

# La Chine à l'OMC

## Quelles conséquences pour le pays et pour ses partenaires commerciaux?

*Ramesh Adhikari et Yongzheng Yang*

Le 11 décembre 2001, après quinze années de négociations laborieuses, la Chine est devenue le 143<sup>e</sup> membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). À court terme, l'ouverture d'une économie aussi vaste peut être un événement perturbateur pour certains pays en développement, mais, à long terme, elle devrait profiter non seulement à la Chine elle-même, mais aussi à ses partenaires commerciaux.

**L**A CHINE a commencé à ouvrir son économie à la fin des années 70. Au début des années 80, elle a entrepris de mettre un terme à son isolement, en assumant la place de la province chinoise de Taiwan au sein du FMI et de la Banque mondiale, dont elle avait été un des pays fondateurs. Elle a lancé, dès 1986, une campagne visant à retrouver sa place au GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce), dont elle s'était retirée en 1950.

Ayant décidé de passer de l'économie dirigée à un système d'économie de marché, la Chine a renoncé à planifier son commerce extérieur, décentralisé ses échanges, réduit ses droits de douane, abandonné le double taux de change en 1994, et supprimé le contrôle des changes pour les opérations courantes en 1996. Ces actions, conjuguées à d'autres réformes, ont abouti à l'essor rapide du commerce extérieur et des entrées d'investissements. Ses exportations sont passées de 10 milliards de dollars en 1978 à 278 milliards en 2000, la hissant au rang de sixième pays du monde en termes d'échanges (elle occupait environ la 30<sup>e</sup> place à la fin des années 70). Le ratio commerce extérieur/PIB est passé de 10 % au début des réformes à environ 40 % à la fin des années 90. Le total des entrées d'investissement direct étranger (IDE) en Chine a atteint 47 milliards de dollars en 2000, plaçant le pays en deuxième position derrière les États-Unis.

Si la Chine a voulu adhérer à l'OMC, c'est parce qu'elle a compris que, pour pouvoir soutenir la croissance économique rapide des années 80 et 90, elle avait besoin d'une impulsion extérieure afin de surmonter les obstacles internes à la poursuite des réformes et de protéger ses intérêts commerciaux. Cependant, nombre de ses partenaires commerciaux sont inquiets. Certains pays en développement craignent une contraction de la demande mondiale de leurs exportations et une diminution de leurs entrées d'IDE, car la Chine semble capable de déverser un volume apparemment illimité d'exportations à forte intensité de main-d'œuvre et de détourner les flux d'IDE vers le vaste marché chinois. Certains pays industriels redoutent une invasion de leurs marchés intérieurs par les exportations chinoises.

Ces craintes sont-elles rationnelles? Elles ont certes été exploitées par certains groupes d'intérêts, mais, surtout, elles ont abouti à l'inclusion dans le Protocole d'accèsion de la Chine de certaines dispositions qui dérogent au principe général de non-discrimination de l'OMC. L'émergence de ce pays en tant qu'acteur majeur de l'économie mondiale conduira inévitablement à des réorientations de la production, du commerce, des investissements et de l'emploi à l'échelle mondiale. Cependant, les conséquences pour les autres pays de son accession à l'OMC et de son ouverture accrue en général sont une question complexe qui doit être considérée à la fois à court et à long terme, et dans l'optique non seulement de l'accès aux marchés, mais aussi du système commercial multilatéral.

### Les engagements de la Chine

La Chine a pris des engagements importants qui dépassent la plupart des attentes. Dans le secteur agricole, elle a promis de consolider tous les tarifs et de ramener leur niveau moyen de 31,5 à 17,4 %. Elle supprimera les aides à l'exportation et augmentera rapidement le volume des contingents tarifaires pour la plupart des importations. Les taux de droits applicables dans le cadre des contingents seront minimaux (1-3 %); les taux de droits hors contingent pour les produits sensibles (essentiellement les céréales) seront ramenés de 80 à 65 % — niveau qui peut sembler élevé, mais qui est modéré, comparé à ceux de l'Union européenne et de certains pays d'Asie du Nord-Est.

Concernant les produits industriels, la Chine s'est engagée à supprimer les limites quantitatives, à réduire les droits de douane moyens de 24,6 à 9,4 % d'ici 2005 et à signer l'Accord sur les technologies de l'information, qui se traduira par la suppression de tous les droits de douane sur les équipements de télécommunication, les semi-conducteurs, les ordinateurs et le matériel informatique et d'autres produits des technologies de l'information.

C'est dans le secteur des services, qui a généralement été protégé contre la concurrence, que l'ouverture devrait être la plus large. Les restrictions auxquelles étaient soumis jusqu'ici les fournisseurs étrangers de services en matière d'octroi des li-



Filature de soie à Hotan : la Chine est exportatrice de textiles et de vêtements.

rences, de participation au capital, de lieu d'implantation, de domaine et de type d'activité seront progressivement assouplies ou supprimées. La Chine a promis d'ouvrir son marché des télécommunications, des services financiers, de la distribution, et de nombreux autres secteurs aux fournisseurs étrangers.

Outre l'accès aux marchés, la Chine a pris d'autres engagements qui amélioreront la transparence de ses régimes de commerce et d'investissement. Elle a promis d'uniformiser la politique commerciale dans tout le pays et de n'appliquer que les lois, réglementations et autres mesures qui ont été publiées auparavant. La Chine a également accepté de supprimer toutes les subventions prohibées (y compris en faveur des entreprises publiques), de libéraliser le droit de faire du commerce et d'exiger des sociétés commerciales d'État qu'elles mènent leurs activités dans des conditions normales de marché.

### Les contreparties

L'accession de la Chine à l'OMC a conduit les États-Unis à lui accorder le traitement permanent de la nation la plus favorisée (NPF), éliminant une source importante d'incertitude entre les deux pays (auparavant, le traitement NPF était soumis à une reconduction annuelle par le Congrès américain). Plusieurs partenaires commerciaux de la Chine devront supprimer la plupart de leurs limites quantitatives sur un ensemble de produits. Les contingents sur les textiles et les vêtements seront éliminés en vertu de l'Accord sur les textiles et les vêtements; d'autres contingents seront abandonnés conformément aux calendriers négociés. En outre, la Chine peut désormais avoir recours aux mécanismes de règlement des litiges pour protéger ses intérêts commerciaux et également participer aux négociations multilatérales sur les règles du commerce et la libéralisation future des échanges.

Mais les gains de la Chine en matière d'accès aux marchés pourraient être érodés par trois dispositions discriminatoires.

Premièrement, en vertu du mécanisme appelé sauvegarde transitoire par produit, qui sera en vigueur pendant douze ans, les partenaires commerciaux de la Chine peuvent imposer des limites aux importations chinoises en invoquant «une désorganisation des marchés ou la menace de désorganisation des marchés», alors que, selon la règle habituelle de l'OMC, les restrictions peuvent être imposées sur les importations uniquement en cas de «préjudice important» ou de «menace de préjudice important». En outre, si un pays invoque le mécanisme de sauvegarde à l'encontre de la Chine, d'autres pays peuvent aussi prendre des mesures pour empêcher que les exportations chinoises se réorientent vers eux, sans avoir à prouver qu'il y a désorganisation des marchés.

Deuxièmement, bien que tous les contingents imposés sur les exportations chinoises de textile et de vêtements doivent être supprimés d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2005, un mécanisme spécial de sauvegarde restera en place jusqu'à la fin de 2008. Ce mécanisme permet aux pays importateurs de

limiter les importations en provenance de Chine quand elles aboutissent à une désorganisation des marchés.

Troisièmement, les exportateurs chinois peuvent être frappés par les droits antidumping qui s'appliquent aux économies dirigées. Pour l'essentiel, les pays importateurs peuvent utiliser les prix ou les coûts de produits similaires dans des pays tiers, à la place des prix chinois, pour établir si les entreprises chinoises vendent leurs produits à perte. La Chine fait déjà l'objet de plus d'actions antidumping que tout autre pays. Des méthodes similaires peuvent être appliquées pour déterminer si les exportateurs chinois reçoivent des subventions.

### Impact économique sur la Chine

Il est incontestable que l'adhésion à l'OMC profitera aux consommateurs chinois et accroîtra l'efficacité économique, même si certains secteurs très protégés vont souffrir de la suppression des obstacles aux échanges. Des études empiriques estiment que les gains en termes de bien-être dérivés de la libéralisation des échanges de marchandises seraient de 4 à 30 milliards de dollars par an pour la Chine et de 20 à 56 milliards de dollars pour l'économie mondiale, et que la hausse du PIB de la Chine se situerait entre 1,5 % et plus de 10 % (voir tableau). Les bénéfices de la libéralisation des services sont difficiles à quantifier, mais certaines études indiquent qu'à moyen terme, une réduction d'un tiers des obstacles aux échanges pourrait se traduire par un gain en termes de bien-être de 7 à 12 milliards de dollars par an (voir l'enquête de Yang, 2002).

Pour récolter ces bénéfices, les industries chinoises devront procéder à de nouveaux ajustements structurels. Des études (Ianchovichina and Martin, 2001; Lardy, 2002) indiquent qu'en Chine les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre (notamment l'industrie textile et la confection) se développeront, tandis que les secteurs fortement protégés (tels que l'automobile et la pétrochimie) accuseront un repli. Le secteur agricole pour-

rait aussi se contracter, essentiellement à cause de l'activité céréalière marquée par une utilisation intensive des sols, qui perd son avantage comparatif (il semble que la Chine conserve son avantage dans les secteurs agricoles à forte intensité de main-d'œuvre, tels que les fruits et légumes). Le secteur des services financiers, inefficace et dominé par l'État, devrait subir une pression intense du fait de l'arrivée de sociétés étrangères.

À mesure que les effets de l'intensification de la concurrence se répercuteront sur l'économie, l'accroissement de la productivité devrait s'accélérer. Toutefois, les pressions du marché du travail — environ 500.000 emplois dans le secteur automobile et 11 millions d'emplois dans le secteur agricole devraient disparaître — et l'inégalité des revenus pourraient s'accroître à court terme (Zhai and Li, 2000). La croissance de l'emploi devrait néanmoins reprendre avec le temps, à mesure que les effets positifs de la libéralisation des échanges sur l'accroissement de la production commenceront à se faire sentir à moyen terme.

## Répercussions

De nombreuses études ont montré que les pays industriels devraient tirer profit de l'accession de la Chine à l'OMC (voir tableau et bibliographie). Certains pays industriels — notamment les États-Unis et l'Australie — auront plus facilement accès aux marchés agricoles chinois; la plupart devraient accroître leurs exportations manufacturières à forte intensité de technologie et de capital vers la Chine. À terme, l'ouverture du secteur des services devrait offrir aux pays industriels de belles possibilités de commerce et d'investissement. D'autres gains substantiels proviendront de l'engagement de ces pays à supprimer les obstacles commerciaux dirigés contre les exportations chinoises, bien que la réalisation de ces gains suppose une restructuration des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, notamment l'industrie textile et l'habillement.

Certains pays en développement craignent de souffrir de l'accession de la Chine à l'OMC en raison du détournement des flux d'IDE en sa faveur et de la concurrence accrue de ce pays sur les marchés d'exportation. D'autres craignent également que cette accession n'aboutisse à une dévaluation du renminbi.

Il semble qu'il y ait déjà eu certains détournements des flux d'IDE vers la Chine au détriment d'autres pays en développement — en particulier de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), d'où provenait auparavant une grande partie des IDE. Au début des années 90, l'ANASE recevait environ 30 % de l'IDE dans les pays d'Asie en développement, contre 18 % pour la Chine; en 2000, la part de l'ANASE avait chuté à 10 % seulement, celle de la Chine ayant, quant à elle, augmenté pour atteindre 30 %. Les faiblesses structurelles des pays de l'ANASE, révélées par la crise asiatique de 1997–98, en sont peut-être partiellement responsables.

Bien que l'on s'attende à ce que l'entrée de la Chine dans l'OMC augmente l'attrait qu'elle exerce sur les investisseurs étrangers, puisqu'elle laisse présager non seulement une ouverture des marchés, mais aussi une politique plus transparente, une meilleure gouvernance et une plus grande prévisibilité des entreprises, les flux d'IDE ne devraient pas progresser de façon spectaculaire. Les investissements étrangers dans l'industrie manufacturière seront consolidés avec la suppression des obstacles à l'importation, mais les apports d'IDE, eux, se réorienteront probablement vers le secteur des services. Cependant, ce processus sera probablement lent, non seulement du fait que les restrictions ne seront assouplies que progressivement, mais aussi parce que les investisseurs étrangers ont besoin de temps pour se familiariser avec ce secteur.

À court terme, il est probable qu'avec la réduction des barrières commerciales les importations progresseront plus vite que les exportations. Cependant, les augmentations attendues des entrées d'IDE devraient compenser toute pression sur les

paiements courants, ce qui permettra le maintien de la stabilité de la balance des paiements globale et des taux de change. Bien qu'on ne puisse l'écarter, la probabilité d'une dépréciation, réelle ou nominale, du renminbi est faible, sauf si la Chine ne parvient pas à attirer l'IDE ou si sa balance commerciale se dégrade fortement, à la suite soit de défaillances des réformes nationales, soit d'un choc extérieur extraordinaire (notamment d'une dépréciation importante du yen ou du dollar américain).

Indépendamment des perspectives concernant les flux d'IDE et les mouvements à court terme du renminbi, les pays d'Asie en développement seront sûrement confrontés à une intensification de la concurrence des exportations chinoises de textiles et de vêtements lors de la suppression des contingents régis par l'Arrangement multifibres, au début de 2005, si le mécanisme de sauvegarde susmentionné n'est pas invoqué trop souvent. D'autres exportations de produits manufacturés à forte intensité de main-d'œuvre, notamment

## Effets économiques de l'adhésion de la Chine à l'OMC

Les études ont produit un large éventail d'estimations<sup>1</sup>

Étude	Effet sur la Chine	Effet sur l'économie mondiale
Walmsley and Hertel (2000) <sup>2</sup>	Bien-être : 23,7–25,6 milliards \$ <sup>3</sup> Hausse du PIB : 8,7–10,8 %	Bien-être : 35,7–38,2 milliards \$
Wang (1997) <sup>2</sup>	Bien-être : 12,4–30,3 milliards \$	Bien-être : 25,3–56,7 milliards \$
Zhai and Li (2000)	Bien-être : 1,2 % du PIB Hausse du PIB : 1,5 %	
Walmsley and others (2001) <sup>2, 4</sup>	Bien-être : 3,9–10,5 milliards \$	Bien-être : 20,5–25,7 milliards \$
Ianchochivina and Martin (2001) <sup>4</sup>	Bien-être : 28,6 milliards \$ Hausse du PIB : 2,2 %	Bien-être : 56,1 milliards \$ Hausse du PIB : 0,2 %

Source : établi par Yang (2002).

<sup>1</sup>Résultats relatifs aux effets à moyen ou à long terme de la libéralisation des échanges de marchandises.

<sup>2</sup>Inclut l'effet de l'accession de la province chinoise de Taïwan à l'OMC.

<sup>3</sup>Mesuré en variation équivalente (une indication de la valeur en consommation de l'adhésion à l'OMC).

<sup>4</sup>Le chiffre le moins élevé tient compte des exemptions et des ristournes de droits de douane.

les produits électroniques de technicité faible et moyenne, progresseront vraisemblablement. Toutefois, quand elles augmenteront, les importations feront de même.

Parmi les pays en développement, les nouvelles économies industrielles d'Asie sont celles qui ont probablement le plus à gagner de l'accession de la Chine à l'OMC. Elles ont déjà investi massivement dans ce pays et elles se posent, à un moindre degré, en concurrentes à l'exportation. Les pays d'Asie à faible revenu peuvent aussi en tirer profit si leurs exportations sont complémentaires de celles de la Chine. L'Inde, par exemple, a la capacité d'exporter vers la Chine des logiciels et d'autres services liés aux technologies de l'information ainsi que des textiles et produits chimiques (les exportations de l'Inde vers la Chine ont triplé ces six dernières années). Bien évidemment, les exportations de produits manufacturés de Chine vers ces pays augmenteront probablement aussi.

Des études qui fournissent des estimations des effets sur le bien-être montrent que, si les pays en développement les plus avancés d'Asie sont gagnants, les moins avancés, eux, ont tendance à être perdants dans le court à moyen terme, même si ce n'est que légèrement pour la plupart (voir, par exemple, Ianchovichina and Martin, 2001). Cependant, à long terme, tous les partenaires commerciaux de la Chine devraient tirer profit de sa croissance plus rapide obtenue grâce à son accession à l'OMC, notamment quand on prend en considération d'autres bénéfices que l'accès aux marchés.

### Au-delà de l'accès aux marchés

La Chine a beaucoup progressé en termes d'ouverture de son économie, mais les ajustements les plus difficiles restent à faire, notamment dans les secteurs fortement protégés, où sont généralement concentrées les entreprises d'État, et dans le secteur des services. Elle connaîtra inévitablement des difficultés pour concrétiser ses engagements, du fait que des groupes d'intérêts chercheront à retarder les réformes et que des contraintes apparaîtront en termes de capacités. La Chine doit maintenant accélérer la construction et la reconstruction de ses institutions — notamment démanteler les institutions de la planification centrale qui subsistent, formuler des politiques conformes aux accords de l'OMC, amender les lois qui vont à l'encontre des règles de l'OMC et imposer des règles uniformes dans tout le pays. Elle doit également renforcer le dispositif de protection sociale et réduire les disparités économiques et sociales entre régions, ce qui réclamera des ressources budgétaires considérables. Elle devra aussi indubitablement faire mieux respecter la primauté du droit.

L'ouverture accrue de la Chine offre pour les années à venir de nombreux espoirs, non seulement pour les pays industriels, mais aussi pour les pays en développement. Premièrement, des liens commerciaux et financiers plus solides fourniront à ses voisins asiatiques un environnement extérieur plus stable, tant que ses cycles économiques ne seront pas synchronisés avec ceux du Japon, de l'Amérique du Nord et de l'Europe. Deuxièmement, en tant que grande puissance commerciale membre de l'OMC, la Chine pourra exercer une plus grande influence sur le système commercial multilatéral. Elle militera probablement en faveur d'une réforme des lois antidumping de l'OMC, se prémunira contre les manœuvres consistant à utiliser les problèmes d'emploi et d'environnement pour déguiser une politique protectionniste, et elle plaidera peut-être pour



*Ramesh Adhikari (à gauche) est spécialiste principal du renforcement des capacités et économiste principal à l'Institut de la Banque asiatique de développement, au Japon. Yongzheng Yang est économiste principal au Département de l'élaboration et de l'examen des politiques du FMI.*

une réduction des subventions agricoles. Troisièmement, son accession à l'OMC donnera une impulsion à la réforme économique et structurelle dans la région. Supachai Panitchpakdi, Directeur général désigné de l'OMC, a qualifié l'accession de la Chine à l'OMC de «signal d'alerte» qui doit inciter les autres pays à accélérer le rythme de leurs réformes. En outre, si les autres pays d'Asie poursuivent leurs réformes, la Chine ne tardera pas à se sentir poussée à accélérer les siennes. Cette concurrence en matière de libéralisation ne peut qu'améliorer les résultats économiques à la fois en Chine et dans le reste de l'Asie en développement. **F&D**

---

*Le présent article s'inspire de «China's Increasing Openness: Threat or Opportunity?», document présenté par les auteurs au colloque sur les questions de politique commerciale organisé par l'Institut de la Banque asiatique de développement à Singapour du 25 février au 1<sup>er</sup> mars 2002; et de Yongzheng Yang, 2002, «Entering the WTO: China Is Coming Out» (document non publié; Washington, Fonds monétaire international).*

#### Bibliographie :

- Elena Ianchovichina and Will Martin, 2001, "Trade Liberalization in China's Accession to the World Trade Organization," *World Bank Policy Research Working Paper No. 2623* (Washington); <http://econ.worldbank.org/resource.php?type=5>
- Nicholas R. Lardy, 2002, *Integrating China into the Global Economy* (Washington: Brookings Institution Press).
- Supachai Panitchpakdi and Mark L. Clifford, 2002, *China and the WTO: Changing China, Changing World Trade* (Singapore: J. Wiley & Sons (Asia)).
- Terrie L. Walmsley and Thomas W. Hertel, 2000, "China's Accession to the WTO: Timing Is Everything," *Global Trade Analysis Project Working Paper No. 13* (West Lafayette, Indiana: Purdue University); [http://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/res\\_display.asp?RecordID=403](http://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/res_display.asp?RecordID=403)
- and Elena Ianchovichina, 2001, "Assessing the Impact of China's WTO Accession on Foreign Ownership," paper presented at the *Fourth Annual Conference on Global Economic Analysis*, Purdue University, June 27–29, West Lafayette, Indiana; [http://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/res\\_display.asp?RecordID=649](http://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/res_display.asp?RecordID=649)
- Zhi Wang, 1997, "China and Taiwan's Accession to the World Trade Organization: Implications for US Agriculture and Trade," *Agricultural Economics*, Vol. 17 (December), p. 239–64.
- Fan Zhai and Shantong Li, 2000, "The Implications of Accession to WTO on China's Economy," paper presented at the *Third Annual Conference on Global Economic Analysis*, Melbourne, Australia, June 27–30; <http://www.monash.edu.au/policy/conf/cnprog1.htm>