

L'intégration économique de Taïwan et de la Chine continentale Premier bilan après la signature de l'ECFA

Le partenariat économique entre Taïwan et la Chine continentale a franchi un pas important avec l'Accord Cadre de Coopération Economique (ECFA en anglais) signé en juin 2010, qui engage un désarmement tarifaire au sein d'une relation économique déjà très forte. Les accords bilatéraux signés depuis 2008, y compris l'ECFA lui-même, apportent pour l'instant des progrès modestes mais incontestables. Ces avancées plaident pour une poursuite de la formalisation des relations économiques entre les deux rives. Pour la Chine continentale, seconde économie mondiale du monde avec un PIB de 5800 Mds USD et 1,3 milliard d'habitants, comme pour Taïwan, 24^{ème} économie avec un PIB de 431 Mds USD, 23 millions d'habitants et un haut niveau de développement, ce partenariat est gagnant-gagnant.

1/ Les économies de Taïwan et de Chine continentale sont désormais très intégrées

La relation économique reliant Taïwan et la Chine continentale constitue une des illustrations de ce que l'on a appelé parfois « **le circuit intégré asiatique** », c'est-à-dire le partage de la production suivant les avantages compétitifs de chaque pays producteur, reliés entre eux par d'intenses échanges intra-industries et parfois intra-sociétés. Depuis que le gouvernement de Taïwan a autorisé ses entreprises à investir sur le continent en 1987, celles-ci y auraient investi entre 100 et 200 Mds USD (en incluant les flux transitant par Hong Kong), ce qui fait de Taïwan de facto le 1^{er} investisseur étranger en Chine continentale. D'abord concentrés dans les industries de main d'œuvre (vêtement, plastiques), les investissements taïwanais se sont fortement développés dans les industries à contenu technologique. En stock, la Chine continentale héberge aujourd'hui 50% de l'investissement taïwanais à l'étranger. **Les entreprises taiwanaises en Chine continentale sont au nombre de 75 000, et emploient environ 2 millions de Taïwanais expatriés et près de 23 millions d'employés locaux**, soit l'équivalent de toute la population de Taïwan.

La Chine continentale est devenue le 1^{er} partenaire commercial de Taïwan : **1^{er} client** (avec Hong-Kong, elle absorbe 40% des exportations taiwanaises), **1^{er} excédent bilatéral** (40 à 45 Mds USD par an) et **2^{ème} fournisseur** (elle fournit 15% des importations taiwanaises). Il s'agit d'une tendance de fond, peu dépendante des évolutions politiques. Ainsi, lorsque le parti démocrate progressiste (DPP) était au pouvoir (2000-2008), les flux d'échanges bilatéraux ont augmenté de 300% et les investissements taïwanais de 200%.

Taïwan représente aujourd'hui une portion significative des intérêts économiques chinois. En termes de source d'activité économique, la forte concentration de l'industrie taïwanaise sur quelques secteurs d'excellence lui confère une grande influence. On estime ainsi que les entreprises à capitaux taïwanais contribuent à plus de la moitié des exportations de produits électroniques et à 25% des exportations chinoises. **Tous secteurs confondus, 7 des 15 premières entreprises exportatrices chinoises en 2010 étaient des filiales taïwanaises.**

2/ Une relation globalement « gagnant-gagnant »

Le réchauffement des relations politiques depuis 2008 a abouti à de nombreux accords bilatéraux de coopération et au rétablissement des « trois liens directs » (postal, aérien et maritime) depuis la fin 2008. Cette accélération de l'intégration économique, ne serait-ce que les économies sur le coût de transport¹, contribuent à améliorer la compétitivité de « Chaiwan », comme l'ont baptisé certains médias coréens. Selon certains think tanks, ce rapprochement économique aurait déjà bénéficié à la croissance taïwanaise, et un véritable accord de libre-échange pourrait procurer, toutes choses égales par ailleurs, un gain net de 2 pts de PIB.

¹ CHEN Chien-Hsun estime par exemple que les coûts de transport maritime ont été réduits de 15-30% et les coûts de transport aérien (kérosène) de 40-50% in « The Economics of Taiwan's three direct links with Mainland China » (2008).

Ce partenariat entre le capital industriel taïwanais et la main d'œuvre chinoise, fruits de vagues successives de délocalisations, a **conféré à la Chine continentale une place centrale dans les stratégies de développement des entreprises exportatrices taïwanaises**. Pour ces dernières, la Chine continentale représente à la fois un débouché majeur pour les composants et biens d'équipements à haute valeur et un facteur crucial de leur compétitivité prix sur l'ensemble de la chaîne de production. C'est un aussi moyen de survivre à la compression des prix imposée par les grands donneurs d'ordres, dans un contexte où les secteurs de prédilection des implantations taïwanaises, tel que l'électronique, vivent en Chine continentale de marges extrêmement faibles.

Aujourd'hui, **l'attrait croissant des entreprises taïwanaises pour le marché chinois continue, quoi qu'il advienne, à motiver d'importants flux d'investissements**, dans la manufacture d'abord, mais aussi dans certaines activités de services jusqu'à présent délaissées. Compte tenu des perspectives de croissance mitigées des marchés occidentaux, les entreprises taïwanaises semblent décidées à réorienter leurs stratégies de développement en Chine continentale vers la conquête du marché chinois lui-même.

D'un point de vue macroéconomique, **si l'économie taïwanaise a ralenti au cours des 15 dernières années** (croissance de 6,3% dans la décennie 90 à 3,2% dans la décennie 2000), **son évolution est comparable à celle des autres Dragons asiatiques**. Il s'agit même d'un processus assez naturel pour une économie qui a atteint un revenu par habitant de l'ordre de 20 000 USD et proche de celui de la France en PPA. La part de l'industrie manufacturière dans le PIB reste parmi les plus élevées du monde développé (27% en 2010). **Entre 2002 et 2008, c'est-à-dire en pleine période de boom des investissements en Chine continentale, l'industrie manufacturière taïwanaise a vu sa production domestique augmenter de 58% en volume**. L'explication : la délocalisation des certains segments de production a été compensée par le développement local de nouveaux produits au sein d'une même filière. Ainsi, le secteur électronique a vu sa production augmenter à Taïwan de 180% en volume entre 2002 et 2008 tout en investissant pour 20 Mds USD en Chine continentale sur la même période. Les exportations d'ordinateurs, téléphones portables et autres produits finis vers les Etats-Unis et en Europe ont été remplacées en quelques années par des composants envoyés sur le continent pour assemblage. L'impact sur l'économie taïwanaise est globalement positif puisque le solde net du commerce d'électronique a dans le même temps augmenté de 19 à 30 Mds USD.

3/ L'ECFA apporte-il un changement significatif?

3.1/ Un accord dont beaucoup de dispositions restent à négocier

Signé le 29 juin 2010 à Chongqing et entré en vigueur le 12 septembre 2010, l'ECFA institutionnalise les relations économiques et commerciales entre les deux rives. Sa signification réside pour l'heure davantage dans l'établissement d'une négociation formalisée entre les deux administrations, car beaucoup de ses dispositions restent encore à négocier,

Une première liste de biens libres de droits de douane d'ici 2013

A partir du 1^{er} janvier 2011, la liste de la « Récolte précoce » (Early Harvest) supprime les droits de douanes, en trois étapes d'ici 2013, pour 539 produits taiwanais en Chine continentale et pour 267 produits chinois à Taiwan. Pour les produits taïwanais, le calendrier comporte une annulation immédiate des droits inférieurs à 5%, une annulation sur 1 an des droits compris entre 5% et 15% et une annulation sur deux ans des droits supérieurs à 15%.

La liste de la « Récolte précoce » ne concerne néanmoins qu'une partie relativement modeste du commerce bilatéral. En effet, les 539 biens taiwanais représentent 16% des exportations de Taiwan vers la Chine continentale (soit 13,6 Mds USD sur 85 Mds USD en 2010) et les 267 produits chinois 10% des importations taiwanaises en provenance de la Chine continentale

(soit 3,6 Mds USD en 2010). Mécaniquement, cette première étape de l'ECFA ne pourra donc avoir qu'un impact limité sur la croissance du commerce bilatéral².

Une ouverture timide dans le domaine des services

Dans le domaine des services, la « Récolte précoce » prévoit des mesures de libéralisation dans 11 secteurs en Chine continentale et 9 secteurs à Taiwan. Certaines dispositions vont au-delà des engagements OMC, par exemple en permettant l'accès aux opérations en RMB pour les succursales de banques taiwanaises en Chine continentale après seulement 2 ans³, contre 3 ans pour les autres banques étrangères. Dans le domaine des services hospitaliers, les opérateurs taiwanais peuvent désormais établir des hôpitaux détenus à 100% dans 5 provinces ou municipalités chinoises (Shanghai, Jiangsu, Fujian, Guangdong, Hainan).

Une négociation qui sera longue, et ne fait que commencer

Si l'ECFA lui-même ne dit rien sur nombre de règles habituellement couvertes par un accord de libre-échange (propriété intellectuelle, barrières techniques non tarifaires, dispositions SPS), certains sujets sont en revanche couverts dans des accords séparés conclus à partir de 2008.

Reflétant sa nature d'accord cadre, l'ECFA prévoyait le lancement de négociations au plus tard 6 mois après son entrée en vigueur (soit avant le 12 mars 2011) afin de conclure rapidement, mais sans fixer de date limite, un accord sur le commerce des biens, un accord sur les services, un accord sur les investissements (dont un mécanisme de protection des investissements) et une procédure de règlement des différends.

Un comité de coopération économique entre les deux rives (*Cross-Strait Economic Cooperation Committee* ou ECC) a été établi pour la mise en œuvre et les futurs développements de l'ECFA. Six groupes de travail lui sont subordonnés, qui se réunissent tous les 6 mois (biens, services, investissements, règlement des différends, coopération industrielle, coopération douanière) et doivent négocier les accords complétant l'ECFA. Si le processus de discussion d'administration à administration fonctionne, les travaux avancent eux lentement, mais sûrement.

3.2/ Un impact encore limité sur les échanges commerciaux...

L'intensité des échanges commerciaux qui préexistaient entre les deux pays avant l'entrée en vigueur de l'ECFA, l'étalement du démantèlement tarifaire jusqu'en 2013 et le fait que plus de 80% des échanges ne soient pas encore concernés expliquent cet impact globalement limité.

Sur les 9 premiers mois, l'ECFA est bénéfique à Taiwan mais ne lui permet pas de combler son écart de part de marché avec ses grands concurrents asiatiques sur le marché chinois.

Sur les 9 premiers mois de 2011, la croissance des exportations taiwanaises vers la Chine (y/c Hong-Kong) est légèrement moins dynamique (+9,2% à 94 Mds USD) que celle de l'ensemble des exportations taiwanaises vers le reste du monde (+15% à 232 Mds USD). Les 539 produits taiwanais de la récolte précoce bénéficient toutefois d'une croissance plus forte (+12,7% à 15,2 Mds USD), signe d'un effet favorable de l'ECFA. Néanmoins, L'ECFA ne permet pas à Taiwan de progresser autant que ses concurrents en Chine continentale, où sa part de marché recule, passant de 8,5 à 7,3% sur la même période de 9 mois, derrière la Corée (9,3%) et le Japon (11,4%).

Sur la même période, la Chine continentale profite davantage de l'ECFA et gagne des

² S'agissant de Taiwan, l'interdiction d'importation de certains biens en provenance de Chine continentale (« import ban ») a également fait l'objet d'assouplissements continus depuis 2010 avec plus de 600 produits autorisés (2126 produits chinois sont encore interdits à Taiwan²). Cette procédure, purement unilatérale, est néanmoins sans lien direct avec l'ECFA.

³ Une procédure accélérée en 1 an pour 21 provinces et municipalités a été également convenue, suite à la 2^{ème} réunion des deux autorités de régulation le 22 novembre 2011.

parts de marché à Taiwan.

Les importations de Chine (y/c Hong Kong) vers Taiwan ont cru de +30,7% à 33,4 Mds USD sur les 9 premiers mois 2011, plus vite que la croissance des importations taiwanaises sur la même période (+16,8% à 214 Mds USD). La croissance des 267 produits de la récolte précoce est encore plus forte (+38,5%), même s'ils représentent un volume limité (3,9 Mds USD). La part de marché de la Chine continentale à Taiwan progresse à 16,2% sur la période janv.-juil. 2011, contre 14,4% sur la même période en 2010.

S'agissant des services, l'impact de l'ECFA est pour l'instant difficilement mesurable.

Le nombre de cas d'investissements chinois à Taiwan liés aux dispositions de la récolte précoce s'élève à 36 pour un montant total de 16,5 MUSD. Du côté taiwanais, une centaine d'entreprises auraient déjà bénéficié des nouvelles dispositions. Dans le domaine bancaire, deux banques taiwanaises (Bank of Taiwan, E. Sun Bank) devraient ouvrir des succursales prochainement et six autres (Taiwan Cooperative Bank, Land Bank of China, Chang Hwa Commercial Bank, First Commercial Bank, Cathay United Bank et Hua Nan Bank), qui ont déjà des succursales en Chine depuis 2010, devraient être autorisées prochainement à mener des opérations en Yuan.

3.3/ ...mais un panorama globalement positif pour les deux économies

Depuis juin 2008, une quinzaine d'accords techniques ont été signés dans le cadre du rapprochement entre les deux rives, qui forment avec l'ECFA un ensemble cohérent et vont dans le sens d'une intégration croissante des deux économies. L'accord sur le tourisme (juin 2008) a permis à 1,5 millions de touristes chinois de se rendre en groupe à Taiwan en 2010, chiffre qui devrait croître ces prochaines années avec l'ouverture au tourisme individuel (juillet 2011).

Les accords sur les liaisons directes postales, maritimes et aériennes (novembre 2008) ont eu un impact direct et très efficace dans les transports : aujourd'hui 558 vols directs hebdomadaires relient Taiwan et la Chine continentale avec pas moins de 41 destinations desservies.

L'accord sur la coopération financière (avril 2009), est un pas significatif dans la mesure où il établit une coopération entre les régulateurs des deux pays (FSC côté taiwanais, CBRC, CIRC et CSRC côté chinois) avec des dispositions relatives à la protection des échanges de données. Il constituait une étape indispensable pour l'ouverture du secteur bancaire chinois aux banques taiwanaises.

L'accord sur la protection de la propriété intellectuelle (juin 2010) normalise les relations bilatérales dans ce domaine. Il permet la reconnaissance du droit de priorité pour les dépôts de brevets et de marques, et présente des dispositions importantes en matière de coopération, avec une information mutuelle sur les résultats des enquêtes. Sur d'autres dossiers complexes, les progrès sont plus lents. Un accord sur la non double imposition, annoncé initialement pour une signature en décembre 2009, est toujours en cours de négociation, de même qu'un accord sur les investissements.

4/ L'ECFA est un outil au service l'intégration économique régionale

Si ce premier bilan de la « récolte précoce » est évidemment modeste, celui de l'ECFA, pris dans son ensemble, est très largement positif. Pour Taiwan, l'ECFA est surtout **un outil d'intégration économique régionale**. Inquiet de la multiplication des accords de libre-échange en Asie (entre 2000 et 2008, 55 nouveaux ALE ont été conclus, le fameux « noodle bowl ») mais également entre des concurrents asiatiques et d'autres grandes régions économiques (Europe, Etats-Unis, Amérique Latine), Taiwan cherche à prendre sa place dans ce paysage en pleine mutation afin de conserver ses avantages compétitifs. Le secteur clef de l'électronique, qui représente la moitié de l'industrie manufacturière taiwanaise, jouit à travers

toute l'Asie d'une circulation quasiment libre de droits dans le cadre de l'Information Technology Agreement⁴. Mais tel n'est pas le cas d'autres secteurs majeurs, tels que la pétrochimie, les biens d'équipement mécaniques ou encore l'automobile.

La Chine a accordé de nombreuses concessions tarifaires à l'ASEAN avec le CAFTA, entré en vigueur en 2010. Les négociations pour un accord régional ASEAN+3 (Chine, Corée, Japon) viennent d'être relancées. La Corée a conclu des accords majeurs avec l'UE et les Etats-Unis, et ouvert des négociations avec l'Australie, le Canada, le Mexique et la Nouvelle-Zélande.

Pour prendre place dans les accords intra-régionaux plurilatéraux, Taïwan devait, dans un premier temps, normaliser ses relations économiques avec la Chine continentale. C'est d'abord en ce sens que doit être compris l'ECFA : **officialiser une relation de fait pour permettre à Taïwan d'entrer en négociation avec d'autres partenaires**⁵. Le premier candidat est Singapour, qui a exprimé une marque d'intérêt dès août 2010, quelques mois à peine après la signature de l'ECFA. Plus récemment, une étude de faisabilité avec la Nouvelle-Zélande a été annoncée, qui devrait déboucher sur le lancement de négociations, peut-être dès 2012.

Stéphane Cieniewski

Chef du Service économique de Hong Kong

Pierre Moussy

Chef du Service économique de Taipei

⁴ L'ITA, conclu en 1996, mis en œuvre en 1997 et revu annuellement depuis de cette date dans le cadre de « l'ITA II », représente un mécanisme très puissant de baisse tarifaire (toutes les lignes déclarées sont à droits nuls) dont les bénéfices englobent tous les membres de l'OMC (close NPF).

⁵ En théorie, rien n'empêchait un pays tiers de conclure un ALE avec Taïwan sans attendre l'ECFA mais, en pratique, seuls des pays entretenant des relations diplomatiques avec Taïwan (Nicaragua, Guatemala, Salvador et Honduras) l'ont fait.