

Commerce international

9 LA CHINE ET L'OMC : OPPORTUNITÉ OU MENACE ?

Article rédigé par :

Patrick VOVAN
Avocat au Barreau de Paris,
Ancien Membre du Conseil de L'Ordre,
VOVAN & ASSOCIÉS



et **David LUTRAN**,
Avocat au Barreau de Paris,
VOVAN & ASSOCIÉS



La volonté de respecter les engagements pris lors de l'adhésion à l'OMC par les autorités gouvernementales chinoises, source de sécurité et d'opportunités pour les entreprises étrangères, bute toutefois sur d'importants obstacles. L'appartenance à l'OMC s'inscrit dans une stratégie visant à faire reconnaître la Chine comme une superpuissance politique et économique, accentuant ainsi la perception d'une "menace chinoise".

Le 11 décembre 2001, la République populaire de Chine (RPC) est officiellement devenue le 143^e membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Cette adhésion, qualifiée par le directeur général de l'OMC de l'époque, le néo-zélandais Mike Moore, "de moment historique pour l'OMC, pour la Chine et pour la coopération économique internationale", a marqué la fin de près de 15 années d'après négociations et constitue un moment clé dans la stratégie d'ouverture internationale amorcée depuis la fin des années 1970 par ce pays.

Membre de l'OMC depuis près de quatre ans, la Chine s'intègre aujourd'hui pleinement dans le commerce international tandis que se poursuivent des politiques d'ampleur visant à substituer l'économie (socialiste) de marché à l'économie planifiée. Les domaines institutionnels n'ont pas échappé à ce processus, comme en témoignent la libéralisation progressive du contrôle des prix, de la gestion des entreprises publiques, mais également l'importante réforme menée depuis 1998 dans les administrations centrales et locales ayant conduit à la suppression d'une dizaine de ministères-clés.

À cet égard, l'entrée de la République populaire de Chine dans l'OMC est apparue pour ses partisans comme un moyen d'accélérer les restructurations et les réformes économiques amorcées précédemment et, partant, comme une condition de la modernisation du pays et de sa croissance future, la libéralisa-

tion des échanges intervenant en Chine aux termes de vingt ans de transition graduelle.

Vue de l'extérieur, l'appartenance de la Chine à l'OMC est autant synonyme d'opportunités économiques que de menaces : si nombre d'entreprises occidentales se félicitent de bénéficier d'un accès facilité au marché chinois, certaines, les mêmes parfois, craignent toutefois l'émergence de concurrents d'ampleur, dont on a vu qu'ils avaient déjà les moyens d'une croissance externe spectaculaire allant jusqu'au rachat de firmes occidentales de premier plan.

Mais le respect des règles du libre-échange est également synonyme pour la Chine de nouvelles contraintes lui imposant de nombreux efforts d'adaptation pour maintenir ses avantages comparatifs. L'ambition affichée de faire de la Chine un grand pays développé ne pourra se concrétiser que par la conduite de réformes permettant l'enracinement et le respect de l'État de droit dans le cadre d'une économie qui soit réellement de marché.

S'il ne peut être contesté que la Chine s'efforce de jouer le jeu du libre-échangisme, les réformes entreprises butent toutefois sur de nombreuses difficultés, en particulier la mise en conformité du système juridique et l'application effective de la nouvelle réglementation, notamment au plan local.

La Chine utilise également l'OMC comme une tribune pour accroître sa visibilité, tant aux plans régional qu'international,

visibilité permise notamment par un essor économique sans précédent dans l'histoire, et qui s'est largement appuyé sur le développement de ses échanges commerciaux. Cependant, de nombreuses interrogations existent s'agissant notamment de ressources nécessaires à la pérennisation de la croissance chinoise à son niveau actuel.

1. Une volonté de respecter les engagements pris lors de l'adhésion à l'OMC qui bute toutefois sur d'importantes contraintes

A. – Les engagements pris lors de l'adhésion à l'OMC

Résultat d'un processus ayant consisté pour une grande part en négociations bilatérales avec les autres membres de l'OMC, au premier rang desquels les États-Unis (accord du 15 novembre 1999) et l'Union européenne (accord du 19 mai 2000), l'adhésion de la Chine à cette organisation s'est traduite par la prise d'engagements importants concernant à peu près tous les domaines de son économie.

Ces engagements, dont le respect fait l'objet de vérifications chaque année lors de réunions qui se tiennent à l'OMC à Genève, ont notamment trait :

- à l'octroi d'un traitement non discriminatoire à toutes les personnes physiques et morales ressortissant d'un État membre de l'OMC ;
- à l'abolition des pratiques de double prix et des différences de traitement ;
- à l'interdiction du contrôle des prix en vue de protéger des secteurs particuliers de l'économie chinoise ;
- à la révision des lois nationales existantes et à l'adoption de nouvelles lois conformes à l'accord OMC,
- au droit dont bénéficieront, à quelques exceptions près, toutes les entreprises d'importer et d'exporter toutes sortes de marchandises et d'en faire le commerce sur le territoire chinois ;
- à la suppression des subventions à l'exportation de produits agricoles.

Les baisses tarifaires, généralement prévues sur une durée de cinq ans, s'effectuent globalement dans le respect des engagements pris. De source chinoise, il apparaît que le tarif moyen a accusé une baisse de l'ordre de 15,3 % à 12 % au cours de la première année, baisse qui se poursuit conformément au calendrier convenu.

Pour répondre aux craintes manifestées par certains pays à son endroit, le gouvernement chinois a toutefois cherché à rassurer sur sa volonté de tenir les promesses qu'il avait prises.

Le ministère du Commerce a ainsi pris soin d'annoncer la suppression totale des barrières non tarifaires en 2005, ainsi qu'une baisse de 10,1% en moyenne des droits de douane, les droits de douane sur les produits industriels et les produits agricoles étant ramenés respectivement à 9,3 % et 15,6 %. Les quotas d'importation dans le domaine du textile ont quant à eux, été entièrement supprimés.

Le 1^{er} janvier 2005, est entré en vigueur le nouveau "Guide d'Investissements Étrangers", qui autorise désormais la constitution d'entreprises exclusivement financées à partir de capitaux étrangers dans des secteurs dans lesquels un financement mixte était auparavant imposé (tourisme, bâtiment, transport routier...).

De façon générale, les réformes accomplies vont dans le sens de la libéralisation progressive de l'économie chinoise et de son ouverture à la concurrence étrangère, comme en témoigne l'évolution du secteur des assurances, des télécommunications ou de la banque, les banques étrangères étant désormais autorisées à fournir des services en RMB aux Chinois, en bénéficiant du traitement national.

Des efforts importants ont également été fournis en matière de propriété intellectuelle, avec la mise en place de plusieurs lois, notamment en matière de marques, de brevets, de droit d'auteur, ainsi que d'un règlement sur la protection des logiciels informatiques. On regrettera toutefois que les sanctions prévues soit peu dissuasives et, *in fine*, relativement peu efficaces, avec pour conséquence d'enfreindre *de facto* le principe de la liberté d'accès au marché chinois, contrairement aux exigences posées par les accords "TRIPS".

Outre les importants efforts en matière d'adaptation de la législation avec plus de 2 500 textes nouveaux ou amendés (chiffres de 2004) pour tenir compte des engagements pris, on signalera également les progrès accomplis en matière de transparence, avec notamment la décision de création d'un Journal Officiel pour la publication des nouveaux textes.

Les questions liées à l'OMC sont par ailleurs régulièrement abordées par la presse, dans un double souci de légitimation de l'adhésion de la Chine à l'organisation, et de valorisation des efforts accomplis par ce pays pour respecter ses engagements.

Cet effort d'explication est en effet indispensable pour faire accepter à la population l'impact des engagements pris lors de l'adhésion à l'OMC, dont une des premières conséquences est d'accroître la vulnérabilité de pans entiers de l'économie chinoise, désormais contrainte de renforcer sa compétitivité dans de nombreux secteurs sous peine de ne pouvoir résister à la concurrence étrangère.

Les craintes que suscite la montée en puissance de la Chine – "l'usine du monde" – ne doivent en effet pas masquer les conséquences importantes de la libéralisation sur une économie longtemps administrée, aujourd'hui concurrencée par les économies étrangères et qui doit faire face à la compétition entre les entreprises chinoises et étrangères sur les marchés chinois et internationaux.

La libéralisation a en effet pour conséquence de remettre en cause la crédibilité des autorités publiques dans de nombreux secteurs clés de l'économie dans lesquels elles étaient très présentes, à l'instar de l'industrie automobile, de la sidérurgie, de la pharmacie, de la chimie ou de l'agriculture (qui concerne encore les deux tiers de la population chinoise).

Quand bien même les autorités ont fait du développement du secteur privé (reconnu par la constitution en 1999) et de la concentration des entreprises une de leurs priorités pour occuper l'espace concurrentiel ouvert aux entreprises étrangères, il est encore trop tôt pour voir si le choix de l'ouverture permettra réellement d'accélérer le processus de sélection entre entreprises et de discipliner leur comportement.

B. – Une volonté de réforme qui bute sur de nombreux obstacles

La volonté de réforme affichée par les autorités gouvernementales apparaît néanmoins insuffisante pour assurer pleinement le respect de ces engagements.

L'application effective des accords OMC ne se réduit en effet pas à leur seule transposition en droit interne, et impose une réforme profonde du système juridique, tant sur la forme que sur le fond.

Cette tâche colossale pose de nombreux problèmes en pratique, au premier rang desquels les tentatives de contournement des principes contenus dans les accords OMC lors de leur transposition dans la législation nationale, comme l'illustrent les exemples suivants, du particulier au général.

Les avocats étrangers, qui nous intéressent au premier chef, ont désormais la possibilité d'ouvrir des bureaux dans plusieurs villes chinoises (et non plus dans une seule ville), mais pâtissent des restrictions qui sont allées de pair avec cette "libéralisation". La durée de validité de la licence, auparavant de cinq ans, a en effet été réduite à une année, et une nouvelle demande (accompagnée d'un dossier complet) doit être faite pour obtenir son renouvellement. Par ailleurs, et quel que soit le lieu d'implantation choisi, l'ouverture d'un nouveau bureau nécessite la présence d'un avocat étranger ayant le rang d'associé.

Tirant profit des différences de structure bilancielle ou de nature d'activités dans certains secteurs (finances, construction), les autorités chinoises prévoient parfois une législation applicable à toutes les entreprises (chinoises ou étrangères) qui, bien que respectant formellement le principe de non-discrimination, pénalise en pratique les investisseurs étrangers.

La mise en place d'obstacles non tarifaires (notamment sanitaires et phytosanitaires) est par ailleurs fréquente, qu'il s'agisse d'attribution de quotas à l'importation, de l'exigence de certificats de qualité pour un nombre croissant de produits, de la multiplication des contraintes liées à des produits tels que l'automobile et, enfin, du caractère parfois discutable des bases scientifiques justifiant la mise en place de telles mesures sanitaires et non sanitaires.

Une autre difficulté réside dans l'application effective de la nouvelle réglementation par les autorités, notamment au plan local, sur lesquelles l'administration centrale n'a qu'une faible prise et dont les intérêts peuvent être divergents.

Il s'avère en effet que de nombreuses administrations n'appliquent que les textes qui leur sont favorables, ou n'appliquent ceux-ci que dans le sens qui leur est favorable, soit directement, soit indirectement. En outre, la corruption demeure un phénomène largement répandu en dépit des efforts menés par les autorités publiques pour éradiquer celle-ci, qui s'explique notamment par la communauté d'intérêts pouvant exister entre certaines administrations locales et les acteurs privés.

Au problème des faveurs accordées par certaines municipalités aux sociétés chinoises au détriment de sociétés étrangères s'ajoute le risque tendant à ce que la réglementation ne soit pas appliquée de façon uniforme dans ce pays aux trente-deux

provinces, grand comme presque dix-huit fois la France, et que certains présentent comme étant ingouvernable.

Enfin, l'application des textes est également compliquée par l'insuffisance des juges formés notamment à la réglementation de l'OMC, qu'il s'agisse de ses aspects techniques, mais également de son esprit.

2. L'appartenance à l'OMC s'inscrit dans la stratégie visant à faire reconnaître la Chine comme une superpuissance politique et économique

A. – L'essor économique de la Chine accentue la perception d'une "menace chinoise"

L'ambition de la Chine d'accéder au statut de superpuissance, en se fondant notamment sur la croissance de son économie, elle-même démultipliée par l'augmentation de ses échanges commerciaux, pose de nombreux problèmes et accentue la perception "d'une menace chinoise" par les pays occidentaux.

Ces dix dernières années, la Chine a en effet affiché un taux de croissance annuel moyen de l'ordre de 8 % tandis que, depuis 1980, les échanges extérieurs ont été multipliés par seize, leur rythme de croissance (14 % par an en moyenne) étant nettement plus rapide que celui du commerce mondial.

En 2004, la valeur du commerce extérieur chinois s'est élevé à 1155 milliards de dollars (35,7 % de hausse par rapport à l'année 2003), soit 594 milliards de dollars d'exportations (+ 35,4 % par rapport à 2003) et 561 milliards de dollars d'importations (+ 36 % par rapport à 2003). Le degré d'ouverture de l'économie chinoise (volume des échanges/PIB) s'élevait quant à lui à 70 %.

Ces chiffres témoignent de l'importance des échanges commerciaux dans le développement de la Chine, qui a tablé sur l'effet de levier induit par son adhésion à l'OMC pour soutenir sa croissance. Selon une étude réalisée antérieurement à l'adhésion à l'OMC, celle-ci aurait eu pour effet d'accélérer la croissance du PIB à hauteur de 1 % par an d'ici 2005 et d'accroître le commerce extérieur d'environ 25 % en 2005 par rapport à un scénario de non-accession.

Avec un taux de croissance de 9,1 %, la Chine a contribué pour un tiers à la croissance mondiale en 2003. Ce développement, qui ne connaît aucun équivalent dans l'histoire économique des pays développés, s'explique notamment par l'ouverture de l'économie chinoise aux investissements internationaux. En hausse de 13 % par rapport à l'année précédente, les investissements directs étrangers (IDE) se sont élevés à 60,3 milliards de dollars en 2004, plaçant la Chine au coude à coude avec les États-Unis pour le premier rang des pays d'accueil des investissements directs étrangers.

Cette attractivité de la Chine s'explique notamment par l'existence d'une main d'œuvre bon marché (coût horaire de 0,41 dollars contre 15,9 en France et 22,8 au Japon) et de plus en plus qualifiée (740 000 chercheurs chinois, 60 milliards de dollars investis chaque année dans la recherche-développement, 465 000 ingénieurs formés chaque année dans les universités chinoises), la faible taxation des profits et la faiblesse des charges sociales ainsi que l'importante flexibilité de l'organisation du travail.

"Ces dix dernières années, la Chine a affiché un taux de croissance annuel moyen de l'ordre de 8 %"

Il s'ensuit logiquement de nombreux projets de délocalisation. Une étude américaine montre ainsi qu'entre octobre 2000 et avril 2001, quatre-vingt délocalisations se sont produites des États-Unis vers la Chine, conduisant à la destruction de 34 900 emplois dans les secteurs de l'équipement électrique et électronique ou dans celui de la chimie.

La capacité de maintenir la croissance chinoise à son taux actuel soulève de nombreuses interrogations. Trop rapide, mal maîtrisée, inégalement répartie, celle-ci pourrait également pâtir de l'insuffisance des ressources énergétiques de la Chine ou de la pénurie de certaines matières premières indispensables comme l'acier ou le ciment.

Les 3,4 millions de barils de pétrole produits quotidiennement sont ainsi largement insuffisants puisque la Chine doit acheter 6 millions de barils supplémentaires, soit près de 6 % de la consommation mondiale (et le quart de la consommation américaine). Malgré une économie dix fois moins importante, la Chine consomme par ailleurs dix fois plus d'acier que les États-Unis. En 2003, la Chine a absorbé 7 % du pétrole brut consommé dans le monde, 25 % de l'aluminium, 27 % de l'acier, 30 % du fer, 31 % du charbon et 40 % du ciment.

Or, la poursuite de la croissance chinoise à ce rythme fait craindre la survenance de tensions de plus en plus fréquentes sur le marché mondial de l'énergie et, de façon générale, des matières premières, impliquant à terme une explosion des cours.

L'énormité de ces besoins contribue bien évidemment à accentuer la perception d'une menace chinoise, les États-Unis accusant à cet égard la Chine d'être la principale source des déséquilibres commerciaux et financiers de leur économie.

En 2004, ces derniers ont ainsi enregistré avec la Chine le plus grand déficit commercial bilatéral de leur histoire (162 milliards de dollars), tandis que la concurrence chinoise est accusée d'avoir détruit près de 3 millions d'emplois industriels aux États-Unis depuis 2001.

Une autre critique adressée à la Chine a enfin trait à la sous-évaluation du yuan par rapport au dollar (de 20 % à 40 %) et, bien plus, par rapport à l'euro. Les pressions se font ainsi de plus en plus fortes à son encontre pour "couper le lien fixe avec le dollar", selon les termes du Président de la réserve fédérale américaine, Alan Greenspan.

B. - L'OMC, une tribune pour les revendications chinoises

La Chine conçoit également l'OMC comme une tribune contribuant au renforcement de sa visibilité et de sa crédibilité régionale et internationale, au sein de laquelle elle souhaite jouer pleinement son rôle de grande puissance.

Au sein de l'organisation, la Chine entend ainsi jouer un rôle de premier plan dans le G 20, groupe de pays en voie d'industrialisation auquel elle appartient depuis l'échec de la réunion ministérielle de Cancun et comprenant notamment l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud.

La participation à ce groupe relève de sa stratégie tendant à être reconnue comme un acteur responsable au sein de l'institution, en affichant une certitude selon laquelle la libéralisation demeure le meilleur moyen de maintenir un taux de croissance élevé, ce que la Chine a régulièrement l'occasion de réaffirmer, y compris en cas de crises lors de négociations commerciales.

Cet attachement au libre-échange n'empêche toutefois pas la Chine de vouloir être reconnue comme un partenaire exigeant, comme en témoignent ses prises de position sur l'élimination des subventions (notamment à l'exportation) pour les produits agricoles des pays développés, ou l'attitude dont elle a récemment fait preuve dans le cadre du différend relatif à l'exportation de ses produits textiles sur le marché européen.

Si la Chine et l'Union européenne ont finalement pu s'accorder sur la limitation des exportations de textiles vers les vingt-cinq pays européens jusqu'en 2008 (selon les années et les produits concernés, les volumes exportés ne pourront dépasser entre 8 % et 12 % de leur niveau sur les douze mois précédents), cet accord – qui connaît toutefois de nombreux détracteurs – n'a pu être obtenu qu'aux termes de négociations tendues qui témoignent de la détermination de la Chine à défendre ses intérêts dans un contexte dans lequel elle a conscience d'être désormais en position de force.

Au niveau régional, l'adhésion à l'OMC a été suivie de la signature avec les pays de l'ASEAN d'un accord cadre au mois de novembre 2002 visant à établir une zone de libre-échange d'ici 2010. S'il était mené à bien, ce projet permettra l'émergence d'un nouvel espace commercial regroupant 1,7 milliard de consommateurs, représentant un PNB régional de 2 000 milliards de dollars et un volume d'échanges de l'ordre de 1 230 milliards de dollars.

L'intérêt croissant porté par la Chine à son étranger proche devrait également se traduire par une hausse sensible et une diversification de ses investissements en Asie du Sud-Est, alors que la politique d'investissements menée jusque là était essentiellement dirigée vers les États-Unis, le Canada, Hong-Kong et l'Australie.

L'adhésion à l'OMC a marqué une étape importante dans l'histoire de la Chine, dont elle officialise l'irruption dans le mouvement de globalisation des échanges. Toutefois, celle-ci est d'abord symbolique, en ce qu'elle est venue parachever un long processus visant à l'insertion progressive de la Chine dans l'économie mondiale.

Celle-ci n'a en effet pas attendu d'entrer dans l'OMC pour devenir un acteur économique de premier plan, mais les dividendes escomptés sont toutefois très importants, tant sur le plan économique que politique, le respect des engagements pris s'inscrivant dans une tentative plus large de réforme de la société chinoise au sens large.

La Chine y parviendra-t-elle ? La question est posée. Son développement est certes spectaculaire, mais s'avère également très déstabilisant en accroissant les inégalités de toutes sortes, tant géographiques (développement des côtes, déclin voire stagnation de l'intérieur) que sociales (émergence d'une classe moyenne urbaine et paupérisation des ruraux), faisant peser sur l'avenir du pays de nombreuses incertitudes.

S'il est sans doute encore trop tôt pour y répondre, il faut reconnaître que, bon an mal an, la Chine joue aujourd'hui le jeu de l'ouverture, comme en témoigne l'attitude dont elle fait preuve au sein de l'OMC, ainsi que les efforts accomplis pour la mise en œuvre des grands principes de l'organisation, qui devront toutefois être intensifiés à l'avenir et sanctionnés par des lois et une organisation judiciaire adaptées qui seules peuvent garantir la sécurité juridique nécessaire à une économie de marché.