



INSTITUT D'ECONOMIE ET
DE POLITIQUE DE L'ENERGIE

**Perspectives et enjeux de l'accession de la Chine
à l'Organisation mondiale du commerce**

Mehdi ABBAS

Enseignant-chercheur à l'Université Pierre Mendès France

Institut d'économie et de politique de l'énergie
Unité mixte de recherche du Centre National de la Recherche Scientifique et de l'Université Pierre Mendès France (UFR DGES)

IEPE, BP 47, 38040 Grenoble Cedex 09, Tel : 04 76 51 42 40 ; Fax : 04 76 51 45 27
e mail : iepe@upmf-grenoble.fr ; <http://www.upmf-grenoble.fr/iepe>

Résumé

Le papier aborde la question de l'accèsion de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce. Il détaille les aspects institutionnels du protocole d'accèsion pour ensuite présenter les transformations économiques et juridiques de l'économie chinoise. Il se termine par une réflexion sur les stratégies d'acteurs, particulièrement asiatiques, au sein de l'OMC. L'argument central du papier est de voir dans le processus d'accèsion à l'OMC la motivation des autorités chinoises de gestion, de consolidation et de légitimation de la politique des réformes économiques. Ce processus articule donc une stratégie d'ouverture institutionnalisée sur l'international avec des visées transformatrices internes. Cette stratégie n'est pas sans donnée lieu à des ajustements structurel, institutionnel et juridique de l'économie chinoise qui ne sont pas sans poser problème aux autorités chinoises et expliqueraient la longueur du processus.

Abstract

The paper analysis the WTO accession process of China. It explains the institutionnal aspects of the access protocole and presents the related economical and the legal transformations of the chinese economy. It also stress on the bargaining strategies of the Asian WTO States Members. The main argument of the paper is to see in the chinese accession to WTO a way for the chinese public authorities to manage, consolidate and legitimate the policy of economic reforms. This process articulate an institutionnalized openning policy with internal transforming aims. This strategy give a way to structural, institutional and legal adjustments. These ones are sources of matters for chinese authorities and partly explain the length of the process.

L'OMC est composé de 136 Etats Membres. Mais, certains pays (30 actuellement), et pas des moindres, demeurent hors de la structure d'encadrement des relations commerciales internationales. Parmi ceux-ci figure la Chine¹ bien que son adhésion à terme paraisse plus que probable. Ce papier analyse le processus d'accession à l'OMC et ses implications sur l'économie chinoise.

L'adhésion à l'OMC prend en compte des considérations économiques, commerciales et institutionnelles. Comme tout ce qui a trait à l'économie internationale, ce processus a des dimensions internes et internationales (exploitations des avantages comparatifs et amélioration de la spécialisation). Simultanément, comme tout ce qui touche à l'OMC, le processus a un contenu juridique prononcé puisqu'il implique une transformation de la législation économique intérieure et des moyens de régulation du commerce extérieur du *requérant*, selon la terminologie officielle désignant le pays engagé dans le processus. De fait, l'ouverture institutionnalisée de l'espace économique chinois fait reposer ce principe d'ajustement sur les structures chinoises de production et d'échange. En ce sens, le processus s'inscrit dans la consolidation des réformes intérieures (la politique des Quatre Modernisations : de l'industrie, de l'agriculture, des sciences et des techniques, de la défense) et constitue une adresse aux opérateurs internationaux quant à la poursuite de la libéralisation économique. Néanmoins, il constitue une possible remise en cause de la politique chinoise d'ouverture sélective et graduelle².

C'est ce que nous allons développer d'abord en présentant le *protocole d'accession* à l'OMC (I) pour en montrer l'asymétrie et, par conséquent, le fait qu'il a pour visée la transformation des structures économiques internes. Dès lors, il sera possible d'analyser l'effort d'ajustement fourni par la Chine pour devenir membre de l'OMC (II).

I. aspects institutionnels de la procédure d'accession à l'OMC

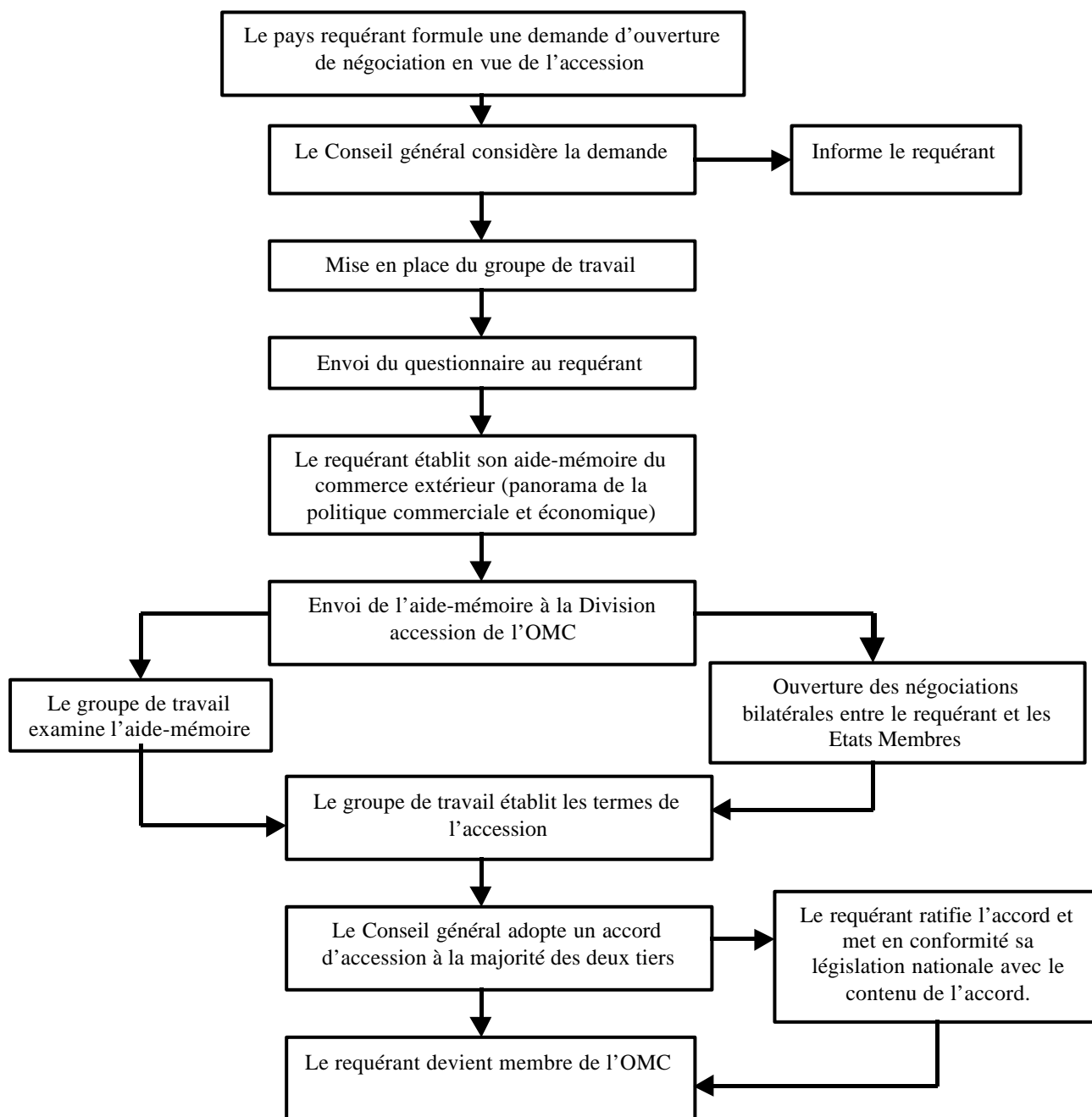
Le processus d'adhésion est régi par l'Article XII de l'Accord de Marrakech instituant l'OMC (cf. schéma 1). L'extension du domaine de compétence de l'OMC à de nouveaux domaines (investissement, services, droit de la propriété intellectuelle, barrière non tarifaires

¹ En 1948 la Chine fait partie des 23 pays fondateurs du GATT. Elle se retire de l'Accord en 1952 suite à la révolution. En 1982, elle devient membre observateur du GATT. La République Populaire de Chine a demandé en juin 1986 à ré-intégrer l'institution. En mai 1987, un groupe de travail est mis en place. Le déroulement de l'Uruguay Round et le passage du GATT à l'OMC n'ont fait que retarder la procédure qui sera réactivée à partir de 1995.

² H. Houben (1999), pp. 4 – 5.

et mesures au-delà des frontières) ainsi que certaines dispositions juridiques telles que l'engagement unique (article II) et l'extinction de la clause d'antériorité rendent le processus d'accession plus complexe et plus contraignant pour le requérant que celui qui avait cours du temps du GATT.

Schéma 1 : Les étapes successives prévues par le protocole d'accession à l'OMC



Le processus se décompose en deux phases : la *phase institutionnelle* regroupant la demande d'accession et l'étape des questions-réponses entre les Etats Membres et le requérant et la *phase des négociations* sur les concessions. Il débute sur une base *multilatérale* au travers de la lettre d'intention qu'adresse le requérant au Directeur général de l'OMC et qui

est ensuite examinée par le Conseil général. Ce dernier se prononce également, à la fin de la procédure, sur le statut du requérant une fois que celui-ci est membre de l'OMC. Un des enjeux est de savoir si la Chine sera admise en tant que pays en développement ou non³. L'enjeu porte sur l'usage de l'article XII ou XVIII du GATT de 1994⁴, le traitement spécial et différencié et les clauses d'accès au marché étant moins contraignantes pour les PED-PMA. Le processus se poursuit, ensuite, sur une base plurilatérale, ou plus précisément *minilatérale*⁵, dans ce qui constitue le Groupe de travail établi suite à la réunion du Conseil général⁶. Le groupe de travail est constitué des principales économies avec lesquelles le requérant a des relations. En règle générale, les économies de la Quadrilatérale (Canada, Etats-Unis, Japon et Union européenne) ainsi que l'Australie, la Nouvelle Zélande et la Suisse en font partie⁷. Enfin, l'essentiel de la procédure a lieu dans un cadre *bilatéral* où les concessions en matière d'ouverture sont négociées d'Etat à Etat.

Ainsi, après avoir conclu des accords avec 26 pays, la Chine a signé avec les deux principaux membres de l'OMC : les Etats-Unis (novembre 1999), dont le Congrès a accordé le traitement PNTR (*Permanent Normal Trade Relation*) en mai 2000, et l'Union européenne (mai 2000). Il s'ensuit un important abaissement tarifaire (de 24.6% à 9.4% pour les produits industriels et de 22.1% à 17% pour les produits agricoles)⁸, une élimination des restrictions quantitatives exceptée pour les produits de base (blé, riz, maïs, coton) où est prévu un élargissement progressif à l'horizon 2005 des quotas d'importation. Par ailleurs, les Etats-Unis et l'Union européenne ont obtenu des concessions dans le domaine des assurances et des banques (licence aux compagnies étrangères, suppression des restrictions d'activité des

³ Y. Yang (1996), p. 662.

⁴ L'article XVIII légitime la protection et l'intervention de l'Etat en vue du développement économique. L'Article XII concerne uniquement les restrictions temporaires pour cause de déséquilibre de la balance des paiements.

⁵ On utilise le terme **minilatéral** pour qualifier la méthode de négociation et d'organisation des relations commerciales internationales car si la négociation est menée par un comité restreint de pays, les concessions et les conclusions du processus sont signées sous le sceau de la clause de la nation la plus favorisée. Voir M. Abbas (2000).

⁶ Trente sept pays font partie du groupe de travail sur l'accession de la Chine. Son mandat est d'« examiner la demande d'accession à l'OMC au titre de l'article XII ; présenter au Conseil général/à la Conférence ministérielle des recommandations comportant éventuellement un Protocole d'accession », OMC (1995), p. 1. Généralement un ambassadeur d'un pays membre de l'OMC préside le Groupe de travail.

⁷ C. Michalopoulos (1998), p. 5.

⁸ L'Union européenne a en outre obtenu un niveau de protection tarifaire n'excédant pas les 8-10% pour 150 produits (industriels et agricoles) phares d'exportation. Les données relatives aux accords sino-américain et sino-européen sont extraites de F. Lemoine (2000), p. 2 et *Le Figaro*, 20-21 mai 2000.

sociétés étrangères), des télécommunications (autorisation d'investir, la Chine devient membre de l'Accord sur la libéralisation des télécommunications de base).

L'accès à l'OMC nécessite de payer une sorte de « *ticket d'entrée* »⁹ dont le « *prix* » est fixé par les Etats Membres. En effet, le processus est à sens unique puisque c'est au requérant de se mettre en conformité avec les obligations des Accords. Il ne peut prétendre à aucun des droits figurant dans les Accords pas plus qu'il ne peut formuler de demande aux pays avec lesquels il négocie, ces derniers ayant l'exclusivité de la proposition. Si ceux-ci constatent que les « *offres initiales* » sont insuffisantes, ils reconduisent la négociation jusqu'à obtenir satisfaction. Ceci explique la durée de la négociation avec la Chine à laquelle il a été demandé de présenter des listes élargies de concession avec des droits consolidés à des niveaux bas non seulement dans les secteurs traditionnels tels les produits industriels et agricoles mais également sur la libéralisation des services financiers, des télécommunications, le commerce de gros et de détail et les privatisations du secteur public¹⁰.

Menée d'Etat à Etat la procédure vise à moduler les flux d'importations et/ou d'exportations du requérant. Selon Z. Drabek¹¹, ce qui se négocie au travers du processus d'accession à l'OMC, c'est une réorientation géographique du système d'échange du pays avec une modification induite des choix politiques et économiques. Il est indéniable que l'ouverture du marché chinois ouvre des débouchés considérables aux opérateurs économiques des pays industrialisés¹². Mais, l'adhésion à l'OMC n'influence pas uniquement les relations commerciales d'un pays avec *son* extérieur. Elle enclenche, simultanément, un processus d'internalisation économique et juridique affectant les structures productives, commerciales et institutionnelles intérieures.

II. Coût de l'intégration et visées transformatrices internes

L'argument du coût de l'exclusion est souvent invoqué comme motivation du requérant¹³. Il s'inscrit dans le sillage des analyses sur les bénéfices de l'intégration à l'économie mondiale (accroissement des exportations, élimination des rentes de situation,

⁹ P. Messerlin (1999).

¹⁰ Y. Yang (1999), p. 529.

¹¹ Z. Drabek (1996), p. 722.

¹² Voir W. Van Der Geest (1998) et R. Van Oeveren, V. Chan, K. J. Kuilwijk (1998).

¹³ Voir UNCTAD (1998), K. Anderson (1996).

baisse du coût des intrants importés et amélioration du bien-être des consommateurs). Être membre de l'OMC permet d'accéder au mécanisme de règlement des différends. Par ailleurs, le système de règles de l'OMC sécurise l'accès aux marchés protégeant les « petites » économies des pratiques discriminatoires des grandes puissances commerciales. Mais, le cas de la Chine, cet argument est limité. Pense-t-on réellement que sa non-adhésion modifierait son statut de 5^{ème} puissance commerciale dans les échanges internationaux de marchandises et de 10^{ème} pour ceux des services¹⁴ ? On peut même dire que c'est l'OMC qui a plus besoin de la Chine que l'inverse. Certes, *une fois membre* de l'OMC, la Chine bénéficiera des avantages attribués au système commercial multilatéral, à condition de ne pas omettre que le multilatéralisme n'est pas dénué de rapports de forces. Mais, l'argument du coût de l'exclusion trouve sa principale limite dans la non-prise en compte des ajustements induits par le processus.

Aussi, l'adhésion à l'OMC constitue un moyen de provoquer, d'accélérer ou de consolider les réformes économiques et juridiques domestiques¹⁵. Pour K. Anderson¹⁶, le processus d'accession est un moyen de dépasser les luttes entre les différents groupes d'intérêts nationaux dont les conflits dessinent la physionomie de la politique commerciale, celle-ci reflétant les conflits internes¹⁷. Aussi, l'adhésion répond à des *visées transformatrices internes*, c'est-à-dire que ce n'est pas tant la libéralisation qui est recherchée que la gestion des transformations conflictuelles qui l'accompagne. Le gouvernement instrumentalise le processus afin de légitimer les ajustements induits par les réformes économiques. On relèvera que les principaux points des négociations sur l'accession portaient sur les faiblesses structurelles de l'économie chinoise : l'inefficacité et l'inadaptation du système productif, la fragilité d système bancaire et financier et la nature de l'action économique de l'Etat¹⁸. Invoquer les Accords de l'OMC permet de consolider certains aspects des réformes intérieures. Comme l'indique un économiste chinois, l'entrée dans l'OMC est le meilleur moyen de *réduire les barrières chinoises internes*¹⁹. Mais, n'omettons pas que cette

¹⁴ OMC (1999), pp. 4 – 5.

¹⁵ C. Michalopoulos parle de « verrouillage » des réformes commerciales C. Michalopoulos (1998), p. 2.

¹⁶ K. Anderson (1996), p. 11.

¹⁷ Voir « The Say no Club », *Far Eastern Economic Review*, 13/01/2000.

¹⁸ S. Barbé (2000), p. 13.

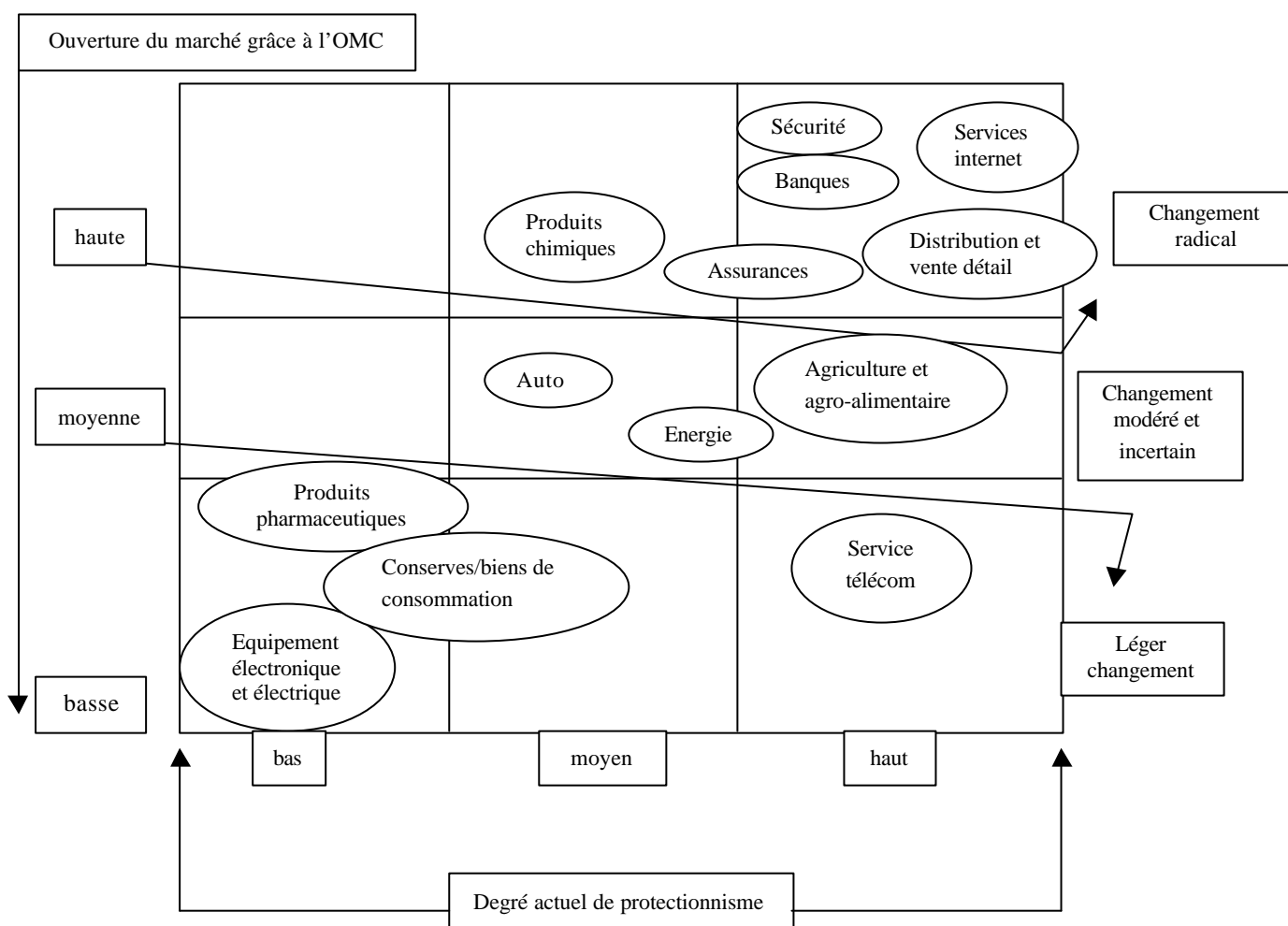
¹⁹ Cité dans P. Messerlin (1997).

intégration du marché *national* a lieu dans un environnement et au travers d'un processus asymétrique et que, par conséquent, elle peut être facteur de déstabilisation socioéconomique²⁰ et ce ne serait pas la première fois que la Chine serait confrontée à cette problématique.

Un autre risque découle de l'impact différencié de l'ouverture sur les structures économiques chinoises. Selon certaines études, dont rend compte F. Lemoine (2000), les secteurs qui bénéficient de cette ouverture sont ceux du textile-habillement²¹, de l'industrie alimentaire et, plus globalement, ceux utilisant des inputs importés. Par contre, les secteurs de la production agricole, des industries mécaniques et les secteurs intensifs en capital et/ou technologie subissent l'ajustement (cf. schéma 2). Articulée à la structure de la propriété du capital productif (26% pour les entreprises d'Etat, 36% pour les entreprises collectives, 16% individuelles, 14% pour les entreprises à capitaux étrangers et 7% pour les autres formes de propriété), l'ouverture mettra à mal les entreprises d'Etat et profitera plutôt aux entreprises à capitaux étrangers et aux entreprises non étatiques. A ceci s'ajoute la prise en compte du « *coût social de la déprotection* » (H. Bourguinat) qui dépendra en grande partie des capacités d'internalisation du gouvernement chinois et qui explique ses réserves sur le rythme de l'adaptation industrielle du pays.

²⁰ Pour les risques induits du fait, d'une part, que le processus est mené par des Etats Membres exigeants et intéressés uniquement par l'accès au marché chinois et, d'autre part, que le processus porte sur des sujets liés au développement économique de la Chine, voir J. L. Guérin (1999), p. 4

²¹ Voir également S. Laird et N. Safradis (1996).

Schéma 2 : réaction des secteurs économiques chinois à l'ouverture institutionnalisée

Source : McKinsey, repris par *Le Figaro économie*, 20 – 21 mai 2000, p. 2.

En dernier lieu, au-delà de la ré-allocation des ressources liée à l'ouverture, le processus induit des transformations institutionnelles et juridiques importantes. Le régime commercial international de l'OMC traite des mesures internes de régulation (*les mesures au-delà des frontières*) et d'organisation des marchés domestiques, ce qui affecte directement la sphère d'intervention de l'Etat et le mode d'organisation socioéconomique propre à chaque économie. Les nouveaux accords (le GATS, le TRIPs, l'Accord sur les obstacles techniques au commerce, l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires) contiennent des dispositions *positives* impliquant une obligation de mise en conformité. Il en résulte de fait une perte par l'Etat des moyens de régulation domestique et l'adoption de règles ne répondant pas nécessairement à ses objectifs économiques.

III. Implications de l'adhésion chinoise sur les stratégies d'acteur à l'OMC

L'accession de la Chine à l'OMC n'implique pas uniquement les relations entre le requérant et les pays du Groupe de travail. Aux dimensions d'économie politique internationales, il convient d'ajouter les aspects institutionnels car l'OMC elle-même est au cœur de l'enjeu. Il n'est pas dit que cette accession consolide l'Organisation. Tout d'abord, elle se produit à un moment où la doctrine de l'OMC connaît une remise en cause. La crise de légitimité qui affecte actuellement l'OMC risque de s'approfondir avec l'arrivée de la Chine. En effet, cette dernière a pour constante une stratégie de « *maximum d'ouverture étrangère contre minimum de concessions* »²². Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les standards environnementaux et sociaux, thèmes qui, à plus ou moins long terme, seront à l'ordre du jour des négociations. En ce sens, l'accession chinoise pourrait retarder le traitement de ces questions et offrirait un soutien aux positions indienne et malayenne qui se trouveraient ainsi renforcées.

Mais, l'OMC est une organisation pilotée par ses membres. Aussi, cette accession peut conduire à des reconsidérations des stratégies d'Etats, particulièrement asiatiques, dans les négociations commerciales multilatérales. Tout d'abord, dans la nouvelle division internationale du travail, la Chine est désormais en situation de complémentarité avec les pays les plus développés d'Asie et en situation de concurrence avec les économies émergentes de la région²³. Dans une organisation dont la vocation est la gestion des concurrences interétatiques, cet élément a son importance car rien n'empêchera la Chine de développer une stratégie de négociation ayant pour objectif de « *bloquer* » les concurrences ou de « *consolider* » les complémentarités aux dépens des partenaires-rivaux de la région. L'accession de la Chine pourrait ainsi accélérer la tendance, déjà perceptible, du regroupement institutionnel de l'Asean en vue de « *parler* » d'une seule voix. La solidarité du groupe, mise à mal par les intérêts divergents sur la question agricole, serait renforcée par la perspective de l'arrivée de la Chine. A un niveau plus général, la même analyse vaut pour l'ensemble des pays en développement. Rien ne garantit que la Chine consolidera leurs positions et renforcera nécessairement leur capacité de peser dans la négociation contrairement au pari qu'ils font. Depuis l'Uruguay round les stratégies individuelles de

²² Voir J-M. Siroën (2000).

²³ F. Lemoine (1996), p. 510.

négociation l'emportent sur les stratégies de groupe. Aussi, n'est-il pas interdit de penser que la Chine à l'OMC défendra ses intérêts économiques et commerciaux en priorité.

De même, le Japon pourrait se retrouver dans une position particulièrement ambiguë. En vue de consolider la « zone l'Asie » au sein de l'Organisation, il soutient l'accession de la Chine. Il est néanmoins conscient qu'il en découlerait un affaiblissement de sa position institutionnelle. Aussi, a-t-il, dans bien des cas, lié sa position à celles des Etats-Unis, d'autant que sa relation avec ce pays est *sui generis* à ce qui peut se passer dans le cadre institutionnel²⁴. Mais, la symétrie n'est pas vraie. En effet, l'adhésion de la Chine consoliderait le rôle de l'APEC dans la gestion et l'élaboration du nouveau multilatéralisme. Or, c'est au sein de ce forum que, d'une part, est élaborée la doctrine du « régionalisme ouvert » reprise par l'OMC et que, d'autre part, est lancée l'initiative de *libéralisation tarifaire accélérée*, socle des propositions américaines en la matière lors de la Conférence ministérielle de Seattle. L'APEC permet ainsi aux Etats-Unis d'associer les économies les plus dynamiques au niveau international aux processus de formulations des offres et demandes et à l'élaboration des ordres du jour des négociations. Aussi, selon nous l'accession de la Chine renforcerait la force contractuelle de l'APEC et par ricochet celle des Etats-Unis.

Conclusion

Pour l'ensemble des observateurs informés, l'accession de la Chine à l'OMC est désormais acquise même s'il peut subsister quelques problèmes. Elle constitue pour le gouvernement chinois une reconnaissance internationale majeure. L'intégration au système commercial multilatéral confèrera à la Chine, vu l'importance de son économie, un statut particulier dans le concert des nations membres de l'OMC. Elle permet également une consolidation des réformes économiques et de la politique d'ouverture. Néanmoins, ce processus comporte des risques du fait de son asymétrie, l'ouverture institutionnalisée reflétant les préférences des principales puissances commerciales industrialisées. Mais les principaux risques découlent de la situation économique, politique et sociale intérieures à laquelle devra faire face et répondre le gouvernement chinois.

Mehdi ABBAS

²⁴ Voir R. Hudec (1993), p. 115.

Bibliographie

- Abbas Mehdi (2000), *L'OMC. Un essai d'interprétation en termes d'économie politique internationale*, thèse, Université Pierre Mendès France, Grenoble.
- Anderson, Kym (1996), « China's Accession to the WTO : Why, How, and When ? », *Centre for International Economic Studies Policy Discussion Paper*, n° 96/14, novembre, 30 p.
- Barbé Sébastien (2000), « La voie étroite des nouvelles mutations chinoises », *Conjoncture*, juin 2000, n°1, pp. 12 – 20.
- CNUCED (1995), « Countries in accession to the WTO : Main Issues involved », *Journal of Economic Cooperation Among Islamic Countries*, vol 16, n° 3 – 4, pp. 91 – 143.
- Drabek, Zdenek (1996), « The Stability of Trade Policy in the Countries in Transition and their Integration into Multilateral Trading System », *The World Economy*, vol 19, n° 6, novembre, pp. 721 – 746.
- Houben Hidido (1999), « China's Economic Reforms and Integration into the World Trading System », *Journal of World Trade*, vol 33, n° 3, pp. 1 – 18.
- Hudec Robert (1993), *Enforcing International Law, The Evolution of the Moderne GATT Legal System*, Butterworth Legal Publishers, Salem.
- Sam Laird, Safadi Rasheed (1996), « The Uruguay Round Agreements : Impact on the Developing Countries », *World Development*, vol 24, n° 7, juillet, pp. 1223 – 1242.
- Lemoine Françoise (2000), « Pourquoi la Chine veut-elle adhérer à l'OMC », *La lettre du CEPII*, n° 189, avril.
- Messerlin Patrick (1997), « A quand la Chine membre de l'OMC ? », *Le Monde*, 21 octobre.
- Messerlin Patrick (1999), « La Chine populaire entravée par ses structures juridiques », *Le Monde*, 25 mai.
- Michalopoulos Constantine (1998), « WTO Accession for Countries in Transition », *Policy Research Working Papers*, n° 1934, Banque mondiale.
- OMC (1995), *Accession à l'Organisation mondiale du commerce, procédure à suivre dans la négociation au titre de l'article XII*, WT/ACC/1, OMC, Genève, 28 p.
- OMC (1999), *Rapport annuel*, OMC, Genève.
- Siroën Jean-Marc, « Faut-il laisser la Chine entrer dans l'OMC ? », *Critiques Internationales*, n° 7, avril 2000, pp. 30 – 37.
- Van Oeveren Rien, Chan Virginia, Kuilwijk Kees Jan (1998), « China's Accession to the WTO: New Opportunities for European Exporters and Investors », *International Trade Law Review*, n° 2, pp. 40 – 46.
- Yang Yongzhen (1996), « China's WTO Membership : What's at Stake ? », *The World Economy*, vol 19, n° 6, novembre, pp. 661 – 682.
- Yang Yongzhen (1999), « Completing the WTO Accession Negotiations : Issues and Challenges », *The World Economy*, vol 22, n° 4, juin, pp. 513 – 532.