceptable. La période de consultation peut être d'une durée de 60 jours maximum. Si une solution est trouvée, le MOFCOM peut décider de ne pas ouvrir d'enquête. A l'heure actuelle, il n'existe aucun cas ayant été résolu avant initiation de l'enquête.

D'autre part, la procédure concernant les mesures compensatoires diffère en ce qu'il n'existe pas de règle établie concernant l'usage d'échantillons ainsi que la conduite de réexamen ou d'examen juridique. De même, il n'existe pas de dispositions régissant l'usage d'engagements de prix pour entériner une enquête.

III/ Mesures provisoires

Des mesures provisoires peuvent être appliquées après un délai de 60 jours à compter de la publication de la décision provisoire. Généralement imposées au bout de 6 à 8 mois suivant cette décision selon l'OMC, les mesures provisoires ne peuvent être appliquées que pour une durée de 4 mois maximum ; cette durée peut être étendue à 9 mois en cas de « circonstances particulières ».

Ces mesures provisoires peuvent prendre différentes formes:

- des taxes provisoires, auquel cas la décision appartient à la Commission tarifaire du Conseil des Affaires d'Etat sur proposition (non publique) du MOFCOM;
- des demandes de dépôts, bonds ou d'autres formes de garanties, auquel cas la décision appartient au MOFCOM.

Il n'y a **pas en Chine d'application de la règle du droit moindre**. La réglementation chinoise précise en outre qu'il ne sera perçu aucun droit dépassant la marge de dumping constatée.

IV/ Décision finale et application de droits définitifs

Sur la base de ses conclusions, et après information de toutes les parties concernées de sa décision, le MOFCOM publie sa décision finale.

Si le dumping est avéré selon les conclusions de l'enquête, des taxes anti-dumping peuvent être imposées. Le cas échéant, elles doivent l'être dans l'intérêt public, un concept répété à plusieurs reprises dans la Règlementation mais qui reste évasif. Interrogée dans le cadre de l'examen de ses politiques commerciales par l'OMC, la Chine a expliqué que si l'intérêt public est effectivement à prendre en compte selon sa réglementation anti-dumping, il n'existe pas de règle précise relative à la manière de procéder à cette prise en compte. A l'exception des engagements sur les prix, cette variable n'a pas été considérée comme un facteur suffisant pour décider d'imposer ou non des mesures.

L'application et le montant des taxes sont décidés par la Commission tarifaire du Conseil des Affaires d'Etat sur proposition du MOFCOM. Ces taxes ne peuvent être appliquées qu'à compter de la publication de la décision finale. Une exception existe dans les cas où un dommage ou une menace de dommage ont été confirmés par le MOFCOM, et que des mesures provisoires ont été adoptées avant la conclusion de l'enquête : des taxes anti-dumping peuvent alors être appliquées rétroactivement pour la période au cours de laquelle les mesures provisoires étaient appliquées. Ces taxes rétroactives ne peuvent remonter au-delà de 90 jours avant la date d'application des mesures provisoires.

Les taxes anti-dumping doivent être payées par les entités économiques importatrices des produits en cause.

La durée d'application des droits définitifs est de 5 ans, prolongeables après réexamen.

Enfin, il est à noter que la Chine a parfois imposé des mesures antidumping et de mesures compensatoires sur les mêmes produits, lors des enquêtes suivantes à titre exemple : féculé de pomme de terre (Chine – UE), silicium polycristallin (Chine – UE ; Chine- Etats-Unis), acier électrique à grains orientés (Chine- Etats-Unis).

V/ Méthode de calcul utilisée dans le cadre d'enquêtes antidumping

- **Détermination de la « valeur normale » d'un produit importé (Chapitre II art. 4)**

La valeur normale d'un produit importé est déterminée selon différents cas de figure :

-sur la base d'une comparaison entre les prix pratiqués à l'exportation et les prix pratiqués sur le marché intérieur du pays exportateur;

- le prix et la quantité de ces ventes, si elles existent sur le marché intérieur, ne permettent pas de comparaison équitable, la « valeur normale » sera établie au regard du prix d'exportation de ce produit vers un pays tiers, ou des coûts de production du produit auxquels est ajouté un « montant raisonnable » correspondant aux dépenses et aux profits attendus.

- **Détermination du prix à l'exportation d'un produit importé (Chapitre II art. 5)**

Le prix à l'exportation d'un produit est déterminé selon différents cas de figure :

-le prix effectivement payé ou payable pour l'importation doit être semblable au prix à l'exportation ;
-s'il n'existe pas de prix à l'exportation pour le produit importé, ou si le prix n'est pas fiable, le prix à l'exportation sera établi sur la base du prix auquel l'importation a été revendue à un acheteur indépendant pour la première fois. Si l'importation n'a pas été revendue à un acheteur indépendant, ou dans des conditions qui diffèrent des conditions d'importation, le prix à l'exportation peut être déterminé sur la base d'un prix raisonnable construit par le MOFCOM.

- **Détermination de la marge de dumping (Chapitre II art. 6)**

Elle est établie sur la base d'une comparaison entre une moyenne pondérée de la valeur normale et une moyenne pondérée de tous les prix de toutes les transactions à l'exportation comparables, ou par une comparaison entre la valeur normale et le prix à l'export par transaction, au cas par cas.

VI/ Réexamen

Le réexamen est initié sur demande de l'industrie intérieure ou *ex officio*. Pour être prise en compte, cette demande doit réunir suffisamment d'éléments justifiant du fait que la levée des mesures définitives donnerait lieu à de nouveaux cas de dumping ou à l'occurrence d'un dommage.

Le MOFCOM peut également décider, après un laps de temps suffisant, seul ou sur demande des parties intéressées, de procéder à un réexamen pour évaluer le besoin de poursuivre l'application des taxes anti-dumping.

La durée du réexamen ne peut dépasser 12 mois. Selon les conclusions de réexamen, le MOFCOM peut proposer la poursuite, la révision ou la suspension des taxes anti-dumping. La Commission tarifaire du Conseil des Affaires d'Etat prend ensuite la décision au regard de cette proposition. Cette décision est publiée par le MOFCOM.

VII/ Dispositions en matière de rétorsion

La Chine peut imposer des mesures de rétorsion contre un pays qui appliquerait des mesures anti-dumping discriminatoires à l'encontre des produits exportés depuis la Chine (article 56 du règlement antidumping ; article 7 de la Loi sur le Commerce extérieur). La même procédure existe en matière de mesures antisubventions (article 55).

Selon les réponses fournies par la Chine aux questions des membres de l'OMC posées lors du dernier examen des politiques commerciales chinoises, la Chine n'aurait en pratique jamais fait usage de l'article 56, et ne le ferait jamais sans se référer aux dispositions de l'OMC en matière de règlement des différends. Il n'existe par ailleurs par de définition explicite du caractère « discriminatoire » de mesures anti-dumping visant la Chine.

VIII/ Statistiques sur la mise en œuvre par la Chine de mesures de défense commerciale au cours de la période 2010-2015

- **Mesures anti-dumping :**
Selon le rapport semestriel de la Chine sur ses pratiques anti-dumping de janvier 2016²⁰, **91 mesures anti-dumping définitives étaient en vigueur au 31 décembre 2015**. Elles visaient avant tout des produits en provenance des Etats-Unis (19) et du Japon (19), de l'Union européenne (15), de République de Corée (10) et de Taipei (8). **6 visaient des produits sidérurgiques** : les tubes et tuyaux sans soudure en aciers alliés pour usage à haute température et haute pression en provenance de l'Union européenne, des Etats-Unis et du Japon ; les tubes sans soudure en acier inoxydable haute performance en provenance du Japon et de l'Union européenne et les éléments de fixation en fer ou en acier en provenance de l'Union européenne (voir annexe n°5).
- **Enquêtes anti-dumping :**
Tous secteurs confondus : 34 enquêtes anti-dumping ont été ouvertes sur la période 2010-2013, selon le rapport d'examen des politiques commerciales chinoises de l'OMC²¹. **23 nouvelles enquêtes l'ont été sur la période 2014-2015**, selon le rapport de la Chine sur ses pratiques anti-dumping de janvier 2016. Sur la période 2014-2015, ces enquêtes visaient principalement des produits en provenance du Japon (15), de l'Union européenne (14) des Etats-Unis (6).
Produits sidérurgiques : 5 enquêtes visant 3 catégories de produits (les tubes et tuyaux sans soudure en aciers alliés pour usage à haute température et haute pression, certains tubes, sans soudure, en acier inoxydable haute performance et certains éléments de fixation en fer ou en acier) **ont été ouvertes entre 2014 et 2015, à l'encontre de produits en provenance des Etats-Unis, du Japon et de l'Union européenne (voir annexe n°6)**. Elles n'ont pas encore donné lieu à l'adoption de mesures provisoires ou définitives.
- **Mesures compensatoires :**
Au 31 décembre 2015, **4 mesures compensatoires définitives étaient en vigueur** ; 2 visaient des produits en provenance des Etats-Unis et 2 visaient des produits en provenance de l'Union européenne, selon le rapport semestriel de la Chine à l'OMC sur ses pratiques anti-subsidies²². Aucune d'entre elles ne visait de produits sidérurgiques.
- **Enquêtes anti-subsidies :**
Seules 3 enquêtes ont été ouvertes sur la période 2010-2015, selon le rapport de l'OMC sur les politiques commerciales chinoises (2014)²³ et le rapport semestriel de la Chine sur ses pratiques anti-subsidies (2016)²⁴. Deux d'entre elles visaient du polysilicium de qualité solaire en provenance des Etats-Unis et de l'Union européenne et ont conduit à l'adoption de mesures provisoires respectivement fin 2013 et début 2014, toujours en vigueur au 31 décembre 2015. Une enquête visait des vins en provenance de l'Union européenne ; elle a été clôturée en mars 2014 en raison du retrait de la plainte.

²⁰ Rapport semestriel au titre de l'article 16.4 de l'accord, Chine, Comité des pratiques antidumping de l'OMC, G/ADP/N/280/CHN, 10 mars 2016, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=227403,135440,135044,129918,127055,122272,120168,116171,116011,90645&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=

²¹ Rapport d'examen des politiques commerciales, Rapport de la Chine, Secrétariat de l'OMC, WT/TPR/S/300, 27 mai 2014, pp. 77-78, https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s300_e.pdf

²² Rapport semestriel au titre de l'article 25.11 de l'accord, Chine, Comité des subventions et des mesures compensatoires de l'OMC, G/SCM/N/298/CHN, 17 mars 2016, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/.../G/SCM/N298CHN.pdf

²³ Rapport d'examen des politiques commerciales, Rapport de la Chine, 27 mai 2014, op. cit., pp. 78-80

²⁴ Rapport semestriel au titre de l'article 25.11 de l'accord, 17 mars 2016, Chine, op. cit

Leviers de compétitivité-coût

L'acier chinois est produit à 94 % dans des aciéries à oxygène selon l'Association mondiale du Fer et de l'Acier, ratio supérieur à la moyenne mondiale (74 %). Ce mode de production s'appuie sur deux matières premières principales, le minerai de fer et le coke de charbon, qui représentent en 2016 respectivement 40 % et 30 % des coûts unitaires de production en haut fourneau, hors coût du travail. Les 6 % restants de la production chinoise sont issus d'aciéries électriques, utilisant de la ferraille recyclée.

I/ Minerai de fer

I a. Une forte dépendance de la Chine aux importations

Premier pays importateur de minerai de fer – la Chine représentait plus de 70 % du volume mondial d'importations en 2015. Le pays a importé plus de 950 Mt de minerai en 2015, soit 84 % de sa consommation apparente selon l'Association chinoise du fer et de l'acier (CISA). Selon la même source, la dépendance chinoise aux importations a atteint 87 % sur les premiers mois 2016.

L'Australie et le Brésil représentent 84 % des importations chinoises en minerai de fer en 2015, part qui s'est très fortement accrue – elle était stable à 64 % entre 2006 et 2011. L'origine des importations chinoises reflète la dépendance du pays à l'égard des principaux acteurs internationaux du secteur minier, que sont le brésilien Vale et les australiens Rio Tinto, BHP Billiton et FMG. Les coûts en matière première des sidérurgistes chinois sont fortement sensibles à la stratégie de ces quatre acteurs étrangers.

I b. Une baisse des prix du minerai de fer bénéfique à la sidérurgie

Jusqu'en 2009, les tarifs du minerai de fer étaient négociés sur une base annuelle entre sidérurgistes d'une part, par l'intermédiaire de la CISA, et Vale, Rio Tinto et BHP d'autre part. L'introduction de prix flottants a engendré une hausse rapide des prix à court terme, se traduisant par une progression des importations chinoises en valeur entre 2009 et 2010, malgré leur recul en quantité (voir annexe 7).

Toutefois, l'augmentation rapide par les sociétés minières australiennes de leur production et de leurs capacités à partir de 2012²⁵ (dans un contexte de croissance ralentie de la demande) a entraîné l'effondrement des prix du minerai au plan mondial, de 135,7 USD/t en décembre 2013 à 39,6 USD/t en décembre 2015, leur niveau le plus bas en 9 ans²⁶.

²⁵ Rio Tinto et BHP Billiton ont respectivement accru leur production de 32 % et 47 % entre 2012 et 2015 (10,8 % et 15,8 % en moyenne annuelle) ; FMG a augmenté la sienne de 68 Mt en 2012 à 160 Mt en 2014 (168 Mt en 2015). La production combinée des quatre principaux producteurs mondiaux de minerai de fer approchait 1020 Mt fin 2015 (+7 %)

²⁶ Prix de 36,6 USD/t en 2007 (négocié).

Evolution du prix du minerai de fer (USD/t)



A moyen terme, les sociétés minières internationales ne semblent pas remettre en question leur stratégie, laissant présager le maintien de prix bas. BHP et Rio Tinto ont abaissé leurs prévisions de production pour la période 2016-2017 (avançant des raisons d'ordre technique) mais l'infléchissement ne devrait pas excéder 10 Mt/an par société. Dans un même temps, Vale entend accroître considérablement ses exportations de minerai de fer vers la Chine, de 180 Mt à 250 Mt, et accroître sa part de marché dans le pays. Ce mouvement sera le résultat d'une stratégie d'économies d'échelle engagée dès 2008 par l'entreprise brésilienne : Vale a investi dans la construction de super-vraquiers (Valemax) de 400 000 tonnes de capacités à destination exclusive du marché chinois, visant à réduire les coûts de transport du minerai depuis le Brésil face à la concurrence australienne. Leur entrée en pleine opération est pratiquement concomitante²⁷ au lancement de l'exploitation du projet minier S11D au Brésil (prévu courant 2016), avec une capacité de production record de 90 Mt/an.

Dans ces conditions, l'industrie sidérurgique chinoise devrait continuer de bénéficier de minerai de fer à bas coût.

I c. Un effondrement des prix qui fragilise en revanche les sidérurgistes détenteurs d'actifs miniers

Si la majorité des sidérurgistes enregistrent une baisse de leurs coûts de production avec l'effondrement des prix du minerai, celui-ci a en revanche contribué à détériorer davantage les finances des grands groupes sidérurgiques ayant investi dans l'amont de la filière – entre autres HBIS, Baosteel, Ansteel, Shougang, WISCO, Sinosteel.

Ces entreprises étaient appelées à jouer un rôle clé dans la stratégie de maîtrise souveraine de la chaîne d'approvisionnement en minerai de fer, régulièrement évoquée dans les politiques sidérurgiques chinoises.

²⁷ Ces navires n'ont reçu l'autorisation d'accoster dans certains ports de Chine – Caofeidian, Dalian, Ningbo et Qingdao qu'en juillet 2015.

Si certains sidérurgistes s'étaient positionnés de longue date sur des actifs miniers hors de Chine²⁸, l'encouragement à l'investissement tous azimuts sur des concessions minières à l'étranger remonte à 2009, en réaction notamment à l'augmentation rapide des prix du minerai importé. **Cette injonction s'est traduit dans les faits**, avec WISCO au Brésil (accord MMX – 2009), au Canada (Bloom Lake – 2009, Attikamagen, Sunny Lake et Otelnuke – 2012), en Australie (accord Centrex Metals – 2010), au Libéria (Bong – 2010) et à Madagascar (Soalala – 2010), Sinosteel en Australie (Koolanooka – 2008) et au Cameroun (Lobe – 2012), HBIS au Canada (Kami – 2013). **Dans un même temps, ces acteurs ont été invités à élargir leurs travaux de prospection et d'exploitation des gisements sur le sol national, en dépit de coûts de production deux fois supérieurs à ceux de la concurrence étrangère**²⁹.

La chute des prix a stoppé cet élan, remettant en cause la rentabilité de plusieurs projets miniers à l'étranger, à l'exemple de Blue Hills (Sinosteel, fermeture annoncée en 2015), West Pilbara (Baosteel, suspension du projet fin 2015) ou encore Karara (Ansteel menace de retirer son capital début 2016) ; au plan domestique, le secteur minier chinois au sens large a été massivement affecté³⁰.

Commentaire : la baisse des prix du minerai de fer au niveau mondial a un effet positif sur les activités sidérurgiques chinoises. La Chine n'en tire toutefois pas d'avantage comparatif. De surcroît, cette tendance contribue à affaiblir les grands groupes sidérurgiques exploitant des actifs miniers.

II/ Coke de charbon

La Chine était le premier pays consommateur de coke en 2014 (61 % de la consommation mondiale), principalement à destination de l'industrie sidérurgique (à 86 %). La consommation chinoise de coke a connu une croissance ralentie en 2013 et 2014 (+2 % de taux de croissance annuel), après deux années plus dynamiques (+9 % en 2011 et +7 % en 2012).

Premier pays producteur de coke en 2014 selon l'Agence internationale de l'Energie (à 53 % de la production mondiale), la Chine parvient à répondre à 90 % de ses besoins par sa production nationale. Celle-ci a reculé en 2015 (-6,5 %) et au premier trimestre 2016 (-8,9 %), dans un mouvement plus global de réduction de la production nationale de charbon.³¹

Les importations chinoises de coke se sont élevées à 48 Mt en 2015, faisant de la Chine le premier importateur mondial de la ressource devant l'Inde. Après une croissance rapide du volume d'importations en 2012 (+30%) et en 2013 (+40 %), celles-ci ont connu un fort ralentissement en 2014 (-17 %) et en 2015 (-23 %). La Chine a adopté une approche plus nette de protection de ses producteurs nationaux en 2015, en mettant en place une taxe de 3 % sur les importations en coke.

²⁸ Sinosteel (Australie via la coentreprise Channar – 1986), Shougang (Perou – 1992), WISCO (Australie via la coentreprise Wheelerra – 2004), Ansteel (Australie – 2007).

²⁹ Le taux moyen en fer du minerai chinois est de 21 %, nettement inférieur à celui du minerai brésilien par exemple (65 %) – ce différentiel de qualité implique des coûts de raffinage plus élevés en Chine.

³⁰ L'Association minière chinoise estimait quant à elle que 85 % des mines des plus petites étaient à l'arrêt fin 2015, les mines les plus grandes utilisant seulement 65 % de leurs capacités.

³¹ Les autorités centrales cherchent à restructurer le secteur du charbon, qui est fragilisé par la surproduction et les surcapacités. La production chinoise de charbon a diminué de 2,5 % en 2014 et de 3,3 % en 2015.

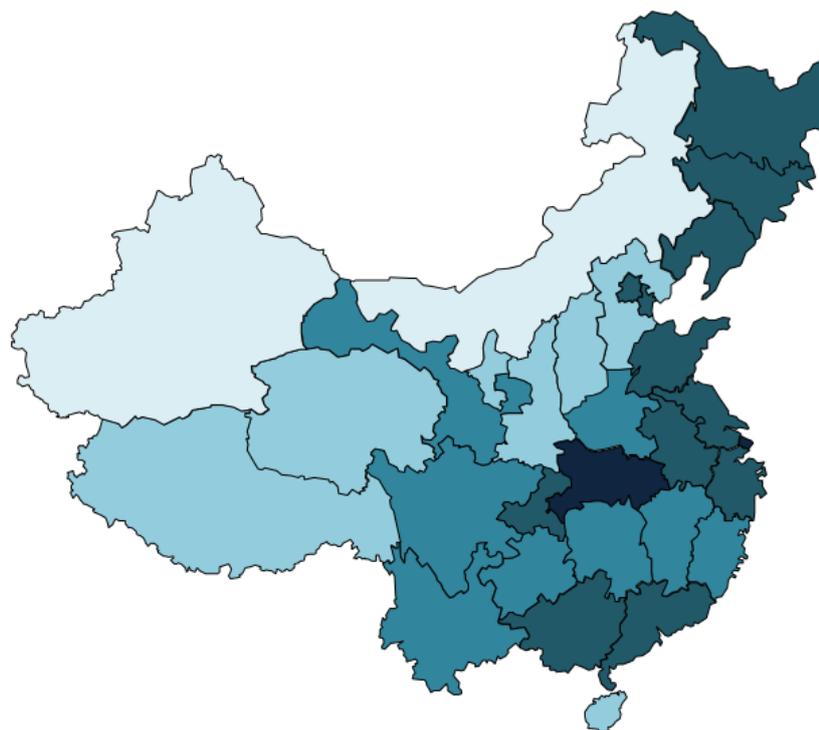
Commentaire : la Chine peut se prévaloir d'une maîtrise souveraine de son approvisionnement en coke, à un prix stable sur deux ans.

III/ Electricité

La tarification de l'électricité se fait en deux étapes :

- le distributeur (State Grid ou South Grid) rachète aux producteurs l'électricité produite, suivant une tarification qui varie en fonction de la source de production de l'énergie (le charbon produisant toujours l'électricité la moins chère).
- le distributeur revend ensuite l'électricité au consommateur final, suivant une tarification variable selon les provinces et indépendante de la source d'énergie. Par ailleurs, les industries fortement consommatrices d'énergie bénéficient d'un tarif particulier, l'achat en gros.

Carte de la tarification de l'électricité au 1^{er} janvier 2016



Prix de l'électricité par province (CNY/kWh)



Suite à une révision mise en œuvre par la NDRC, le prix de l'électricité pour les industries a baissé en moyenne de 1,8 centime de RMB/kWh en avril 2015. Un réajustement à la baisse a de nouveau été décidé en décembre 2015 mais la NDRC en a exclu les grandes entreprises. En effet, le gouvernement chinois continue de mettre en place des pénalités envers les industries les plus consommatrices en énergie ainsi que celles en situation de surcapacité « sérieuse » - l'industrie sidérurgique comprise - afin de les inciter à diminuer leurs consommations en énergie.

Commentaire : la baisse du coût de l'électricité en Chine observée suite à la baisse du coût du charbon est donc limitée pour l'industrie sidérurgique. Peu d'évolutions sont envisageables dans un avenir proche pour ce poste de dépense qui représente une part mineure dans la structure des coûts de production en Chine.

IV/ Transport maritime

Le coût du transport maritime de vrac est déterminé par plusieurs indices de prix de référence, dont le principal est le Baltic Exchange Dry Index. Celui-ci, ainsi que **tous les principaux taux de fret maritime, se sont effondrés depuis 2010** (avec une stabilisation en 2012 puis une reprise de la baisse en 2014) **en raison d'une offre excédentaire des capacités de transport maritime, apparue suite au ralentissement de la demande mondiale.**

La baisse des tarifs de transport a eu pour effet d'une part de diminuer le coût d'importation du minerai de fer vers la Chine mais aussi des exportations vers l'Europe. Plus globalement, la baisse du coût du transport maritime a touché depuis 2011 toutes les compagnies de transport maritime, dont les compagnies maritimes chinoises.

Pour compenser les difficultés rencontrées par le secteur, le gouvernement chinois a mis en place entre 2013 et 2015 un système de subventions au renouvellement de la flotte des entreprises chinoises et a fusionné fin 2015 les principales compagnies maritimes (COSCO avec China Shipping et China Merchants avec Sinotrans). **Ces subventions ne sont toutefois pas spécifiques au transport des produits sidérurgiques. Il est en tout état de cause hasardeux de présager d'une politique de subventionnement ciblé visant à abaisser les prix des exportations chinoises,** le transport des produits sidérurgiques pouvant du reste être assuré par des compagnies maritimes étrangères.

V/ Main d'œuvre

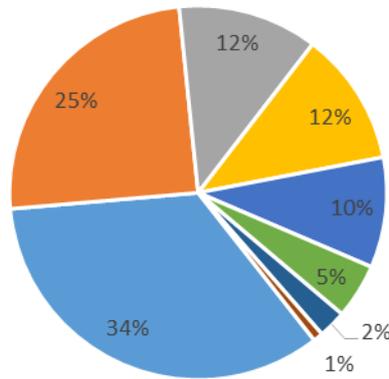
Depuis 2006, le salaire minimum mensuel chinois (auquel les ouvriers sont le plus souvent astreints, moyennant quelques avantages complémentaires en nature comme le logement en dortoir), variable selon les provinces a été multiplié par près de 3 en CNY ; couplée à la baisse relative de la monnaie européenne, cette augmentation équivaut à une multiplication par plus de 4 de ce salaire en euros (de 50 à 220 EUR environ).

	Hebei		Liaoning		Jiangsu		Shandong	
	en CNY	en EUR courants	en CNY	en EUR courants	en CNY	en EUR courants	en CNY	en EUR courants
2006	510	49,37	497	48,08	630	60,98	490	47,43
2007	580	54,12	590	55,06	750	69,99	610	56,92
2008	750	81,20	700	75,79	850	92,03	760	82,28
2009	750	75,22	700	70,20	850	85,25	760	76,22
2010	900	102,46	900	102,46	960	109,29	920	104,74
2011	1 100	131,98	1 100	131,98	1 140	136,78	1 100	131,98
2012	1 320	160,07	1 100	133,39	1 320	160,07	1 240	150,37
2013	1 320	157,60	1 300	155,21	1 480	176,70	1 380	164,76
2014	1 480	195,71	1 300	171,91	1 630	215,55	1 500	198,36
2015	1 480	210,94	1 300	185,29	1 630	232,32	1 600	228,04

Source : Ministère des ressources humaines et de la sécurité sociale

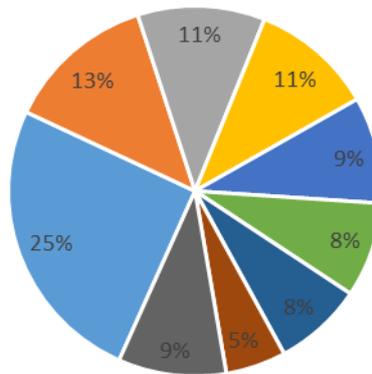
Les sidérurgistes chinois sont donc exposés à une augmentation significative du coût du travail. Ce poste de dépense représente cependant moins de 20% des coûts de production totaux, et il est probable que sa part diminue significativement dans les années à venir du fait de la montée en gamme du secteur.

Annexe n°1 - Composition de la production



- Barres
- Fil
- Tiges
- Tubes et tuyaux soudés
- Moyennes et petites sections
- Tubes et tuyaux sans soudure
- Larges sections
- Acier ferroviaire

Composition de la production – Produits longs



- Larges bandes d'épaisseur moyenne
- Bandes étroites laminées à chaud
- Larges bandes minces laminées à chaud
- Bandes plaquées (dont galvanisées)
- Larges bandes minces laminées à froid
- Plaques moyennes
- Tôles laminées à froid
- Tôles lourdes
- Autres

Composition de la production – Produits plats

Annexe n°2 – Résultats financiers des grands groupes sidérurgiques

Chiffres d'affaires					
en Mds CNY	2012	2013	2014	2015	Variation 14/15
Shougang	216,6	212,6	182,8	135,2	-26,0%
WISCO	213,8	227,0	146,2	101,8	-30,3%
TISCO	140,6	146,0	140,1	90,8	-35,2%
Shandong	116,4	120,7	116,0	102,1	-12,0%
Maanshan (Holding)	81,8	82,1	69,2	50,4	-27,2%
Benxi	51,1	56,5	55,0	35,6	-35,3%
Valin	60,0	73,9	70,1	61,2	-12,8%

Revenus nets				
en Mds CNY	2012	2013	2014	2015
WISCO*	0,3	0,4	-8,4	-11,9
Shougang	-1,4	-0,6	-0,9	-2,9
Shandong	-4,7	-1,8	-1,6	-0,6
Maanshan Steel	-3,6	0,0	0,1	-3,0
Benxi	0,1	0,4	0,4	-4,8
Valin	-2,8	1,2	1,2	-4,0
TISCO	0,3	0,4	-0,1	-5,1
Total	-11,8	0,0	-9,3	-32,2

*Les comptes de WISCO, qui affichaient un bénéfice net de 458,7 M CNY en 2014, semblent avoir été corrigés à posteriori : le rapport annuel 2015 annonce désormais une perte nette de 8,4 Mds à l'exercice 2014.

Annexe n°3 - Politiques publiques nationales concernant le secteur de la sidérurgie

	Politique	Référence	Objectifs
1999	Liste des secteurs industriels et commerciaux dans lesquels limiter les implantations répétitives	Commission du Conseil des Affaires d'Etat pour l'Economie et le Commerce (1999) n°14, 08/1999	<ul style="list-style-type: none"> • vise à freiner la multiplication des implantations dans 17 secteurs dont la sidérurgie
2001	10 ^e Plan quinquennal		<ul style="list-style-type: none"> • Limiter la production à 140 Mt • Concentrer 80 % de la production dans 15 entreprises
2003	Directives visant à lutter contre les investissements aveugles dans les secteurs de l'acier, de l'aluminium électrolytique et du ciment	Guobanfa (2003) n°103 Conseil des Affaires d'Etat, 12/2003	<ul style="list-style-type: none"> • Capacité envisagée à l'horizon 2005 : 330 Mt • Premiers critères pour déterminer les capacités à supprimer : capacité minimale + niveau technologique + performance énergétique et environnementale • Les investissements pour de nouveaux projets sidérurgiques doivent être approuvés par le Conseil des Affaires d'Etat
2005	Politique de développement du secteur sidérurgique	Fagaiwei (2005) n°35 NDRC, 07/2005	<ul style="list-style-type: none"> • Concentrer 50 % de la production dans 10 entreprises • Porter deux groupes à plus de 30 Mt de production (compétitivité internationale) • Restructurer le secteur en supprimant les capacités obsolètes et en orientant les investissements vers la modernisation du secteur. • L'ajout net de capacités est interdit ; les nouvelles implantations doivent être adossées à la suppression de capacités obsolètes à niveau équivalent • Augmenter la part de l'acier produit à base de ferraille recyclée • Réduire la part de l'acier dans le bâtiment (et chercher des substituts)
2006	Directives relatives à la restructuration des industries en surcapacités	Guofa (2006) n°11 Conseil des Affaires d'Etat, 03/2006	<ul style="list-style-type: none"> • Constat de l'inefficacité de la loi de 2003 : incapacité à juguler les investissements, surcapacités en phase d'aggravation • Relever les seuils technologiques et environnementaux pour la suppression des surcapacités • Restructuration : créer quelques groupes dotés d'une production annuelle supérieure à 30 Mt
	Directives relatives au contrôle des capacités, la suppression des capacités obsolètes et à la restructuration	Fagai Gongye (2006) n°1084 NDRC 06/2006	<ul style="list-style-type: none"> • Capacités estimées à 470 Mt fin 2005, devraient dépasser 600 Mt à court terme • Seuls 20 % des nouveaux projets depuis 2003 ont été revus et approuvés par les autorités centrales (malgré l'obligation). • 80 % de la production est portée par 69 entreprises. • Supprimer 100 Mt de tonnes de capacités obsolètes sur la durée du 11^e Plan quinquennal (2006-2010) • Concentrer plus de 50 % de la production dans 10 entreprises
2009	Plan de restructuration et de revitalisation du secteur sidérurgique	Guobanfa (2009) Conseil des Affaires d'Etat, 03/2009	<ul style="list-style-type: none"> • Surcapacités évaluées à près de 100 Mt • Les 5 premières entreprises ne concentrent que 28,5 % de la production. • Soutenir la demande intérieure : doit être portée à 50 % par le bâtiment • Soutien fiscal aux exportations, notamment à forte valeur ajoutée • Suppression des capacités obsolètes • Restructuration : Baosteel, Ansteel et WISCO doivent dépasser 50 Mt de capacités d'ici à fin 2011

			<ul style="list-style-type: none"> • Déménagement des sites vers la côte (Caofeidian, Zhaniiang, Fangchenggang, Rizhao, Ningbo) • Renégocier les contrats internationaux sur le minerai de fer • Soutien aux investissements à l'étranger (concessions minières)
	Directives relatives à la limitation des surcapacités et implantations répétitives dans quelques secteurs pour leur développement sain	Guofa (2009) n°38 Conseil des Affaires d'Etat, 09/2009	<ul style="list-style-type: none"> • 700 Mt de capacités devraient être atteintes à court terme • Contrôle strict de l'ajout de capacités, suppression des capacités obsolètes, exportation de capacités hors de Chine • Renforcement des critères environnementaux • Soutien à la montée en gamme des entreprises
2011	12 ^e Plan quinquennal	Gongxingui (2011) n°480 MIIT 10/2011	<ul style="list-style-type: none"> • Les principaux défis identifiés sont : la qualité insuffisante des produits, la lenteur de la restructuration (notamment géographique), la dépendance aux importations de minerai de fer, des investissements trop faibles en R&D • Prévisions de consommation d'acier brut : 750 Mt en 2015 ; pic de consommation entre 2015/2020, entre 770 Mt et 820 Mt. Priorité accordée à la montée en gamme • Poursuivre la suppression des capacités obsolètes • Concentrer 60 % de la production dans 10 entreprises • Accompagner 3 à 5 groupes compétitifs et influents au plan mondial • Encourager les entreprises chinoises à investir dans la création de capacités à l'étranger ou dans la prise de participations dans des sociétés étrangères du secteur
2013	Directives visant à résoudre de graves problèmes de surcapacités	Guofa (2013) n°41, Conseil des Affaires d'Etat, 10/2013	<ul style="list-style-type: none"> • Taux d'utilisation des capacités estimé à 72 % • Supprimer au moins 80 Mt de capacités sur 5 ans, 15 Mt de capacités obsolètes d'ici à 2015 • Soutenir l'utilisation de l'acier dans le bâtiment • Accompagner la réinsertion professionnelle des employés de la sidérurgie
2016	Directives relatives à la réduction des surcapacités dans le secteur sidérurgique	Guofa (2016) n°6, Conseil des Affaires d'Etat, 02/2016	<ul style="list-style-type: none"> • Supprimer les capacités obsolètes (et fermer les usines non rentables – « entreprises zombies ») • Organiser le déménagement des usines rentables • Exporter une partie des capacités de production (Nouvelles Routes de la Soie) • Promouvoir la production intelligente et « Internet Plus Sidérurgie » • Accompagner l'ajustement de la filière amont sur les filières aval (automobile, machines, énergie, construction navale) • Faire émerger des entreprises d'envergure mondiale

Annexe n°4 - Lots de capacités obsolètes à supprimer

	Listing	Référence	Capacités à supprimer
1999	Listes de capacités, outils et produits obsolètes à éliminer	Commission du Conseil des Affaires d'Etat pour l'Economie et le Commerce (1999) n°16 12/1999	ND
2002	Listes de capacités, outils et produits obsolètes à éliminer	Commission du Conseil des Affaires d'Etat pour l'Economie et le Commerce (2002) n°32 06/2002	ND
2010	Lots de capacités à démanteler	MIIT (2010) n°111 08/2010	8,8 Mt
	Listes de capacités, outils et produits obsolètes à éliminer	MIIT (2010) n°122 10/2010	ND
2011	Lots de capacités à démanteler	MIIT (2011) 07/2011	27,9 Mt
2012	Lots de capacités à démanteler	MIIT (2012) n°26 07/2012	8,5 Mt
	Lots de capacités à démanteler (2)	MIIT (2012) n°39 09/2012	0,3 Mt
2013	Lots de capacités à démanteler	MIIT (2013) n°35 07/2013	7,5 Mt
2014	Lots de capacités à démanteler	MIIT (2014) n°45 07/2014	35,3 Mt
2015	Lots de capacités à démanteler	MIIT (2015) n°59 11/2015	9,6 Mt

Annexe n°5 - Mesures anti-dumping définitives visant des produits en acier en vigueur au 31 décembre 2015

Pays	Produit et numéro d'identification de l'enquête	Mesure(s)	Date d'imposition initiale	Référence de la publication
Etats-Unis	Certains tubes et tuyaux sans soudure en aciers alliés pour usage à haute température et à haute pression (13-0005)	Droits	9 mai 2014	Journal officiel n°34 de 2014
Japon	Certains tubes, sans soudure, en acier inoxydable haute performance (11-0002)	Droits	8 novembre 2012	Journal officiel n°72 de 2012
Japon	Certains tubes et tuyaux sans soudure en aciers alliés pour usage à haute température et à haute pression (13-0006)	Droits	9 mai 2014	Journal officiel n°34 de 2014
Union européenne	Certains éléments de fixation en fer ou en acier (08-0014)	Droits	28 juin 2010	Journal officiel n°40 de 2010
Union européenne	Certains tubes, sans soudure, en acier inoxydable haute performance (11-0001)	Droits	8 novembre 2012	Journal officiel n°72 de 2012
Union européenne	Certains tubes et tuyaux sans soudure en aciers alliés pour usage à haute température et à haute pression (13-0004)	Droits	9 mai 2014	Journal officiel n°32 de 2014

Source : Rapport semestriel au titre de l'article 16.4 de l'accord, Chine, Comité des pratiques antidumping de l'OMC, 10 mars 2016

Annexe n°6 - Enquêtes anti-dumping visant des produits sidérurgiques initiées entre 2014 et 2015

Pays	Produit et Codes SH des produits visés numéro d'identification de l'enquête	Numéro d'identification de l'enquête	Ouverture de l'enquête (D-dumping ; I-dommage)	Volume des importations	Volume des importations en % des importations totales
Etats-Unis	Aciers dits « magnétiques » laminés plats, à grains orientés (72251100 ;72261100)	15-0008	23 juillet 2015 D: 01/2014-12/2014 I : 01/2011-12/2014	27 806 t	26%
Etats-Unis	Alliage ferreux amorphes en ruban (72029999 ; 72249090 ; 72269199)	15-0010	18 novembre 2015 D : 07/2014-06/2015 I : 01/2012-06/2015	13 746 t	29,86%
Japon	Aciers dits « magnétiques » laminés plats, à grains orientés (72251100 ;72261100)	15-0007	23 juillet 2015 D: 01/2014-12/2014 I : 01/2011-12/2014	57 637 t	54%
Japon	Alliage ferreux amorphes en ruban (72029999 ; 72249090 ; 72269199)	15-0009	18 novembre 2015 D : 07/2014-06/2015 I : 01/2012-06/2015	32 284 t	70,14%
Union européenne	Aciers dits « magnétiques » laminés plats, à grains orientés (72251100 ;72261100)	15-0006	23 juillet 2015 D: 01/2014-12/2014 I : 01/2011-12/2014	16 986 t	16%

Source : Rapport semestriel au titre de l'article 16.4 de l'accord, Chine, Comité des pratiques antidumping de l'OMC, 10 mars 2016

Annexe n°7 - Importations chinoises de minerai de fer

Taux de croissance	2006 2007	2007 2008	2008 2009	2009 2010	2010 2011	2011 2012	2012 2013	2013 2014	2014 2015
Le Monde	17,8%	15,6%	41,4%	-1,4%	11,0%	8,4%	10,1%	13,8%	2,1%
Australie	15,0%	26,0%	42,4%	1,1%	12,1%	18,5%	18,5%	31,4%	10,9%
Brésil	28,9%	3,1%	41,6%	-8,4%	9,2%	15,4%	-6,1%	10,3%	12,3%
Afrique du Sud	-7,7%	25,0%	126,7%	-11,8%	20,0%	13,9%	4,9%	2,3%	2,3%
Ukraine	0,0%	150,0%	140,0%	0,0%	8,3%	23,1%	0,0%	18,8%	5,3%

Taux de croissance des importations en volume

Taux de croissance	2006 2007	2007 2008	2008 2009	2009 2010	2010 2011	2011 2012	2012 2013	2013 2014	2014 2015
Le Monde	62,5%	75,4%	-15,4%	57,3%	42,3%	-15,0%	9,9%	-9,9%	-38,7%
Australie	53,6%	91,7%	-5,7%	70,3%	44,9%	-9,4%	21,7%	0,3%	-34,2%
Brésil	72,4%	56,0%	-12,5%	37,4%	44,8%	-13,0%	-6,4%	-13,2%	-32,8%
Afrique du Sud	23,4%	87,0%	52,0%	42,6%	56,2%	-13,6%	9,0%	-18,2%	-37,3%
Ukraine	75,3%	204,8%	25,6%	56,7%	42,8%	3,2%	-2,7%	-1,4%	-33,9%

Taux de croissance des importations en valeur