

# Bulletin d'analyse économique

## Sommaire

### **TENSIONS ET REFORMES DANS LE SECTEUR BANCAIRE CHINOIS (JUILLET 2019) .. 4**

*Les autorités chinoises ont engagé depuis plus d'un an et demi une démarche résolue d'assainissement du secteur financier. La première cible en a été le shadow banking, dont le développement avait pris des proportions inquiétantes. Les effets de cette politique se font néanmoins sentir bien au-delà du seul segment du shadow banking. La faillite récente d'une banque (Baoshang Bank) a remis en avant les préoccupations sur la santé du secteur bancaire lui-même, ou plus précisément sur les — nombreuses — petites et moyennes banques. Les inquiétudes ont touché le marché interbancaire sur lequel ces banques, peu pourvues en dépôts, venaient se financer. L'incertitude quant au risque de contrepartie vient perturber le fonctionnement de ce marché, pourtant crucial en Chine. A un moment où l'économie chinoise ralentit fortement, et où le secteur privé manque cruellement de financements, les autorités sont désormais confrontées à un dilemme. Elles veulent préserver la crédibilité de leur démarche d'assainissement mais ne peuvent priver le secteur bancaire de liquidités.*

### **LE SSE STAR MARKET, LE MARCHE DES VALEURS TECHNOLOGIQUES DE SHANGHAI CONSTITUE-T-IL UNE REPOSE APPROPRIÉE A L'INEFFICIENCE DES MARCHÉS BOURSIERS CHINOIS? (JUILLET 2019)..... 6**

*Le marché boursier chinois est le deuxième marché mondial en termes de capitalisation boursière. Néanmoins, depuis sa création, l'indice de Shanghai a été l'un des indices les moins performants du monde et les financements en Chine restent majoritairement intermédiés. Le processus d'introduction en bourse — strictement encadré par le régulateur des valeurs mobilières — et des règles vagues sur les radiations de la cote ne contribuent pas à l'efficacité des marchés boursiers chinois. La réforme des marchés de capitaux constitue une priorité pour le gouvernement, notamment dans le contexte actuel d'accès limité aux financements pour le secteur privé. Le gouvernement a lancé mi-juin le SSE STAR Market, « le marché des valeurs technologiques ». La particularité de ce marché tient à son nouveau système d'enregistrement pour les IPOs, dont l'objectif est de réduire l'intervention du régulateur dans le processus d'inscription.*

### **LE NOUVEAU LPR, UNE ÉTAPE IMPORTANTE DANS LA LIBÉRALISATION DES TAUX D'INTERET EN CHINE ? (AOUT 2019)..... 9**

*La PBoC a remplacé le 20 août dernier son taux prêteur de référence par le Loan Prime Rate (LPR), et est ainsi passée d'un taux administré à un taux censé mieux refléter l'évolution des taux de marché. La réforme a été annoncée comme une étape importante du processus de libéralisation des taux d'intérêt en Chine. Cette réforme constitue une priorité pour le gouvernement qui souhaite baisser les coûts de financement pour les entreprises et améliorer l'efficacité du canal de transmission de la politique monétaire. Sur le court terme, l'impact sur l'octroi de prêts devrait néanmoins être marginal et la baisse des coûts de financements graduelle. Cette réforme, bienvenue et positive à terme, pourrait même peser sur la rentabilité des banques, déjà sous pression, et favoriser les SOEs au détriment du secteur privé.*



## **LES TERRES RARES, UNE « TRUMP CARD » POUR LA CHINE DANS LA GUERRE COMMERCIALE ?.....12**

*La domination chinoise sur les terres rares a de nouveau fait l'actualité lorsque le Président XI Jinping s'est rendu en mai 2019 dans une usine d'aimants permanents de la province du Jiangxi, faisant planer la menace que la Chine recoure à ce levier dans le cadre de la guerre commerciale l'opposant aux États-Unis. Contrairement aux idées reçues, cette domination, réelle, porte davantage sur l'aval que sur l'amont de la chaîne de valeur. Le levier qu'elle est susceptible de donner aux autorités chinoises dans leurs négociations avec les États-Unis ne doit pas être surestimé pour autant car il est, en pratique, difficilement activable.*

## **REFORME DES SOES ET NEUTRALITE CONCURRENTIELLE, LES PRIORITES DE LA CHAMBRE DE COMMERCE DE L'UNION EUROPEENNE EN CHINE..... 15**

*La Chambre de commerce de l'Union européenne en Chine (EUCCC) a choisi cette année de concentrer son Position Paper sur l'hégémonie des entreprises d'État (SOEs) et le concept de « neutralité concurrentielle ». Elle fait le constat que la politique chinoise d'ouverture formelle du marché (raccourcissement de la liste négative des investissements étrangers notamment) est insuffisante et demande des réformes susceptibles d'assurer un véritable level-playing field entre entreprises publiques et privées mais également entre opérateurs locaux et étrangers. Elle appelle en outre l'Union européenne à adopter des mesures défensives et à s'en servir non seulement comme protection contre les distorsions de marché mais également comme levier pour pousser les autorités chinoises à réformer les SOEs.*

## **ENQUETE DE LA CHAMBRE DE COMMERCE DE L'UNION EUROPEEN EN CHINE SUR LA CONFIANCE DES ENTREPRISES.....17**

*La Chambre de commerce de l'Union européenne a présenté, lundi 20 mai, les résultats de son Enquête annuelle de confiance. Conduite auprès de 585 entreprises européennes implantées en Chine, l'enquête s'est étirée entre janvier et février, en période de désescalade de la guerre commerciale. L'année 2018 a été présentée par les autorités chinoises comme un moment charnière dans la politique d'ouverture chinoise. En règle générale, les entreprises de certains secteurs concernés par les ouvertures de marché (automobile, cosmétiques) se réjouissent des mesures de libéralisation, mais seule une très faible minorité des entreprises (9%) jugent « significatives » ces ouvertures. Plus globalement, les obstacles à l'accès au marché stricto sensu (i.e. restrictions/interdictions inscrites dans la liste négative) revêtent un caractère secondaire pour les entreprises européennes, qui mettent plutôt en avant des obstacles d'ordre réglementaire/administratif. L'absence de level-playing field et la persistance de pratiques telles que les transferts de technologie forcés constituent une source majeure de frustrations. La crainte d'un ralentissement économique se traduit également par un pessimisme accru des entreprises européennes. L'impact des tarifs américains sur les exportations chinoises était, déjà au début de l'année, jugé négatif par 38% des entreprises européennes installées en Chine. Malgré ces défis, la Chambre martèle que les entreprises européennes n'envisagent pas de « se découpler » du marché chinois.*



## **PRESENTATION DU PROGRAMME « 1 000 » TALENTS, INITIATIVE DU PARTI COMMUNISTE CHINOIS (PCC) POUR ATTIRER LES HAUTS TALENTS INTERNATIONAUX EN CHINE ..... 20**

*Lancé en 2008 par le Comité Central du Parti communiste chinois, le programme « 1 000 talents » vise à attirer des chercheurs de haut niveau à venir travailler en Chine. Initialement réservé aux « Chinois d’outre-mer », il s’est depuis ouvert à tout expert étranger, ainsi qu’aux entrepreneurs. Parmi les principaux secteurs ciblés : les biotechnologies et sciences du vivant, les industries high-tech et les technologies de l’information. Si certaines études pointent vers un succès réel en matière de recrutement de « talents » à destination de l’industrie, le bilan apparaît plus mitigé en matière de recrutement de profils académiques, même si certains pans de la recherche chinoise ont été presque intégralement « importés » depuis l’étranger via ce programme (c’est par exemple le cas du quantique). Par ailleurs, depuis 2018, le programme est accusé par les autorités américaines de favoriser les transferts de propriété intellectuelle non sollicités vers la Chine. Le schéma consistant à recruter des « talents » pour de courtes durées chaque année, tout en les autorisant à conserver leur poste dans leur institution d’origine, fait désormais l’objet de contrôles aux États-Unis.*

## **LES IMPLICATIONS DU SYSTEME DE CREDIT SOCIAL POUR LES ENTREPRISES .... 23**

*En juillet dernier, le Conseil des affaires de l’Etat a présenté ses recommandations afin d’accélérer la mise en œuvre du système de crédit social (SCS). Bien que son déploiement complet ne soit prévu que pour 2020, le SCS est déjà largement opérationnel en Chine pour les individus mais aussi pour les entreprises, y compris étrangères. Ce dernier aspect est souvent négligé par les médias occidentaux alors même qu’il est pourtant une composante majeure du SCS. La Chambre de Commerce de l’Union Européenne en Chine (CCUE) en est pleinement consciente et a publié le 28 août un rapport sur le SCS appliqué aux entreprises.*

## Tensions et réformes dans le secteur bancaire chinois

Les autorités chinoises ont engagé depuis plus d'un an et demi une démarche résolue d'assainissement du secteur financier. La première cible en a été le *shadow banking*, dont le développement avait pris des proportions inquiétantes. Les effets de cette politique se font néanmoins sentir bien au-delà du seul segment du *shadow banking*. La faillite récente d'une banque (*Baoshang Bank*) a remis en avant les préoccupations sur la santé du secteur bancaire lui-même, ou plus précisément sur les –nombreuses– petites et moyennes banques. Les inquiétudes ont touché le marché interbancaire sur lequel ces banques, peu pourvues en dépôts, venaient se financer. L'incertitude quant au risque de contrepartie vient perturber le fonctionnement de ce marché, pourtant crucial en Chine. A un moment où l'économie chinoise ralentit fortement, et où le secteur privé manque cruellement de financements, les autorités sont désormais confrontées à un dilemme. Elles veulent préserver la crédibilité de leur démarche d'assainissement mais ne peuvent priver le secteur bancaire de liquidités.

### 1- Un secteur bancaire très hétérogène, que les autorités chinoises cherchent à assainir

Contrairement au secteur bancaire français, son équivalent chinois est faiblement concentré, les cinq principales banques commerciales (des SOE contrôlées par le ministère des Finances) ne représentent que 40% des actifs. Elles sont fortement capitalisées, disposent d'une base de dépôts confortable et financent les grandes entreprises les moins risquées (SOEs). En revanche, les *city commercial banks*, qui ont pratiquement doublé leurs parts de marché en 10 ans, représentent aujourd'hui près de 13% du secteur bancaire et sont particulièrement actives pour le crédit au secteur privé. Faute d'une large base de dépôts — n'étant pas autorisées à opérer en dehors de leur province d'origine et en raison d'un accès au refinancement de la Banque centrale plus coûteux — elles sont tributaires du *shadow banking*. Malgré une moindre qualité de leurs actifs, elles parvenaient à obtenir des financements à bas coût sur le marché interbancaire, le passif interbancaire étant perçu comme assorti d'une garantie implicite. Plusieurs banques de ce type ont fait l'objet d'opérations de renflouement et/ou de résolution, réalisées sans publicité aucune jusqu'à la résolution de *Baoshang* fin mai. Les

joint-stock banks (banques de taille intermédiaire cotées en bourse) et les Rural Financial Institutions représentent 30% des actifs bancaires et devront être recapitalisées à terme.

Depuis la mi-2017, les autorités ont pris de multiples mesures pour tempérer l'activité des segments les plus dynamiques du secteur financier (*shadow banking*). Ces mesures ont fermé la porte aux sources de financements alternatives, dont les WMPs<sup>1</sup> et les financements interbancaires (NCDs<sup>2</sup>). Les banques sont également tenues de provisionner davantage pour répondre aux nouveaux critères d'adéquation des fonds propres et aux exigences de traitement des crédits non-performants. Par ailleurs, la base de dépôts stables continue de se contracter. La concurrence en matière de collecte pourrait également s'intensifier à mesure que les possibilités de financement diminuent. Les joint-stock banks et les banques régionales ont particulièrement été touchées, étant davantage tributaires de ce système de financement parallèle.

### 2- Un défaut sur le marché interbancaire, assumé par les autorités mais qui les oblige à prendre des mesures de soutien

<sup>1</sup> Ces actifs financés par les produits de gestion de patrimoine hors bilan des banques, ainsi que les produits de gestion d'actifs d'institutions financières non bancaires ont encore reculé de 8% en 2018 après avoir reculé de 12% en 2017

<sup>2</sup> (Negotiable Certificates of Deposits ou certificats de dépôts négociables, qui représenteraient jusqu'à 40% du passif des petites banques).



Le 24 mai, la Banque centrale (PBoC) et le régulateur des banques et des assurances (CBIRC) ont annoncé la prise de contrôle de la Baoshang Bank par la CBIRC pendant 1 an, en raison de « risques de crédit sérieux ». Cette mise sous tutelle se différencie des opérations de renflouement antérieures. Elle est plus transparente et a été effectuée avec la mobilisation du fonds de garantie des dépôts, constitué depuis 2015 sous l'égide de la PBoC. En outre, elle introduit une part de risque dans la résolution bancaire, dans la mesure où seuls les dépôts *retail* ont été garantis, cette garantie ne s'étendant pas au passif interbancaire de Baoshang bank (équivalant ainsi à une levée de facto de la garantie implicite). En ce sens, l'événement de crédit de Baoshang constitue le premier défaut interbancaire en Chine et un gage de la volonté de réforme des autorités.

Si la PBoC a réaffirmé que la Baoshang était un cas isolé, cet événement a entraîné de fortes tensions sur le marché interbancaire, compte tenu de l'inquiétude suscitée par le défaut, notamment aux yeux des grandes institutions bancaires qui équilibrent le marché. On a pu ainsi noter des tensions sur le marché des NCDs, dont les émissions sont le fait pour 90% des petites et moyennes banques. Ces dernières ont de fait moins de fonds disponibles à prêter aux institutions financières non bancaires, dont des sociétés de courtage, qui investissent à leur tour sur le marché obligataire. D'où des effets de bord sur le marché des obligations structurées émises par les sociétés privées les

moins bien notées et les véhicules de financement des gouvernements locaux.

Afin de réduire les tensions, les autorités sont intervenues massivement. La PBoC a injecté plus de 600 Mds RMB de liquidité en juin, soit l'injection la plus importante depuis le début de l'année. En outre, afin d'assurer l'accès à la liquidité pour les petites et moyennes banques, la PBoC a pris des mesures techniques, telles que l'augmentation des quotas de standing lending facilities (SLF) et des quotas de réescompte ainsi que l'acceptation des NCDs comme collatéral. Elle a par ailleurs garanti des NCDs émis par une autre banque en difficulté, Bank of Jingzhou.

La CSRC, régulateur des valeurs mobilières, a également pris des mesures pour soutenir les sociétés de courtage. Elle a demandé aux neuf plus grandes sociétés de courtage et aux gestionnaires d'actifs d'offrir des liquidités aux sociétés de courtage de taille intermédiaire. En échange de ce soutien, la China Securities Finance Corporation, une entité publique, fournira des possibilités de financement aux sociétés participant au programme. Parallèlement, la PBoC et la CBIRC (régulateur bancaire) ont demandé aux grandes banques d'Etat de faciliter l'accès aux financements de ces sociétés. Finalement, la CSRC a relâché certaines restrictions concernant l'émission de financial bonds pour les sociétés de courtage et augmenté leur quota d'émissions d'obligations de court terme (commercial paper).

**Hannah Fatton, David Karmouni (Juillet 19)**

## **Le SSE STAR Market, le marché des valeurs technologiques de Shanghai constitue-t-il une réponse appropriée à l'inefficience des marchés boursiers chinois?**

*Le marché boursier chinois est le deuxième marché mondial en termes de capitalisation boursière. Néanmoins, depuis sa création, l'indice de Shanghai a été l'un des indices les moins performants du monde et les financements en Chine restent majoritairement intermédiés. Le processus d'introduction en bourse — strictement encadré par le régulateur des valeurs mobilières — et des règles vagues sur les radiations de la cote ne contribuent pas à l'efficience des marchés boursiers chinois. La réforme des marchés de capitaux constitue une priorité pour le gouvernement, notamment dans le contexte actuel d'accès limité aux financements pour le secteur privé. Le gouvernement a lancé mi-juin le SSE STAR Market, « le marché des valeurs technologiques ». La particularité de ce marché tient à son nouveau système d'enregistrement pour les IPOs, dont l'objectif est de réduire l'intervention du régulateur dans le processus d'inscription.*

### **1- Les bourses chinoises pâtissent d'un écosystème peu propice à leur développement**

Les introductions en bourse, à l'image des marchés boursiers chinois, sont caractérisées par le rôle très important joué par les autorités. En Chine, le processus d'introduction en bourse est strictement encadré par le régulateur (CSRC) et est confidentiel. Ce système par approbation s'oppose ainsi au système par enregistrement qui est adopté dans la majorité des pays. Il fait de la CSRC le seul arbitre du choix des entreprises qui seront cotées et du prix des IPO, qui est d'ailleurs plafonné<sup>1</sup>. Le processus d'introduction en bourse en Chine est ainsi peu prévisible, long et sujet à la corruption aux dires mêmes des autorités chinoises<sup>2</sup>.

Ce système d'approbation conforte les investisseurs dans le sentiment d'absence de risque, au motif que les sociétés sélectionnées seraient de bonne qualité. Le premier jour de cotation, durant lequel le plafond sur les mouvements des prix est levé, la quasi-totalité des prix s'envolent, permettant aux spéculateurs de dégager rapidement une plus-value. La rigidité du processus d'IPO a aussi entraîné

l'essor du *backdoor listing*, des entreprises cherchant à être cotées en acquérant des entreprises déjà cotées<sup>3</sup>. Ce phénomène a été exacerbé par le caractère vague des règles sur le *delisting*, qui permettent en pratique à des entreprises en mauvaise posture de se maintenir sur les places chinoises<sup>4</sup>.

Le système actuel d'IPO impose des exigences strictes aux entreprises, notamment en termes de rentabilité, de ce fait fermant la porte à de nombreuses start-ups. Les SOEs, provenant d'industries plus matures, ont plus de chance de s'introduire en bourse. D'autres contraintes, dont les délais de suspension de cotation et les plafonds journaliers sur les mouvements des prix des actions, pèsent sur l'attractivité des places boursières chinoises. En outre, les entreprises possédant une structure dite de *multiple voting shares*, pratique courante pour les géants chinois de la tech, ne peuvent pas être cotées en Chine continentale. Ainsi, les géants technologiques chinois ont tous choisi de s'introduire sur une place étrangère, qui offre en outre des garanties importantes en termes de sécurité juridique et de transparence sans commune mesure avec Shanghai ou Shenzhen. En 2018, moins d'un tiers des capitaux levés par

<sup>1</sup> A 23 fois les bénéfices par action (BPA). La question est aussi de savoir si les régulateurs peuvent agir en qualité de filtre sélectif (appréhender les tendances de l'industrie, estimer le potentiel de développement d'une société, établir les prix...).

<sup>2</sup> LIU Shiyu, l'ancien président de la CSRC fait actuellement l'objet d'une enquête pour « corruption », délits d'initié et introduction en bourse facilitée et l'ancien

vice-président de la CSRC Yao Gang, a été condamné à 18 ans de prison en 2018

<sup>3</sup> Ces *shell companies* sont l'objet de spéculation : les prix des actions s'envolent une fois un plan de restructuration approuvé

<sup>4</sup> Très peu d'entreprises sont rayées de la cote boursière : moins de 60 (sur 3 500) en Chine depuis 2007 contre 9 000 aux EU.

des entreprises chinoises par le biais d'IPO l'ont été sur les marchés domestiques. De ce fait, une majeure partie de la valeur créée bénéficie à des investisseurs non-résidents, compte tenu des restrictions sur les flux de capitaux offshore.

Les autorités sont conscientes qu'une refonte en profondeur des marchés de capitaux est essentielle. Le développement de la finance directe — moins de 20% des financements en Chine contre plus de 80% aux EU — pourrait permettre au secteur privé d'accéder à des financements de marché dans le contexte actuel de *de-risking*. En outre, le gouvernement souhaite soutenir les entreprises des secteurs « stratégiques », souvent des entreprises privées à fort potentiel de croissance mais qui ne répondent pas aujourd'hui aux critères de cotation. Néanmoins, la poursuite de réformes a longtemps été obstruée par la préoccupation des autorités liées aux conséquences potentielles d'un relâchement des contrôles. En effet, les ménages représentent 90% des investisseurs<sup>5</sup>, ce qui par ailleurs engendre une forte volatilité des bourses chinoises et des phénomènes de sur réaction face aux annonces conjoncturelles.

## 2- La réponse apportée : le SSE STAR Market

Début novembre, Xi Jinping avait annoncé la création d'un nouveau marché des valeurs technologiques. Pour cette raison, il est qualifié par la presse de « Nasdaq chinois ». Répondant rapidement à la demande du président, la Bourse de Shanghai et la CSRC ont lancé le *STAR Market* en juin. Il est présenté comme un élément pivot de la réforme financière. Sa particularité réside dans son nouveau système d'enregistrement en matière d'IPO, rendant l'introduction en bourse plus rapide et plus simple. L'accent est également mis sur la divulgation de l'information. La Bourse de Shanghai mènera le processus de sélection, entièrement dématérialisé et public, et le régulateur, dans les faits, interviendra

seulement en fin de parcours pour enregistrer la société. De plus, le mécanisme de *delisting* est plus strict.

Ce marché fait, en théorie, l'objet d'un véritable ciblage sectoriel : 34 secteurs définis par le régulateur (dont les semi-conducteurs, des circuits intégrés, l'IA, la biotechnologie,...). Ainsi, les prérequis du *STAR Market* ont été assouplis, particulièrement en termes de rentabilité et de trésorerie, favorisant ainsi les valeurs technologiques en phase de démarrage. Par ailleurs, les entreprises dotées d'une structure de *multiple voting shares*, pourront émettre des *China Depositary Receipts* sur ce nouveau marché. Les entreprises pourront aussi décider de rapatrier les fonds levés sur ce marché à l'étranger.

Ce n'est pas la première fois que la Chine essaie de créer un marché de valeurs technologiques, sans succès flagrant à ce stade. La majorité des entreprises cotées sur le *Chinext* n'ont pas beaucoup de lien avec la tech et leurs performances boursières sont nettement inférieures à celles des bourses principales. Si les exigences du *STAR Market* apparaissent plus souples que celles du *Chinext*, favorisant ainsi les *start-up*, 120 sur 122 des candidats au *STAR Market* pourraient être cotées sur le *Chinext*. En outre, les critères de cotation afférents aux entreprises possédant une structure *multiple voting share* demeurent très restrictifs, limitant les opportunités pour les géants chinois cotés à l'étranger.

Les autorités semblent toujours omniprésentes. La CSRC doit désormais étudier si une compagnie peut s'introduire en bourse en fonction de « son intensité technologique ». La question est alors de savoir si les autorités pourront juger la capacité d'une entreprise à innover. Par ailleurs, les gouvernements locaux multiplient déjà les mesures de soutien pour permettre à leurs entreprises locales d'accéder à ce canal de financement (réductions d'impôts,

<sup>5</sup> Sur les marchés matures (EU, UE, HK,...) les investisseurs institutionnels représentent environ 80% des investisseurs et acquièrent des titres dans une optique de

long terme, permettant ainsi de mieux apprécier les dynamiques sectorielles



subventions jusqu'à 20M RMB), créant des distorsions de concurrence, dans un contexte où

les choix politiques peuvent se substituer à des critères rationnels.

*Le lancement de ce nouveau marché, censé répondre à des objectifs extrêmement ambitieux, est assorti de plusieurs défis. Il faudra que les prix d'introduction en bourse reflètent fidèlement les fondamentaux d'une entreprise. Le gouverneur de la PBoC a déjà pointé la difficulté de la tâche, soulignant le manque d'expérience des sociétés de courtage et des banques d'investissement en matière de fixation de valeurs de marché. Par ailleurs, si le système d'enregistrement doit, en principe, éliminer l'approbation implicite du gouvernement, le ciblage d'entreprises de « secteurs stratégiques », soutenues par l'Etat central, pourrait renforcer l'aléa moral. Trois entreprises ont déjà obtenu l'accord de la CSRC. Malgré un PER très élevé, plus de deux fois supérieur à la moyenne des entreprises cotées en Chine, ces entreprises ont rapporté que leurs actions auraient été sursouscrites plus de 300 fois.*

**Hannah Fatton, Zilan Huang** (Juillet 2019)

## Le nouveau LPR, une étape importante dans la libéralisation des taux d'intérêt en Chine ?

La PBoC a remplacé le 20 août dernier son taux prêteur de référence par le Loan Prime Rate (LPR), et est ainsi passée d'un taux administré à un taux censé mieux refléter l'évolution des taux de marché. La réforme a été annoncée comme une étape importante du processus de libéralisation des taux d'intérêt en Chine. Cette réforme constitue une priorité pour le gouvernement qui souhaite baisser les coûts de financement pour les entreprises et améliorer l'efficacité du canal de transmission de la politique monétaire. Sur le court terme, l'impact sur l'octroi de prêts devrait néanmoins être marginal et la baisse des coûts de financements graduelle. Cette réforme, bienvenue et positive à terme, pourrait même peser sur la rentabilité des banques, déjà sous pression, et favoriser les SOEs au détriment du secteur privé.

### **1 - Le système bancaire chinois est un système dual qui repose à la fois sur des taux de référence, définis par la PBoC, et par des taux davantage déterminés par le marché**

Les taux de référence – le taux de dépôt et le taux prêteur – s'établissent à respectivement 1,5% et 4,35% et sont restés stables depuis octobre 2015. Ainsi, les taux de référence sont rigides en Chine et peinent à refléter réellement l'offre et la demande. Les banques ne sont pas formellement obligées d'appliquer ces taux mais en pratique ne s'en écartent guère et s'en servent comme baromètre. Depuis 2013, côté prêteur, la PBOC a également introduit un « taux de marché » le *Loan Prime Rate* (LPR), défini comme le taux d'intérêt fixé par les dix plus grandes banques commerciales à leurs clients présentant un risque de défaut faible. Néanmoins, le LPR est resté extrêmement stable<sup>1</sup> et n'a pas dévié de plus de 10 pdb du taux de référence et n'a pas par conséquent joué le rôle de signal prix influençant les comportements des intervenants de marché.

### **2 - Dans une démarche de libéralisation des taux d'intérêt, les autorités ont substitué le LPR, dont la méthodologie de**

### **fixation a été revue, au taux prêteur de référence de la PBOC.**

La libéralisation des taux d'intérêt est un des principaux thèmes de la réforme du secteur financier et apparaissait au rang des priorités de la PBoC pour 2019<sup>2</sup>. L'objectif de cette réforme est d'unifier les deux *tracks* du système bancaire (*dual-track interest rates system*) et ainsi d'améliorer l'efficacité et l'efficience du système bancaire. Concrètement, les banques devront désormais déterminer le nouveau LPR en ajoutant quelques points de base à leur coût de refinancement auprès de la PBoC lors d'opérations d'*open market*<sup>3</sup>. Pour « améliorer la représentativité du LPR », le nombre des banques participant à la détermination de ce taux a été élargi de 10 à 18<sup>4</sup>, pour englober, en plus des grandes banques commerciales d'Etat, des *city commercial banks*, des *rural commercial banks*, des banques étrangères et des banques privées. Le LPR sera publié sur une base mensuelle. En outre, la PBoC a introduit un LPR à 5 ans, qui devrait fournir une meilleure indication pour les prêts de long terme. La PBoC a également signalé son intention de « corriger les pratiques en matière de fixation de taux plancher implicite ». A

<sup>1</sup> Selon la PBoC, son extrême stabilité s'expliquerait en partie par une concertation des grandes banques sur un prix plancher, à 90% du taux de référence de la PBoC.

<sup>2</sup> Elle s'inscrit pleinement dans la réforme financière du côté de l'offre, présentée par Xi Jinping en février 2019, qui voit la finance au « service de l'économie réelle »

<sup>3</sup> Principalement la facilité de prêt à moyen terme, le MLF.

<sup>4</sup> Les 10 anciennes banques sur la liste sont ICBC, ABC, BOC, CBC, BOCOM, CMB, CNBC, CIBP, SPDB, China

Minsheng Bank. Les 8 nouvelles banques ajoutées sont Xi'an city Commercial Bank, Bank of Taizhou, Shunde rural Commercial Bank, Shanghai rural Commercial Bank, Standard Chartered, City, Webank, Mybank. Les 10 anciennes banques représentaient 50,75% des actifs du secteur bancaire à fin 2018 alors que conjointement les 18 banques retenues représentent dorénavant 51,49% du total.

contrario, aucune réforme n'est annoncée en ce qui concerne le taux de dépôt.

### 3 - Au-delà du fonctionnement du système bancaire, les autorités poursuivent un double objectif :

- Elles entendent améliorer le canal de transmission de la politique monétaire. L'assouplissement de la politique monétaire, depuis l'été 2018, ne s'est que partiellement transmis à l'économie réelle. Si les injections de liquidités et les réductions successives des RRO ont permis de baisser les taux interbancaires — qui est le coût marginal de financement pour les banques — les taux d'intérêts bancaires ne se sont pas ajustés. Avec ce nouveau système, la PBoC devrait influencer les taux des prêts bancaires d'une manière plus flexible et plus fréquente par le biais des opérations d'*open market*<sup>5</sup>. Cela contribuera à normaliser les pratiques de la PBoC au regard de celles des principales banques centrales.
- Elles cherchent un nouveau moyen de réduire les coûts de financements pour les entreprises. La PBoC a explicité cet objectif, ce qui devrait théoriquement inciter les banques à abaisser progressivement le LPR (ce qui constitue un exemple de *window guidance*). Pour mémoire, une baisse des coûts de financement des PME de 100 pbb en 2019 est visée<sup>6</sup>. Ces annonces sont intervenues dans un contexte économique dégradé en Chine – publication d'indicateurs économiques décevants et une escalade des tensions commerciales – et alors que d'autres

banques centrales baissent ou vont baisser leur taux.

### 4 - Les effets de cette réforme devraient néanmoins être limités :

- *Techniquement, la baisse du LPR est demeurée très marginale initialement.* Il a été annoncé à 4,25% le 20 août, contre 4,31% pour l'ancien LPR<sup>7</sup>. Une baisse très graduelle des taux est l'option la plus probable. On pourrait ainsi s'attendre à une légère baisse du LPR lors des prochaines fixations. L'assouplissement monétaire par ce nouveau canal est aussi moins important, une baisse du LPR n'ayant d'incidence que sur les nouveaux contrats. Sous l'ancien système, une baisse du taux prêteur de référence entraînait une baisse des taux pour les nouveaux contrats et les encours. En outre, ce nouveau système permet de différencier la tarification des prêts aux entreprises et des prêts hypothécaires, permettant à la PBoC d'abaisser les taux d'intérêts pour les entreprises sans stimuler le marché immobilier<sup>8</sup>.
- *La capacité et la volonté des banques de prêter à moindre coût sont réduites par les contraintes qui continuent à peser sur leurs coûts de financement.* Les marges nettes d'intérêts des banques sont déjà sous pression dans un contexte de ralentissement économique<sup>9</sup>. Cette réforme pourrait même renforcer la vulnérabilité des petites banques, déjà confrontées à des problèmes de liquidités et à des risques croissants, et obliger les grandes banques d'État à intervenir pour les renflouer<sup>10</sup>

<sup>5</sup> En effet, les taux des nouveaux emprunts sont désormais fixés en fonction du LPR et non du taux prêteur de référence sur l'ensemble de la durée du prêt, et le LPR devrait refléter les changements des coûts de financement pour les banques. Ainsi, les taux d'intérêts sur les encours devraient être nettement plus sensibles à la politique monétaire que par le passé.

<sup>6</sup> Objectif annoncé par Li Keqiang lors des assemblées législatives de mars 2018

<sup>7</sup> Le taux LPR à 5 ans est de 4,85%, contre 4,9% pour celui de la PBoC.

<sup>8</sup> Le 25 août, la PBoC a défini un taux plancher pour les prêts hypothécaires. Les taux des nouveaux prêts hypothécaires pour les primo-accédants (*first-home buyers*) ne devront pas être moins élevés que le Loan Prime Rate de la même maturité. Pour les achats d'un

second bien immobilier, les taux devront être au moins supérieurs de 60 point de base au LPR. Cette réforme a pour but de limiter la surchauffe du secteur immobilier et d'assurer qu'une baisse des taux d'intérêt ne bénéficie pas au secteur immobilier. En juillet, le bureau politique du PCC a exclu la possibilité d'utiliser le secteur immobilier comme stimulus macroéconomique.

<sup>9</sup> Les actions des banques ont chuté dans la foulée de l'annonce (-2,2% pour ICBC, -1,4% pour BoC et -1,2% pour ABC)

<sup>10</sup> Cela a été le cas pour la Baoshang Bank, la Bank of Jinzhou et la Hengfeng Bank. Ce processus de consolidation/renflouements par des entités publiques dans le secteur bancaire devrait se poursuivre, voire s'accroître.

affaiblissant du même coup ces dernières. Dans ce contexte et pour s'assurer malgré tout de la mise en place de la réforme, la PBoC a dû mettre en place des mesures directives<sup>11</sup> à contre-courant de sa volonté de libéralisation. En outre, pour diminuer les coûts de financement des banques, la PBoC a continué d'assouplir les exigences prudentielles (RRO)<sup>12</sup>. Elle pourrait également abaisser les taux sur ses opérations de refinancements (MLF) dans le courant du mois de septembre.

- *L'accès privilégié au crédit des entreprises publiques n'est pas remis en question.* Ce biais pourrait même être renforcé car ce sont les plus grands emprunteurs, majoritairement des SOEs, qui bénéficient aujourd'hui de taux avoisinant

le LPR et qui devraient enregistrer une baisse de leurs coûts de financement. Le secteur privé, qui empruntait déjà à des taux très supérieurs au taux de référence, ne devrait pas bénéficier de baisses significatives de ses coûts de financement. Quand bien même cela serait le cas, la demande de crédit du secteur privé devrait rester en berne du fait de la conjoncture dégradée et de l'incertitude liée aux tensions commerciales (contrairement à la demande de crédit des entreprises publiques qui est davantage soumise aux injonctions des autorités).

**Hannah Fatton, Zilan Huang (Août 2019)**

---

<sup>11</sup> La PBOC a chargé les grandes institutions financières d'émettre au moins 30% de leurs nouveaux prêts en fonction du LPR d'ici septembre, 50% avant fin décembre et 80% fin mars. En outre, l'utilisation du LPR a été incluse dans la revue macro prudentielle.

<sup>12</sup> LaPBoC a annoncé le 6 septembre une baisse du ratio des réserves obligatoires (RRO) en RMB de 0,5 pt de pourcentage à partir du 16 septembre pour l'ensemble des banques commerciales. Une baisse ciblée des RRO pour

les city commercial banks de 1 pt supplémentaire a également été annoncée. Ces baisses devraient permettre de libérer 900 Mds RMB de liquidités. La PBoC a annoncé que les fonds libérés par cette baisse des RRO devraient permettre de « baisser les coûts de financement des banques d'environ 15 Mds RMB par an, ce qui devrait ensuite entraîner une baisse des taux d'intérêts réels des prêts.

---

## Les terres rares, une « trump card » pour la Chine dans la guerre commerciale ?

---

*Depuis la fin des années 1990, la Chine a assuré la fourniture d'environ 90% de la demande mondiale en terres rares, alors que seul un tiers des réserves mondiales de terres rares sont localisées sur son sol. Grâce à plusieurs dispositifs de soutien indirect et une stratégie de protection de son marché, la Chine a acquis, au début des années 2000, un quasi-monopole sur l'exploitation de terres rares, avant d'étendre son contrôle sur l'ensemble de la chaîne de valeur suite à l'introduction de quotas d'exportation qui ont eu pour conséquence d'attirer entreprises et savoir-faire étrangers. En bout de chaîne, la Chine assure désormais 80% de la production mondiale d'aimants à base de néodyme. Sous l'effet de plusieurs facteurs, dont certains sont internes à la Chine (volonté de lutter contre l'exploitation illégale et de protéger l'environnement, épuisement des ressources), celle-ci compte de plus en plus sur ses partenaires pour assurer son approvisionnement en terres rares brutes. En 2018, la Chine est devenue importatrice nette de minerais et d'oxydes de terres rares, tout en conservant le contrôle des activités de transformation en aval : la Chine exporte désormais avant tout des produits transformés, parfois très sophistiqués. La domination de la Chine sur la chaîne de valeur des terres rares a fait un retour spectaculaire sur le devant de la scène en mai 2019, suite à la visite très médiatisée du Président Xi Jinping, accompagné du négociateur en chef avec les États-Unis Liu He, dans une usine d'aimants permanents du Jiangxi. Cette visite avait vocation à envoyer un message clair à l'administration américaine : la Chine possède, avec les terres rares, un instrument possible de rétorsion, voire une « trump card » qu'elle pourrait utiliser pour remporter la guerre commerciale. Cependant, l'imposition par la Chine de restrictions à l'exportation de terres rares constituerait une stratégie plus risquée qu'il n'y paraît : elle pourrait même se révéler contreproductive.*

### **1 - La Chine joue un rôle central dans l'industrie des terres rares.**

Les terres rares constituent un ensemble d'éléments plus ou moins critiques largement utilisés dans le secteur des hautes-technologies, de l'électronique, des énergies nouvelles ou encore de la défense. Des mines au composant sophistiqué, leur chaîne de valeur inclut : (i) l'extraction des minerais, (ii) la transformation en oxydes, (iii) celle en métaux puis (iv) en alliages et (v) la production de composants et notamment d'aimants permanents. La Chine dispose d'un tiers des réserves mondiales de ces minerais qui sont considérés comme « modérément abondants » mais elle en assure aujourd'hui environ 70% de l'extraction et de la production (après avoir joui d'un quasi-monopole entre 2003 et 2010). Les parts de marché chinoises en aval de la chaîne de valeur sont également très importantes : la Chine assure plus de 90% de la production mondiale d'aimants permanents à base de terres rares, et

80% de la production d'aimants à base de néodyme, l'un des plus utilisés.

### **2 - Cette position dominante est le résultat d'une politique volontariste.**

Celle-ci a débuté dès la fin des années 1980 sous l'impulsion de Deng Xiaoping. Les autorités de l'époque ont encouragé le développement des activités d'extraction via des dispositifs de soutien indirects (octroi de terrains, fourniture d'énergie à bas prix) et des programmes publics de recherche et développement, tout en s'appuyant sur des standards environnementaux et sociaux (coût du travail) moins-disants. Elles ont aussi protégé le marché chinois en amont en interdisant aux entreprises étrangères d'investir dans l'extraction de terres rares, une interdiction encore en vigueur à ce jour. Les autorités ont mis en place en parallèle une politique d'attraction des entreprises et savoir-faire étrangers en

matière de transformation des terres rares<sup>1</sup>. Elles ont imposé des quotas et des taxes à l'exportation à partir de 2006 puis les ont renforcés en 2010, ce qui a encouragé la formation de partenariats industriels entre entreprises chinoises et étrangères en Chine<sup>2</sup> et conduit à des transferts de technologie sur des activités à forte valeur ajoutée.

### **3 - Cette politique a eu des résultats positifs sur le plan industriel mais beaucoup moins sur le plan environnemental, contraignant les autorités à reprendre en main le secteur.**

Aujourd'hui, un véritable savoir-faire technologique chinois existe dans le secteur des terres rares. Il est le résultat des transferts de technologies et d'une intégration verticale sur l'ensemble de la chaîne de valeur, de l'extraction à la fabrication d'alliages, d'entreprises chinoises qui font figure de champions mondiaux dans le secteur<sup>3</sup>. L'instauration de quotas d'exportation a renforcé le phénomène, déjà largement répandu, d'exploitation non-déclarée des mines à des fins d'exportation illégale. L'exploitation des gisements, mais aussi les activités de séparation et de raffinage des terres, se sont révélées très coûteuses sur le plan social et environnemental, avec l'apparition de lacs toxiques et la multiplication des cas d'empoisonnement à l'acide sulfurique, ce qui a pu générer des mouvements de protestation sociale. Alors que la lutte contre la pollution fait partie des « trois batailles fondamentales »

identifiées par les autorités chinoises, ces dernières ont présenté l'accélération de leur politique de consolidation du secteur autour de six grandes entreprises d'État, au même titre que l'introduction de quotas de production, comme un moyen de mieux lutter contre les dérives environnementales, les petits acteurs étant jugés les plus polluants.

### **4 - Davantage que sur l'amont de la chaîne de valeur, c'est sur l'aval que le rôle de la Chine est prépondérant.**

En amont, la Chine, importatrice nette de minerais et oxydes de terres rares depuis 2018, se tourne de plus en plus vers des pays tiers pour assurer son approvisionnement : les États-Unis<sup>4</sup>, pour ce qui est des minerais ; la Malaisie et la Birmanie, pour ce qui est des oxydes<sup>5</sup>. Au cours des dernières années, des entreprises chinoises<sup>6</sup> ont conclu des contrats leur réservant tout ou partie des terres rares extraites dans des mines à l'étranger, par exemple à Madagascar ou au Groenland. En aval, la Chine demeure une exportatrice nette de métaux de terres rares<sup>7</sup> mais surtout d'aimants permanents<sup>8</sup> - éléments clefs présents dans les éoliennes, les appareils d'imagerie par résonance magnétique (IRM), les moteurs électriques et hybrides, les drones, le matériel militaire, etc.

### **5 - C'est cette position dominante que la Chine menace d'instrumentaliser dans le**

<sup>1</sup> Par exemple : acquisition de Magnequench, filiale de General Motors, par Zhong Ke San Huan en 1995

<sup>2</sup> Par exemple : Hitachi Metals – Zhong Ke San Huan en 2015

<sup>3</sup> Six entreprises d'État – Northern Rare Earth (Group) Hi-Tech; Chinalco ; Minmetals; Xiamen Tungsten; Ganzhou Rare Earth Group; Guangdong Rare Earth Industry – se taillent notamment la part du lion sur les activités d'extraction. L'entreprise Shenghe est intégrée verticalement.

<sup>4</sup> Les importations chinoises de minerais de terres rares extraits au sein de la mine de Mountain Pass, site historique américain remis en activité en 2018, ont représenté 28 000 tonnes l'année dernière, soit près du quart de l'extraction chinoise totale.

<sup>5</sup> Les importations d'oxydes provenaient en majorité de Malaisie, lieu d'implantation de l'entreprise australienne Lynas, mais également de Birmanie, où de nombreux industriels chinois ont déplacé leurs activités de production (jusqu'à la décision des autorités chinoises, en mai 2019, d'interdire les importations de terres rares extraites en Birmanie pour lutter contre les trafics).

<sup>6</sup> Il s'agit de l'entreprise chinoise Shenghe.

<sup>7</sup> Les exportations de métaux de terres rares ont doublé en valeur en 2018, se dirigeant à près de 80% vers le Japon.

<sup>8</sup> Les exportations chinoises d'aimants permanents représentent un montant de 1,7 Mds USD d'exportations et sont très éclatées d'un point de vue géographique : l'Union européenne en reçoit 21%, devant les États-Unis (15%), l'Inde (12%) et le Japon (7%).

### **contexte de guerre commerciale avec les États-Unis.**

Dix jours après une nouvelle escalade tarifaire et cinq jours après l'inscription de Huawei sur l'*Entity List* américaine, en mai 2019, la réplique chinoise avait été de mettre en scène une visite du Président XI Jinping dans une usine d'aimants de terres rares du Jiangxi. Cette visite avait été interprétée par la presse chinoise comme un avertissement à l'encontre des États-Unis. Elle avait été suivie d'une demande des industriels chinois du secteur – formulée à deux reprises – de mettre en place des mesures de restriction des exportations vers les États-Unis.

### **6 - Les effets d'une *weaponization* des terres rares par les autorités chinoises seraient sans doute loin d'être tous bénéfiques à la Chine.**

Certes l'imposition de mesures de restriction à l'exportation des terres rares pourrait conférer un avantage comparatif immédiat aux acteurs chinois en leur permettant un accès privilégié à des ressources stratégiques. Néanmoins, de telles mesures augmenteraient également les incitations à la diversification, déjà à l'œuvre, des circuits commerciaux, et pourraient ainsi compromettre la centralité de la Chine dans la chaîne de valeur des terres rares. Elles pourraient par ailleurs rendre l'exploitation de nouvelles mines hors de Chine plus rentable via une augmentation des cours mondiaux du fait du choc d'offre. Elles compliqueraient en outre les objectifs internes de la Chine de lutte contre les

trafics illégaux et de protection de l'environnement en incitant à la contrebande, alors que la consolidation du secteur n'est pas achevée.

### **7 - Les autorités chinoises, par ailleurs, ne peuvent pas ignorer les marges de manœuvre dont disposeraient États-Unis s'ils devaient faire face à de telles mesures.**

Elles scrutent notamment avec beaucoup d'attention les contacts entre les États-Unis et la Mongolie, car ces derniers sont perçus comme pouvant s'intégrer dans la stratégie de réduction des dépendances et de développement de nouveaux partenariats mise en place par l'administration américaine. Un embargo chinois à destination des États-Unis ne pourrait pas porter sur la totalité de la chaîne de valeur des terres rares – la Chine dépend des importations américaines en ce qui concerne les minerais et les oxydes de terres rares – mais seulement sur les produits très en aval comme les aimants permanents. Or, sauf à ce que la Chine impose des restrictions à l'ensemble de ses partenaires, les États-Unis peuvent, au moins en théorie, se fournir auprès de partenaires non-soumis aux mesures chinoises, maîtrisant les technologies de transformation et disposant d'une base de production domestique, tels que le Japon (aimants). Dans un second temps, les États-Unis semblent prêts à soutenir le développement des activités aval sur leur territoire, avec la reprise annoncée des opérations de transformation sur le site de Mountain Pass en 2020.

**Camille Bortolini**

## Réforme des SOEs et neutralité concurrentielle, les priorités de la Chambre de commerce de l'Union européenne en Chine

La Chambre de commerce de l'Union européenne en Chine (EUCCC) a choisi cette année de concentrer son Position Paper sur l'hégémonie des entreprises d'État (SOEs) et le concept de « neutralité concurrentielle ». Elle fait le constat que la politique chinoise d'ouverture formelle du marché (raccourcissement de la liste négative des investissements étrangers notamment) est insuffisante et demande des réformes susceptibles d'assurer un véritable level-playing field entre entreprises publiques et privées mais également entre opérateurs locaux et étrangers. Elle appelle en outre l'Union européenne à adopter des mesures défensives et à s'en servir non seulement comme protection contre les distorsions de marché mais également comme levier pour pousser les autorités chinoises à réformer les SOEs.

### 1 - Les SOEs chinoises ne jouent pas à armes égales avec les entreprises privées, en particulier étrangères, selon l'EUCCC

La grande majorité des entreprises européennes actives en Chine (70 %) est confrontée à la concurrence d'entreprises d'État chinoises<sup>1</sup>. Ces dernières bénéficient selon l'EUCCC de multiples avantages : facilité d'accès à des responsables gouvernementaux, capacité d'influence sur la conduite des politiques, accès privilégié aux financements et aux licences, etc. Ces avantages sont incompatibles avec le concept de neutralité concurrentielle<sup>2</sup> pourtant prôné par les autorités.

### L'application stricte du principe de neutralité concurrentielle bénéficierait aux opérateurs européens dans trois secteurs pris pour exemples par l'EUCCC :

Dans le secteur de l'énergie, les barrières *de jure* à l'investissement étranger dans l'exploration et l'exploitation de gaz naturel ont été levées en juillet 2019, mais les activités de transport, de stockage et de transformation restent soumises à des régimes d'autorisations administratives *de facto* favorables aux SOEs.

Dans le secteur de la construction navale, les plafonds de participation étrangère ont été levés en juillet 2018<sup>3</sup>, mais deux SOEs (CSIC et CSSC) ont présenté un plan de fusion qui aboutirait à la création d'un mastodonte industriel contrôlant 20 % du marché mondial.

Dans le secteur des équipements médicaux, de nombreux gouvernementaux locaux<sup>4</sup> ont introduit des dispositions « *Buy Chinese* » pour leurs hôpitaux.

### 2 - L'EUCCC entend participer au débat interne chinois sur la réforme des SOEs

Selon l'EUCCC, l'économie chinoise souffre d'une mauvaise allocation des ressources. Les SOEs vampirisent les prêts bancaires<sup>5</sup> au détriment des entreprises privées grâce à la garantie implicite de l'État dont elles bénéficient. Elles reçoivent des subventions directes et indirectes, notamment sous la forme de prêts bancaires à taux préférentiel moins élevés que les acteurs privés. Elles se singularisent par d'importants retards de paiements (souvent plus d'un an) qui pénalisent leurs fournisseurs privés. Elles sont par ailleurs inefficaces et peu rentables comme le montre la

<sup>1</sup> La domination des entreprises d'État est jugée particulièrement manifeste dans les secteurs de l'agriculture, de l'aviation, de la banque, de l'assurance, de la chimie, de la construction, de l'énergie, de l'environnement, des assurances, de l'industrie navale, du transport maritime et des services liés à la qualité et à la sécurité.

<sup>2</sup> Il y a neutralité concurrentielle dès lors qu'aucune entité exerçant des activités sur un marché économique ne se caractérise par des avantages ou des désavantages concurrentiels injustifiés.

<sup>3</sup> L'ouverture du secteur aux investissements étrangers faisait partie des annonces de Xi Jinping au Forum de Bo'ao en avril 2018.

<sup>4</sup> La Chambre cite l'exemple du gouvernement de Shenzhen.

<sup>5</sup> Les SOEs concentreraient 80 % des crédits en 2016 contre 35 % en 2013.

multiplication par quatre de leur dette entre 2007 et 2017, période pendant laquelle leurs profits n'ont augmenté que de 60 %.

**Le poids des SOEs dans l'économie chinoise constituerait en outre une source de friction avec les grands partenaires internationaux de la Chine.** Les outils de protection auxquels recourent les États-Unis<sup>6</sup> mais aussi l'Union européenne trouvent en effet leur justification, selon l'EUCCC, dans cette prépondérance des SOEs.

**Un débat interne existerait en Chine sur la relance ou non des réformes économiques.** Pour l'EUCCC, la promotion du concept de « neutralité concurrentielle » par le gouverneur de la Banque centrale Yi Gang, en octobre 2018, et l'inscription de ce terme dans le programme de travail du Premier ministre Li Keqiang en mars 2019 témoignent de l'existence de ce débat. Il s'agit donc pour l'EUCCC de justifier ses recommandations en les présentant comme bénéfiques à la Chine elle-même.

### **3 - L'Europe se retrouve, selon l'EUCCC, face à son « Sputnik moment »**

Selon l'EUCCC, un renforcement des outils dont dispose l'UE vis-à-vis de la Chine pourrait servir

de levier pour promouvoir la réforme des entreprises d'État. Le nouveau mécanisme de filtrage des investissements étrangers constituerait ainsi « un bon point de départ » qui devrait être « enrichi et amélioré ». L'adoption de l'instrument international sur les marchés publics<sup>7</sup> pourrait « accroître la pression sur la Chine » en restreignant l'accès de ses grands groupes au marché européen tant qu'elle repousserait ses propres réformes. La conclusion d'un Accord sur les investissements « *meaningful*<sup>8</sup> » d'ici 2020 serait par ailleurs une « opportunité en or » et pourrait même tracer la route pour des discussions sur un accord de libre-échange UE-Chine.

L'EUCCC appelle de ses vœux une politique industrielle européenne. Face à l'ampleur des distorsions générées par les SOEs, l'UE devrait notamment adopter des mesures de soutien à l'innovation et de stimulation de la construction d'infrastructures. Elle devrait en outre et prioritairement réexaminer son droit de la concurrence afin de permettre l'émergence de champions européens.

**Camille Bortolini, Orhan Chiali**

---

<sup>6</sup> Le caractère central des SOEs dans le modèle économique chinois est qualifié de « cause profonde » de la guerre commerciale.

<sup>7</sup> Instrument visant à décourager la discrimination envers les entreprises de l'Union européenne dans les marchés

publics des pays tiers (via la restriction de l'accès au marché européen aux entreprises du pays tiers).

<sup>8</sup> C'est-à-dire octroyant aux investisseurs européens en Chine les mêmes opportunités que les investisseurs chinois en Europe et doté d'un mécanisme d'*enforcement* solide.

## Enquête annuelle de la Chambre de commerce de l'Union européenne en Chine sur la confiance des entreprises

La Chambre de commerce de l'Union européenne a présenté, le 20 mai, les résultats de son Enquête annuelle de confiance. Conduite auprès de 585 entreprises européennes implantées en Chine, l'enquête s'est étirée entre janvier et février, en période de désescalade de la guerre commerciale. L'année 2018 a été présentée par les autorités chinoises comme un moment charnière dans la politique d'ouverture chinoise. En règle générale, les entreprises de certains secteurs concernés par les ouvertures de marché (automobile, cosmétiques) se réjouissent des mesures de libéralisation, mais seule une très faible minorité des entreprises (9%) jugent « significatives » ces ouvertures. Plus globalement, les obstacles à l'accès au marché stricto sensu (i.e. restrictions/interdictions inscrites dans la liste négative) revêtent un caractère secondaire pour les entreprises européennes, qui mettent plutôt en avant des obstacles d'ordre réglementaire/administratif. L'absence de level-playing field et la persistance de pratiques telles que les transferts de technologie forcés constituent une source majeure de frustrations. La crainte d'un ralentissement économique se traduit également par un pessimisme accru des entreprises européennes. L'impact des tarifs américains sur les exportations chinoises était, déjà au début de l'année, jugé négatif par 38% des entreprises européennes installées en Chine. Malgré ces défis, la Chambre martèle que les entreprises européennes n'envisagent pas de « se découpler » du marché chinois.

### 1 - L'intérêt des mesures d'ouverture « post-Bo'ao » est jugé limité par les entreprises européennes

Alors que l'année 2018 a été présentée par les autorités chinoises comme un moment charnière dans la politique d'ouverture chinoise, dans la foulée des annonces du Président Xi Jinping au Forum de Bo'ao au mois d'avril, **deux entreprises européennes sur cinq notent des ouvertures de marché dans leur secteur**. Les entreprises concernées par le raccourcissement de la liste négative pour les investissements étrangers (automobile, services financiers) sont les plus enclines à reconnaître un certain degré d'ouverture. C'est dans le secteur des **cosmétiques** que l'on trouve le plus grand nombre d'entreprises (82%) soulignant une amélioration des conditions d'accès au marché – conséquence des mesures de simplification du système d'approbation des cosmétiques importées.

**Une très faible minorité des entreprises – 9% – jugent « significatives » ces ouvertures intervenues en 2018.** Le cas du **secteur financier** est particulièrement emblématique : alors que les deux tiers des entreprises du secteur notent un allègement des conditions

d'accès au marché, seules 9% estiment que ces mesures auront un impact important. Pour la Chambre, ces chiffres s'expliquent par le caractère trop tardif des mesures: « *state-owned banks have been protected from international competition for so long that they already have a well-established foothold, making it difficult for foreign banks to expand their market share of 1,32%<sup>1</sup>* ».

La Chambre de commerce de l'Union européenne cite également l'exemple de secteurs – à l'instar de la **construction et l'entretien des réseaux électriques** - dont l'ouverture théorique dans le cadre de la liste négative pour l'investissement étranger est contredite par d'autres réglementations chinoises (liste négative nationale pour l'accès au marché). Enfin d'autres secteurs (**services juridiques, TIC**) connaissent une trajectoire de fermeture que la Chambre juge « inquiétante ». **De manière générale, les obstacles directs à l'accès au marché (sous forme de restrictions/interdictions inscrites dans la liste négative) revêtent un caractère secondaire pour les entreprises.** 45% des opérateurs déplorent des restrictions à l'accès au marché en Chine mais, pour les deux tiers d'entre eux, ces obstacles sont indirects:

<sup>1</sup> Chiffres fin 2017

difficultés d'accès aux licences et aux certifications, ambiguïté et imprévisibilité du cadre juridique chinois, mise en œuvre discrétionnaire des réglementations, etc. L'enquête de confiance insiste cette année sur le **surcoût induit par ces obstacles**: 39% des entreprises estiment que les « facteurs réglementaires » ont négativement impacté leurs marges de profit en 2018.

## 2 - Les discriminations restent une source majeure de frustrations pour les entreprises européennes

L'absence de *level-playing field* constitue une autre source majeure de frustrations. **45% des entreprises interrogées témoignent être les victimes d'un traitement défavorable de la part des autorités chinoises.** Ce chiffre est certes en baisse de six points par rapport à l'année dernière, mais la Chambre juge difficilement compréhensible la persistance de telles discriminations, alors que les entreprises chinoises, du fait de leur taille, de leur capacité d'innovation et de leur internationalisation, sont aujourd'hui jugées suffisamment fortes pour prospérer sans le soutien du gouvernement : « *it is time for China to remove the training wheels for domestic business* ». En outre, les entreprises chinoises sont perçues dans l'enquête comme « aussi ou plus innovantes » que les entreprises européennes par près des deux tiers des répondants.

L'enquête de cette année confirme en particulier un **fort sentiment de discrimination des entreprises étrangères au bénéfice des concurrents chinois dans le cadre du plan *China Manufacturing 2025***, malgré une augmentation notable du nombre d'entreprises européennes déclarant pouvoir y participer (53% contre 42% l'année dernière). S'agissant de la *Belt and Road Initiative*, 88% estiment ne pas être en mesure d'accéder aux programmes de financement. Ces entreprises déplorent en particulier l'absence de projets concrets (42%

des cas) ou d'informations disponibles (37%) sur BRI.

Par ailleurs, **malgré les récentes promesses chinoises, à haut niveau, d'y mettre un terme, 20% des entreprises interrogées (deux fois plus qu'en 2017) déclarent avoir subi des transferts forcés de technologie.** Dans 63% des cas, il s'agit de transferts forcés intervenus au cours des deux dernières années (et même, pour 24% des cas, de transferts en cours). Les secteurs les plus touchés sont ceux de la chimie et de la pétrochimie (30%), des équipements médicaux (28%), de la pharmacie (27%) et de l'automobile (21%).

Les entreprises européennes sont tout aussi pessimistes s'agissant de la **réforme des entreprises d'État** : seules 19% d'entre elles estiment que la « *competitive neutrality* »<sup>2</sup> pourra être atteinte dans les deux prochaines années, quand près d'un tiers estime que cette réforme n'interviendra jamais. Or, les entreprises d'État sont à la fois perçues comme omniprésentes - 70% des entreprises européennes notent la présence d'entreprises d'État dans leur secteur - et comme bénéficiant de multiples avantages : facilité d'accès à des contacts gouvernementaux, capacité d'influence sur la conduite des politiques, accès aux financements ou aux licences, etc.

Enfin, deux ans après l'entrée en vigueur de la **Loi chinoise sur la Cybersécurité**, les inquiétudes des entreprises européennes ne sont pas dissipées, faute de publication de règles d'application précises. **35% des entreprises anticipent un impact négatif sur leurs activités.** En particulier, 24% s'inquiètent des risques en matière de sécurité de leurs données, et 21% de l'augmentation des coûts résultant de cette réglementation. Ces préoccupations - très largement partagées - sont particulièrement prononcées dans les secteurs de la pharmacie, de l'automobile et des TIC.

<sup>2</sup> Le questionnaire communiqué aux entreprises ne définit pas le concept de « *competitive neutrality* », mais la Chambre se réfère au sein de son rapport à la définition consacrée par l'OCDE : *il y a neutralité concurrentielle*

*dès lors qu'aucune entité exerçant des activités sur un marché économique ne se caractérise par des avantages ou des désavantages concurrentiels injustifiés.*

### 3 - Malgré des inquiétudes quant au contexte économique, les entreprises européennes se disent très engagées sur le marché chinois

**Les entreprises européennes implantées en Chine restent, en moyenne, profitables** : 39% d'entre elles – contre 35% l'année dernière - disent réaliser davantage de profits sur le marché chinois que dans le reste du monde. Toutefois, **celles-ci sont fortement préoccupées par le contexte économique chinois et international** : parmi les quatre premiers défis mentionnés par les entreprises, le 1<sup>er</sup> concerne le ralentissement de l'économie chinoise, le 2<sup>ème</sup> le ralentissement de l'économie mondiale, le 4<sup>ème</sup> la guerre commerciale [NB : le 3<sup>ème</sup> défi étant la hausse du coût du travail]. La crainte du ralentissement économique se traduit par un pessimisme accru des entreprises européennes : **45% sont optimistes quant aux perspectives de croissance dans leur secteur contre 62% en 2018.**

La guerre commerciale aggrave la perception des risques : **l'impact des tarifs américains sur les exportations chinoises est jugé négatif par 38% des entreprises européennes installées en Chine et positif pour 4% d'entre elles** [NB : cette enquête a été menée avant le rehaussement des tarifs (de 10 à 25%) sur 200 Mds USD d'exportations chinoises].

Malgré ces défis, **la plupart des entreprises disent ne pas envisager se « découpler » du marché chinois** : seuls 6% des opérateurs déclaraient au moment de l'enquête avoir décidé de déplacer leur production hors de Chine du fait de la guerre commerciale. En outre, **62% des répondants continuent de placer la Chine parmi leurs trois premières**

**destinations d'investissements futurs** (voir annexe 1), un chiffre constant depuis 2014. La Chambre veille toutefois à insister sur le fait que ces investissements seraient d'autant plus conséquents si la Chine s'engageait plus résolument sur la voie de l'ouverture : **les deux tiers des entreprises européennes augmenteraient leurs investissements en cas de diminution des obstacles à l'accès au marché.**

Camille Bortolini, Estelle Jacques

#### *La Chambre de commerce de l'Union européenne*

Fondée par 51 entreprises membres en 2000 pour répondre au besoin du monde des affaires européen en Chine d'établir un discours commun, la Chambre de commerce de l'Union européenne (EUCCC) est une organisation indépendante à but non-lucratif, représentant les intérêts d'environ 1600 entreprises européennes. La Chambre est reconnue par la Commission européenne et par les autorités chinoises comme la voix officielle des entreprises européennes en Chine (elle se présente comme « la voix indépendante du monde des affaires européen en Chine ». Elle est divisée en 7 chapitres locaux, basés dans 9 villes, chacun géré par un comité local qui rapporte directement au Comité Exécutif. Ses recommandations et stratégies de lobbying sont élaborées à travers 31 groupes de travail et forums.



## Présentation du programme « 1 000 » talents, initiative du Parti Communiste Chinois (PCC) pour attirer les hauts talents internationaux en Chine

*Lancé en 2008 par le Comité Central du Parti communiste chinois, le programme « 1 000 talents » vise à attirer des chercheurs de haut niveau à venir travailler en Chine. Initialement réservé aux « Chinois d'outre-mer », il s'est depuis ouvert à tout expert étranger, ainsi qu'aux entrepreneurs. Parmi les principaux secteurs ciblés : les biotechnologies et sciences du vivant, les industries high-tech et les technologies de l'information. Si certaines études pointent vers un succès réel en matière de recrutement de « talents » à destination de l'industrie, le bilan apparaît plus mitigé en matière de recrutement de profils académiques, même si certains pans de la recherche chinoise ont été presque intégralement « importés » depuis l'étranger via ce programme (c'est par exemple le cas du quantique). Par ailleurs, depuis 2018, le programme est accusé par les autorités américaines de favoriser les transferts de propriété intellectuelle non sollicités vers la Chine. Le schéma consistant à recruter des « talents » pour de courtes durées chaque année, tout en les autorisant à conserver leur poste dans leur institution d'origine, fait désormais l'objet de contrôles aux États-Unis.*

1. Lancé en décembre 2008 par le Département de l'organisation du Parti Communiste chinois - responsable, entre autres, de la nomination des dirigeants des entreprises d'État placées sous la tutelle de la SASAC - **le programme « 1000 talents » vise à attirer les chercheurs de très haut niveau à venir en Chine** y travailler à temps plein ou en alternance (« au moins deux mois par an »). A l'origine dédié au recrutement de « Chinois d'outre-mer » (qu'il s'agisse, ou non, de citoyens de la République populaire de Chine), le programme s'est ouvert en 2011 aux « experts étrangers ». Outre des rétributions financières substantielles (1 M CNY pour les « 1000 talents » recrutés à temps plein ; jusqu'à 4,75 M CNY en cumulant les subventions complémentaires au niveau local<sup>1</sup>), les lauréats se voient offrir des fonctions parfois prestigieuses au sein d'universités, des budgets de recherche conséquents, et toute une série de privilèges visant à faciliter leur vie et celle de leur famille une fois sur place : résidence permanente, accès prioritaire au logement, santé, éducation etc. Les « talents entrepreneuriaux » diplômés à l'étranger, ayant créé une entreprise à l'étranger et disposant de technologie ou de brevet susceptibles d'intéresser l'industrie chinoise sont également susceptibles de bénéficier du programme<sup>2</sup>. Lors de son lancement, l'objectif du programme était de recruter 2 000 hauts talents d'ici « 5 à

10 ans ». En septembre 2019, le site internet du programme évoque le recrutement de plus de 6 000 individus<sup>3</sup>.

2. **Le « programme 1 000 talents » n'est que la plus connue d'une série d'initiatives lancées dès le milieu des années 1990, afin de palier l'émigration de nombreux intellectuels** (brain drain). Dans le domaine scientifique, par exemple, l'Académie des sciences de Chine avait ainsi lancé le programme « 100 talents » dès 1994. Cet activisme pour attirer les « hauts talents » susceptibles de servir la recherche où l'industrie nationales se décline aujourd'hui jusqu'au niveau du district, comme en atteste l'exemple du district de Chaoyang, à Pékin, dont le « Phoenix Program » (qui a la particularité de cibler également les « experts ayant travaillé dans des gouvernements étrangers »), loin d'être anecdotique, est utilisé par plusieurs champions industriels comme par exemple la société d'Etat BOE, leader chinois des écrans plats. Le programme « 1 000 talents » se distingue toutefois de ces initiatives : (1) d'une part : il se concentre sur le recrutement d'experts de très haut niveau, ayant obtenu leur doctorat à l'étranger, là où beaucoup de programmes cherchent à rapatrier des « experts » de niveau divers et souvent éduqués en Chine ; (2) d'autre part : il est coordonné par le Comité central du Parti communiste (et non

<sup>1</sup> À titre d'exemple, la SUSTEC (Shenzhen, où officient de nombreux chercheurs ayant travaillé à Los Alamos) propose en 2019 une prime totale de 4,5 M CNY pour les recrutés à plein temps : 1 M venant du gouvernement central, 500 000 CNY venant du gouvernement provincial,

3 M CNY venant du gouvernement municipal. Voir : [site officiel](#) de l'université.

<sup>2</sup> Voir : [site officiel](#) du programme « 1000 talents ».

<sup>3</sup> Voir : [site officiel](#) du programme « 1 000 talents ».

par un ministère spécifique), ce qui lui a permis de faire du recrutement des hauts talents une priorité politique pour l'ensemble des administrations du pays ; et d'organiser l'interministérialité nécessaire à une mise en œuvre plus efficace (aide à la scolarisation des enfants, permis de séjour etc.)<sup>4</sup>.

**3. Les principaux secteurs ciblés par le « programme 1 000 talents »** sont les suivants : (1) les biotechnologies et les sciences du vivant (44% des personnalités recrutées selon l'analyse du *National Intelligence Council*) ; (2) les industries « high tech » (22%) ; (3) les technologies de l'information (8%) ; (4) l'aéronautique (6%) ; (5) l'astronomie (6%) ; (5) la chimie ; (6) l'énergie et l'environnement ; (7) l'ingénierie et les matériaux ; (8) les sciences mathématiques et physiques ; (9) l'économie et la finance. En 2008, une liste de 116 organisations susceptibles de bénéficier du programme avait par ailleurs été mise en place, qui recense 44 entreprises d'Etat (China Mobile, ZTE, Dongfeng, Norinco, COMAC etc.) ; 19 instituts d'éducation supérieure ; 17 institutions de recherche ; 36 parcs industriels locaux. Cette liste semble toutefois être devenue purement indicative et, d'après un membre du jury, le programme « 1 000 talents » est désormais de plus en plus utilisé par des entreprises privées (ces dernières proposent généralement une participation à leur capital aux « hauts talents » recrutés via le programme). D'après une étude académique datant de 2013, les transferts de talents se faisaient en majorité depuis les États-Unis : plus de la moitié (55,9%) des lauréats y avaient obtenu leur doctorat ; et plus des deux tiers (68,7%) y étaient préalablement

employés<sup>5</sup>. La vaste majorité des lauréats sont en outre d'origine chinoise : dès le début du programme, qui, jusqu'en 2011, ciblait uniquement les « Chinois d'outre-mer », l'appel au sentiment patriotique afin d'inciter les recrues potentielles à « rentrer » en Chine était d'ailleurs pleinement assumé<sup>6</sup>.

**4. Certaines études pointent vers un succès réel en matière de recrutement de « talents » à destination de l'industrie mais plus mitigé en matière de recrutement de profils académiques<sup>7</sup>.** Ce constat peut être nuancé en mentionnant que toutes les principales personnalités à l'initiative de l'effort chinois en matière de recherche quantique (le professeur Pan Jianwei, disciple d'Anton Zeilinger à l'Université de Vienne, au premier chef) ont été recrutées via ce programme. Dans sa mise en œuvre, en outre, le programme « 1 000 talents » reste néanmoins perfectible. Les termes de l'accord passé lors du recrutement ne sont pas toujours scrupuleusement respectés : dans certains cas, par exemple, la prime de relocalisation due au chercheur recruté a ainsi pu être en partie détournée pour financer l'acquisition d'équipements à destination du laboratoire de la « recrue »<sup>8</sup>. Surtout, si le titre d'« expert d'État » est conféré à vie, les contrats offerts sont généralement des contrats de cinq années, alors même que les personnalités de renom ciblées par le programme bénéficient généralement dans leur institution d'origine de postes de titulaires (« tenure »). Afin de remédier à cette situation, le programme accepte désormais de recruter les « talents » en alternance (ils doivent être présents en Chine au moins deux mois dans l'année, et s'engager sur une période de trois

<sup>4</sup> Le suivi du programme « 1 000 talents » a été confié à un petit groupe de travail dédié (« *leading small group* ») : le « petit groupe de travail pour le recrutement de talents d'outre-mer de haut niveau », dont le Département de l'organisation du Parti communiste chinois assure le Secrétariat. En sont notamment membres : le Ministère des ressources humaines et de la protection sociale ; le Ministère de l'éducation ; le Ministère des sciences et technologies ; le Ministère de la sécurité publique ; le Département du Front Uni (influence) ; le Ministère des affaires étrangères ; la SASTIND (complexe militaro-industriel, rattaché au MIIT) ; le Bureau des experts, etc.

<sup>5</sup> Voir : « Can China Bring Back the Best? The Communist Party Organizes China's Search for Talent »,

David Zweig, Huiyao Wang, *China Quarterly*, vol. 215, pp. 590-615, 2013

<sup>6</sup> Voir : discours de Li Yuanchao à l'occasion d'un forum de « recrutement de hauts talents étrangers » organisé à Shanghai en avril 2009, où il invite à appeler au patriotisme (愛國心) et aux ambitions professionnelles (事業心) des recrues potentielles afin de les inciter à participer au programme. « [Zhuajin shishi yinjin haiwai gao cengci ren cai 'qian ren jihua'](#) », *Quotidien du peuple*, 7 avril 2009.

<sup>7</sup> Voir : « *Can China Bring Back the Best? The Communist Party Organizes China's Search for Talent* », *op. cit.*

<sup>8</sup> Voir : « [China's programme for recruiting foreign scientists comes under scrutiny](#) », *South China Morning Post*, 3 novembre 2014.

ans minimum<sup>9</sup>), permettant aux experts de conserver parallèlement leur poste dans leur institution d'origine.

**5. Depuis 2018, le programme a fait l'objet de nombreuses critiques de la part des autorités américaines**, au motif qu'il constituerait un canal privilégié de transferts non sollicités de propriété intellectuelle dans certains secteurs stratégiques<sup>10</sup>. En février 2019, le département de l'énergie a ainsi interdit à ses employés de participer à tout programme de recrutement mis en place par des pays « sensibles ». S'il n'est pas expressément cité, le programme « 1 000 talents » est bien entendu visé. Parmi les principaux risques identifiés : les possibilités de transferts de technologie de la part des « talents » recrutés en alternance mais restant employés à plein temps dans leur institution d'origine.

Cela d'autant plus que des textes officiels (non directement liés au programme « 1 000 talents » mais relevant d'une logique similaire) appellent les professionnels chinois à l'étranger à « servir la mère patrie par différents moyens », et encouragent notamment les étudiants et chercheurs « chinois » basés à l'étranger à « accepter de réaliser des recherches pour des institutions chinoises » depuis leur institution d'origine<sup>11</sup>. A l'été 2019, un débat sur le sujet semble également émerger en Australie<sup>12</sup>

**Pierre Martin**

---

<sup>9</sup> Les avantages perçus sont alors légèrement inférieurs, notamment en ce qui concerne la prime d'arrivée. À titre d'exemple, la SUSTEC propose en 2019 une prime totale de 4,5 M CNY pour les recrutés à plein temps et de 2,75 M CNY pour les « talents » de courte durée. Voir : [site officiel](#) de l'université.

<sup>10</sup> Voir, entre autres : “[How China's Economic Aggression Threatens The Technologies and Intellectual Property of the United States and the World](#)”, *White House Office of Trade and Manufacturing Policy*, juin 2018. Ou encore: “[Scholars or Spies : Foreign Plots Targeting America's Research and Development](#)”, joint hearing, Committee on Science, Space and Technology, House of Representatives, 11 avril 2018.

<sup>11</sup> “[guanyu guli haiwai liuxuesheng ren yuan yi duozhong fangshi wei guo fuwu de ruogan yijian](#)”, Ministère des ressources humaines et de la sécurité sociale, 2001. Ce document précise en partie les « différents moyens » en question : (1) accepter des fonctions simultanées dans des institutions chinoises en tant qu'expert technique, consultant ou afin de réaliser un post-doc ; (2) initier des coopérations entre son institution et une institution chinoise ou, au niveau individuel, entre soi-même et un chercheur chinois, ou entre soi-même et une institution chinoise ; le

document précise que la recherche peut être menée à l'étranger ou bien en Chine à l'occasion de missions de longue ou courte durée ; (3) accepter de réaliser des recherches pour des institutions chinoises ; (4) les étudiants disposant de brevets, technologies, résultats de recherche spécifiques sont invités à réaliser en Chine des transferts de technologies, à prendre des participations ou à créer des entreprises ; ceux ayant des « savoirs, compétences, informations spécifiques » sont également invités à créer des sociétés de consultance spécialisées ; (...) (5) les étudiants sont encouragés à créer des sociétés intermédiaires en Chine afin « d'attirer du capital, des technologies et des projets de l'étranger ; prendre contact avec des experts étrangers afin de les faire venir en Chine pour participer à des échanges de technologies de tout type etc. ». Le document précise également : « outre ces différents moyens, les étudiants sont encouragés à initier d'autres méthodes en vue de servir le pays ».

<sup>12</sup> Voir, notamment : « [UQ researcher probed over AI Uighur surveil](#) », *The Australian*, 26 août 2019 ; « [Australian universities to work with security agencies to combat foreign interference](#) », *The Guardian*, 27 août 2019.



---

## **Les implications du système de crédit social pour les entreprises**

---

*En juillet dernier, le Conseil des affaires de l'Etat a présenté ses recommandations afin d'accélérer la mise en œuvre du système de crédit social (SCS). Bien que son déploiement complet ne soit prévu que pour 2020, le SCS est déjà largement opérationnel en Chine pour les individus mais aussi pour les entreprises, y compris étrangères. Ce dernier aspect est souvent négligé par les médias occidentaux alors même qu'il est pourtant une composante majeure du SCS. La Chambre de Commerce de l'Union Européenne en Chine (EUCCC) en est pleinement consciente et a publié le 28 août un rapport sur le SCS appliqué aux entreprises.*

### **1 - Le SCS se développe de façon progressive depuis 2014 ; 2020 sera un point de passage important mais pas un aboutissement**

En 2014, le Conseil des Affaires de l'Etat a annoncé son intention de mettre en place le SCS au niveau national à l'horizon 2020 afin d'augmenter le niveau général de confiance entre acteurs dans le cadre des interactions sociales, commerciales et financières<sup>1</sup>. Depuis, la Commission Nationale pour le Développement et la Réforme (NDRC) a été chargée de mettre en place ce système pour les entreprises. En 2019, celui-ci est déjà largement opérationnel : une base de données nationale existe, des listes négatives, dites noires, et positives, dites rouges, sont régulièrement publiées et des sanctions sont appliquées. En 2020, les autorités présenteront officiellement la nouvelle plateforme *National Internet + Monitoring System*, développée en partenariat avec les principales entreprises technologiques chinoises. Cette plateforme devrait améliorer le partage des données et l'usage de l'intelligence artificielle. Il semble probable que le SCS continue à se développer après cette date butoir, via l'ajout de nouveaux éléments, notamment une note générale agrégée.

### **2 - Le système actuel permet une meilleure collaboration entre administrations, via des partages d'informations et l'application de sanctions conjointes**

Le SCS repose sur l'identification stricte des entreprises et des individus, tant dans leurs relations avec les différentes administrations que dans leurs activités commerciales, en ligne et hors ligne. Les administrations concernées sont invitées à constituer un fichier individuel pour chaque entreprise, recensant des informations générales et spécifiques au secteur en question. Un nombre croissant d'administrations élaborent également des notes spécifiques (fiscal, environnemental), des listes noires regroupant les entités ayant enfreint la réglementation en vigueur et ayant reçu une condamnation officielle<sup>2</sup>, ainsi que des listes rouges (moins fréquentes) recensant les entreprises considérées comme vertueuses. Le SCS consiste en la centralisation de ces informations et en une application conjointe des sanctions par les diverses institutions y participant selon des modalités prévues dans des protocoles d'entente établis entre elles (c'est le cas des principales administrations et notamment de l'administration fiscale). Les sanctions encourues sont de nature diverse : audits plus fréquents, restrictions d'accès au crédit, interdiction de participer à des appels d'offres publiques. Il n'introduit pas à ce stade d'exigences nouvelles pour les entreprises dont les performances ne font pas l'objet d'une note mais résultent seulement en l'inscription sur ces listes noires ou rouges.

---

<sup>1</sup> En chinois (comme en français), le mot «crédit» (信用) désigne à la fois le fait de prêter des fonds mais aussi le

degré de confiance que le gouvernement ou la société accorde à une personne ou une entreprise.

<sup>2</sup> Il est possible de faire appel de ces décisions auprès de l'administration ayant publié la liste noire.

### 3 - Le SCS n'en constitue pas moins un outil de pression, notamment administrative, sur les entreprises

Au-delà des effets directs des sanctions appliquées, le SCS mise sur un aspect réputationnel – les listes sont publiques et s'associer avec une entreprise « non-fiable » peut faire baisser la note d'une entreprise – pour améliorer la conformité des entreprises. Un tel système peut être disruptif car (i) il est susceptible de compliquer la mise en place de partenariats commerciaux ; (ii) il peut générer des coûts de fonctionnement plus élevés, des retards de livraisons, ou des difficultés de financement ; (iii) il risque dans certain cas de mettre à mal les opérations même d'une entreprise en visant ses cadres<sup>3</sup>. Les entreprises étrangères sont particulièrement exposées à ce risque du fait de leurs moins bonnes connaissances de leur environnement et des exigences administratives et juridiques locales, d'une part, et de réglementations chinoises inédites<sup>4</sup> pour elles, d'autre part. Ainsi, bien que le SCS puisse théoriquement favoriser une application moins différenciée du droit entre entreprises étrangères et leurs concurrents chinois, il constitue pour la CCUE davantage un défi qu'une opportunité.

### 4 - L'intégration progressive de nouveaux outils pourrait encore renforcer le contrôle exercé sur l'économie par les autorités chinoises.

Les autorités chinoises ont encouragé des expérimentations publiques et privées<sup>5</sup> au niveau local dans le but d'intégrer ultérieurement les meilleures pratiques dans le système national. Plusieurs des plateformes ainsi créées croisent des informations fournies par le gouvernement avec leurs propres sources de données, généralement d'origine commerciale et peuvent fournir une note agrégée. En parallèle, les autorités insistent sur l'utilisation du *big data* et de l'internet industriel dans des directives de juillet 2019 sur le SCS. La généralisation de ces croisements de données et la mise en place probable d'une note synthétique par la NDRC accroîtrait considérablement le niveau de surveillance des acteurs du marché. Enfin, l'influence des politiques industrielles associées à une vision dirigiste de l'économie, pourrait se développer, notamment via des mécanismes d'incitations associés à des listes rouges.

**Antoine Moisson**

---

<sup>3</sup> Certaines listes noires ciblent également les dirigeants des entreprises, qui peuvent par exemple se voir interdire d'exercer certaines professions, ou même de réserver des billets de train.

<sup>4</sup> En août 2019, la *State Administration for Market Regulation* (SAMR) a publié une liste des entités « très peu fiables » dont la définition est très large. Parmi ses domaines d'application, certains sont liés aux activités de commerce international et pourraient cibler spécifiquement des entreprises étrangères. Cela concerne

particulièrement des infractions telles que la « mise en danger des intérêts nationaux et de la société » ou « l'atteinte aux droits et intérêts légitimes des consommateurs ».

<sup>5</sup> Dans cette même optique, la NDRC a signé des accords de partage de données avec plus d'une centaine d'entreprises privées spécialisées dans la notation de crédit.