

Faut-il laisser la Chine entrer dans l'OMC ?

par Jean-Marc Siroën

Le 15 novembre 1999, la représentante américaine au Commerce (*US Trade Representative*) en charge des négociations commerciales, Charlene Barshefsky, annonçait la signature, après treize ans de négociations, d'un accord commercial avec la Chine levant l'obstacle opposé par les États-Unis à son entrée dans l'Organisation mondiale du commerce. L'accord prévoit notamment une diminution des droits de douane de 22,1 % à 17 % en moyenne, avec un effort particulier pour les biens agricoles, l'élimination des subventions à l'exportation, des accès facilités aux firmes américaines dans les banques, les compagnies d'assurance et les entreprises de télécommunications. Il reste toutefois à faire approuver cet accord permanent de *normal trade relations* par le Congrès et à convaincre les autres pays membres de l'OMC, et notamment l'Union européenne, des bienfaits d'une telle adhésion. La question de l'entrée de la Chine dans l'OMC n'est donc pas réglée. D'autant plus que, trois semaines après la signature, la Conférence ministérielle de Seattle, présidée par la même Charlene Barshefsky, s'achevait dans une grande confusion sans que les délégués soient parvenus à rédiger un communiqué final.

La proximité de ces deux événements n'est évidemment pas fortuite. Certains chahuteurs de l'anti-mondialisation, notamment les ONG attentives aux droits de l'homme et aux questions tibétaines, avaient d'ailleurs annoncé qu'ils se mobiliseraient contre l'entrée de la Chine dans l'OMC, tout en déplorant, d'un autre côté, la marginalisation des pays en développement.

Depuis une vingtaine d'années, la Chine assume un pari *a priori* insoutenable : empêcher l'éclatement du pays, préserver un système politique fermé qui se réclame du marxisme-léninisme (et en applique les méthodes politiques), maintenir des entreprises d'État à l'efficacité douteuse, mais confier aux marchés la responsabilité du développement économique. En 1994, elle a achevé de démanteler la planification du commerce, sans pour autant renoncer à toute forme de protection.

Ce nationalisme économique n'est pas en soi un obstacle à l'adhésion de la Chine à l'OMC. Cette organisation, comme son prédécesseur, le GATT, est fondée sur une conception à la fois universaliste et mercantiliste des relations économiques internationales (Krugman 1991 ; Siroën 1992). Elle reconnaît l'égoïsme des nations, qui n'acceptent d'ouvrir leurs marchés que pour laisser leurs entreprises accéder aux marchés étrangers, tout en définissant des règles qui harmonisent ces intérêts contradictoires. Ainsi, pendant cinquante ans, le GATT puis l'OMC sont parvenus à légitimer la libéralisation commerciale en arguant de ses conséquences favorables sur les exportations nationales. En mettant en balance la crainte d'importer et l'espoir d'exporter, le système commercial international a fait du mercantilisme un régime durable d'organisation des relations commerciales. En introduisant des règles, ces institutions transformaient le jeu gagnant-perdant du nationalisme économique¹ en jeu gagnant-gagnant d'un mercantilisme coopératif. Cette conception, plus pragmatique que libérale, du commerce extérieur s'accommode d'ailleurs d'une certaine diversité des systèmes. Les textes fondateurs n'ont-ils pas été rédigés à une époque où les États-Unis espéraient encore pouvoir associer l'Union soviétique (Graz 1999) ?

Non seulement le nationalisme économique de la Chine n'est pas antinomique avec les principes fondateurs de l'OMC, mais en outre sa politique mercantiliste serait plus dangereuse pour la stabilité des relations commerciales du monde si elle s'exerçait en dehors de cette organisation qu'à l'intérieur. L'adhésion astreindrait en effet la Chine au respect des règles multilatérales. L'ouverture au commerce n'imposerait-elle d'ailleurs pas un processus de transformation de structures archaïques en système moderne de gouvernance ? En suivant ce raisonnement, peu d'arguments peuvent être avancés à l'encontre de l'adhésion chinoise qui permettrait à l'Organisation mondiale du commerce de devenir réellement mondiale, comme ne manque pas de le proclamer son Directeur général, Mike Moore.

Néanmoins, l'échec de Seattle est aussi celui de cette conception universelle et mercantiliste du multilatéralisme. L'institution n'est pas parvenue, cette fois, à transcender l'égoïsme des nations. Elle n'a pas su proposer aux différents États des contreparties suffisantes aux concessions qui leur étaient demandées. Le tour de passe-

¹ Qui peut devenir « perdant-perdant » en cas de contagion de ce comportement.

Un passe doctrinal qui consistait à fonder le libre-échange en flattant le mercantilisme des relations commerciales peut-il encore fonctionner ? Si la stratégie diplomatique de la Chine consiste à retirer du système international un maximum d'avantages en ne lui concédant qu'un minimum d'obligations (principe dit du « maxi-mini »²), son adhésion ne risque-t-elle pas d'aggraver les problèmes du multilatéralisme ?

Une adhésion avantageuse pour tout le monde ?

Au début des années quatre-vingt, la Chine est passée brutalement d'un modèle quasi autarcique à une stratégie de croissance induite par les exportations, d'inspiration nettement mercantiliste : protection des entreprises d'État, contrôle des importations, politique d'excédent courant et d'accumulation de réserves en devises. Branstetter et Feenstra (1999) ont montré, à partir d'un modèle d'« économie politique » testé statistiquement, que le pouvoir politique chinois, central ou provincial, donnait beaucoup plus d'importance aux intérêts spécifiques des firmes d'État qu'au bien-être économique général, ce qui tend à confirmer l'option mercantiliste de la politique chinoise. Cette stratégie, qui repose sur la promotion des exportations, tend à accroître la part du commerce extérieur dans le PIB. Aujourd'hui, le taux d'ouverture de la Chine apparaît ainsi anormalement élevé, surtout si l'on tient compte de la taille du pays (du fait de la plus grande diversité de ses ressources, plus un pays est vaste et moins il devrait être ouvert).

Cette vision d'une Chine mercantiliste est parfois contestée. L'excédent chinois ne s'expliquerait pas par une stratégie délibérée mais par les conséquences mécaniques d'un taux d'épargne élevé (43 % du PNB en 1998). En effet, le solde extérieur d'un pays reflète l'écart entre l'épargne et l'investissement national. Le comportement de « fourmi » serait lui-même justifié par l'insuffisance de la couverture sociale et par la structure démographique de la population (Feenstra *et alii*, 1998). Cette explication n'est pas convaincante. L'équivalence entre le solde extérieur et le solde épargne–investissement est purement comptable. Cette identité ne dit rien sur le mode de

² D'après Samuel Kim, cité par Frédéric Bobin, « Quand la Chine se mondialise », *Le Monde*, 17 décembre 1999.

formation des grandeurs macro-économiques et sur les incitations publiques. La faible couverture sociale n'est-elle pas cohérente avec une politique de compétitivité à tout prix acquise par des coûts salariaux contenus ? La compression des dépenses publiques, bridée depuis la fin des années quatre-vingt, n'est-elle pas un instrument au service de l'excédent courant ? Bref, l'explication macro-économique ne contredit pas l'existence d'une politique commerciale et industrielle mercantiliste : elle en établit plutôt la cohérence générale.

De ce point de vue, le recours aux investissements étrangers, qui explosent dans la première moitié des années quatre-vingt-dix, confirme cette stratégie mercantiliste d'accumulation accélérée à partir des ressources prélevées sur l'étranger. En 1997, 56,6 % des importations étaient réalisées par des entreprises d'origine étrangère (qui réalisent 40,5 % des exportations), ce qui laisse présumer que la majorité des importations est transformée dans les zones économiques spéciales pour être ensuite réexportée ou se substituer à des biens finals importés (Cerra et Dayal-Gulati 1999). Les importations deviennent alors, en quelque sorte, des machines à acquérir ou à économiser des devises. Les réserves en or et en devises de la Chine sont passées de 22,5 milliards de dollars en 1987 (57,9 % des importations) à 147 milliards en 1997 (88,0 % des importations)³. Des années quatre-vingt au début des années quatre-vingt-dix, le taux de change réel effectif de la monnaie de référence chinoise (le renminbi) n'a cessé de baisser (Cerra et Dayal-Gulati 1999), ce qui conforte la thèse d'un dumping monétaire. Il est vrai que, depuis, la Chine a rendu service à la communauté internationale en « tenant » sa monnaie malgré la dépréciation des monnaies asiatiques, cassant ainsi la spirale des dévaluations amorcée en 1997 dans la région. Cette stratégie de croissance par le commerce extérieur fait aujourd'hui de la Chine la cinquième puissance commerciale du monde, à côté de Hong Kong (déjà membre de l'OMC), et à condition de prendre en compte les réexportations, massives dans l'ancienne colonie⁴.

³ Chiffres de la Banque mondiale.

⁴ L'OMC n'isole ces réexportations que pour les pays où elles sont réellement significatives et identifiables.

Tableau 1 - Les six premières puissances commerciales du monde (1998)

Rang	Pays exportateurs	Valeur fob (milliards de \$?)	Part (%)	Rang	Pays importateurs	Valeur fob	Part (%)
1	Union européenne (15)	813,8	20,3	1	États-Unis	944,6	22,5
2	États-Unis	683,0	17,0	2	Union européenne (15)	801,4	19,1
3	Japon	388,0	9,7	3	Japon	280,5	6,7
4	Canada	214,3	5,3	4	Canada	205,0	4,9
5	Chine	183,8	4,6	5	Hong Kong dont importations conservées	188,7	4,5
6	Hong Kong dont exportations domestiques (câd ?)	174,1	4,3	6	Chine	140,2	3,3
		24,3	0,6				
	Monde	4 018,0	100,0		Monde	4 200,0	100,0

Source : OMC, *Rapport sur le commerce mondial*.

Si elle est admise à l'OMC, la Chine pourra avoir recours à la procédure de règlement des différends de l'Organisation. Elle ne pourra plus être sanctionnée par les États-Unis sans l'aval de cette dernière. Et, une fois les frontières franchies, les productions chinoises bénéficieront du même traitement que les produits nationaux (principe du traitement national). L'entrée de la Chine dans l'OMC permettra à ce pays de bénéficier du même accès aux marchés étrangers que les autres pays membres (clause de la nation la plus favorisée). Il est vrai qu'elle bénéficie déjà de cette facilité de la part de ses principaux partenaires (Lardy 1998). La loi commerciale américaine de 1974 permettait ainsi aux États-Unis d'accorder cette clause sur une base annuelle. Jusqu'aux événements de la place Tiananmen (1989), le Congrès avait renouvelé son accord sans poser de problème. Depuis, la question d'une conditionnalité en termes de droits de l'homme a été explicitement posée, ce qui, sans *avoir empêché jusqu'ici* la reconduction de la clause, *rend* sa pérennité plus incertaine (Baldwin et Magee 1998). Du point de vue des autres pays, l'entrée de la Chine satisfait également des préoccupations mercantilistes et diplomatiques. Le 15 novembre 1999, Charlene Barshefsky qualifiait d'« historique » l'accord sino-américain qui, disait-elle, « est un gain pour les emplois américains liés aux exportations, pour les réformes économiques chinoises, pour notre système d'échanges mondiaux et pour les relations à long terme entre la Chine et les États-Unis » : il s'agissait d'ouvrir le marché chinois – plus de 1,2 milliard de consommateurs potentiels – aux producteurs américains de biens, et

également de services (Fukasaku *et alii*, 1999). Or le déficit commercial des États-Unis avec la Chine est un argument souvent utilisé pour mettre en accusation le protectionnisme chinois. Il est certes inférieur à celui des États-Unis avec le Japon (64 milliards de dollars en 1998, contre 57 milliards pour la Chine), et à peine supérieur à celui qu'ils connaissent avec le Canada, voire le Mexique ou l'Allemagne⁵. De toute façon, plus que le déficit absolu, c'est la faiblesse des exportations américaines vers la Chine qui laisse accroire aux responsables politiques que les avantages obtenus par la Chine n'ont fonctionné qu'à sens unique (*one way trade*)⁶. Les États-Unis importent 5 dollars de la Chine quand ils exportent 1 dollar. Ils peuvent penser que l'adhésion de la Chine contribuera à un rééquilibrage des relations commerciales.

Tableau 2 - La nature du solde bilatéral des Etats-Unis en 1998 (en millions de dollars et en %)

	Exportations	Importations	Solde commercial	Taux de couverture (%)
République populaire de Chine	14 258	71 156	- 56 898	20,0
Hong Kong	12 923	10 538	2 385	122,6
Deux Chine	27 181	81 694	- 54 513	33,3
Japon	57 888	121 982	- 64 094	47,5
Canada	154 152	174 844	- 20 692	88,2
Mexique	79 010	94 709	- 15 699	83,4
Allemagne	26 642	49 824	- 23 182	53,5

Source : Rapport de l'USTR (*préciser davantage ?*)

L'accord bilatéral entre les États-Unis et la Chine est clairement discriminatoire à l'encontre des pays tiers, puisqu'il confère des avantages spécifiques aux firmes américaines. L'entrée de la Chine dans l'OMC permettrait de lever cette discrimination au nom de la clause de la nation la plus favorisée. D'une certaine manière, l'accord sino-américain pousse donc l'Union européenne à accepter à son tour l'adhésion de la Chine.

⁵ Les statistiques chinoises font d'ailleurs apparaître un déficit plus faible, l'écart s'expliquant notamment par les modalités techniques de la prise en compte de Hong Kong (Feenstra *et alii*, 1998).

L'OMC à l'épreuve de l'adhésion chinoise

L'histoire du GATT et de l'OMC est certes jalonnée de phases critiques car la recherche de la réciprocité dans les concessions s'est toujours révélée difficile. Mais l'échec de la conférence de Seattle marque une crise sans doute plus profonde. Celle-ci ne se limite pas à un simple problème d'ajustement entre les demandes d'ouverture et les offres de concessions de chaque pays ; elle porte aussi sur la redéfinition du multilatéralisme : la volonté de libéraliser les échanges doit-elle l'emporter sur le renforcement des règles du jeu nécessaires à la stabilité des relations commerciales ?

La réciprocité dans les concessions visait à éviter les « resquilleurs » (*free rider*) qui, par la clause de la nation la plus favorisée, auraient bénéficié de l'ouverture des autres sans s'ouvrir autant eux-mêmes. Dans la procédure de l'institution, l'appréciation de cette réciprocité est laissée aux pays membres et l'accord consensuel de toutes les parties vaut reconnaissance. Les petits pays aux marchés étroits en profiteraient si les plus grands, pour ne pas compromettre un accord final, fermaient les yeux sur leur réticence à s'ouvrir. Si la Chine, malgré qu'elle soit un grand pays, adopte ce comportement de « maximum d'ouverture étrangère contre minimum de concessions » le seuil risque d'être atteint beaucoup plus tôt. De plus, une multitude de mesures internes (pression sur les salaires, subventions déguisées, etc.) ou externes (sous-évaluation de la monnaie) peuvent annuler les effets de la libéralisation attendue de l'accès au marché chinois.

Certes, aucun pays n'est au-dessus d'un tel soupçon. Mais le risque est d'autant plus faible que la dynamique de croissance n'est pas le fait du seul commerce extérieur, que les politiques publiques sont transparentes, que le système juridique interne sanctionne les entraves publiques ou privées à la concurrence, la corruption, la contrefaçon. Quelle confiance accorder à la Chine sur ce terrain ?

Par ailleurs, la mobilisation des ONG à Seattle a révélé la montée des inquiétudes de la « société civile » face aux risques de « moins-disant », qu'il soit social,

⁶ Dans la théorie du commerce international, rien n'impose pourtant que les échanges bilatéraux soient équilibrés. Il faut encore démontrer que le faible niveau d'importations chinoises est dû à une politique commerciale discriminatoire à l'encontre des exportateurs américains.

environnemental, sanitaire : la libéralisation des échanges n'incite-t-elle pas les gouvernements à rogner les normes dont le respect implique une augmentation du coût relatif de leurs firmes et donc la baisse de leur compétitivité ? Dans ce jeu non coopératif, n'y a-t-il pas risque de voir tous les gouvernements, de proche en proche, adopter des mesures équivalentes dans une surenchère croissante qui conduirait à l'abaissement généralisé des normes au désavantage de tous ? Cette inquiétude d'une société civile plus ou moins bien représentée par les ONG a sans doute atteint un tel niveau que la légitimation politique de nouveaux accords commerciaux imposera une meilleure prise en compte de ces préoccupations⁷. Or l'entrée de la Chine dans l'OMC a peu de chances d'aider à la résolution de la nouvelle équation : libéralisation accrue et consolidation des garde-fous. Le système politique chinois n'acceptera jamais de lier le commerce au respect de normes internationales. Lorsque la Chine joindra sa voix à celle de l'Inde ou de la Malaisie pour accuser les pays industriels de vouloir réintroduire le protectionnisme en feignant de défendre des prétendues « valeurs » occidentales, ni l'OMC, ni aucune instance de régulation dotée de quelque pouvoir ne sera en mesure de faire progresser la mise en place des garde-fous qui empêcheraient les relations commerciales de tomber dans l'instabilité. Les pays industriels doivent-ils donner le chèque en blanc de l'ouverture à des pays qui risquent de compenser la baisse des tarifs douaniers par des pressions accrues sur les salaires et les conditions de vie, par un relâchement des normes de sécurité et d'environnement, par une complaisance à l'égard des politiques restrictives des firmes d'État⁸ et des monopoles privés ? Le fait que ces pays refusent de s'engager à l'OMC sur des principes qu'ils ont souvent acceptés ailleurs (à l'ONU ou à l'OIT par exemple) montre bien que cette dénégation des « valeurs occidentales » vise avant tout à préserver des instruments de contournement qui échappent aux sanctions de la procédure de règlement des différends de l'OMC.

⁷ Soulignons ici que les ONG qui manifestaient à Seattle étaient trop partagées entre, d'une part, leur solidarité de principe avec le Tiers Monde et, d'autre part, leurs exigences de mieux-disant, pour bien percevoir que les obstacles venaient moins des pays « riches » que des pays en développement, hostiles à l'évocation même de normes sociales, environnementales, concurrentielles, dans les accords commerciaux.

⁸ Branstetter et Feenstra (1999) montrent que, très souvent, les entreprises étrangères sont en concurrence directe avec les firmes d'État chinoises.

Le multilatéralisme avance donc sur un fil de rasoir que l'entrée de la Chine va encore aiguïser.

Bien entendu, la remise en cause des positions de monopole des entreprises d'État a peu de chances de se réaliser spontanément. De plus, dans la mesure où les investissements directs étrangers en Chine visaient à contourner le protectionnisme, la libéralisation du commerce pourrait conduire à un désinvestissement et confirmer la tendance à la baisse engagée après la crise asiatique.

La mondialisation de l'économie chinoise favorisera-t-elle le ralliement de ce pays à un système politique « moderne » ? Les responsables politiques sensibilisés par des industriels qui fantasment sur le marché chinois peuvent le croire, comme eux-mêmes ou leurs prédécesseurs rêvaient, à d'autres époques, des marchés russe, brésilien ou nigérian. Pourtant, la mondialisation est aussi un facteur d'instabilité qui peut ébranler même un système politique aussi rigide que le système chinois. Pour Alesina, Spolaore et Wacziarg (1997), « la mondialisation des marchés marche main dans la main avec le séparatisme politique ». Le risque est particulièrement important en Chine, du fait de ses très grandes disparités régionales. Pour Young (1997), par exemple, la part croissante du commerce extérieur dans le PNB chinois s'explique aussi par la persistance d'obstacles à la fluidité interne des échanges. Les provinces « riches » – c'est-à-dire aussi celles qui ont accès au marché mondial – n'ayant pas grand chose à attendre des autres provinces, n'ont pas de raison économique (l'accès à leur marché) de subventionner les provinces pauvres. D'une certaine manière, entre l'intégration de l'économie nationale et l'intégration au marché mondial, la candidature à l'OMC tranche en faveur de la seconde au risque d'accroître les déséquilibres et les disparités internes. Par ailleurs, les taxes douanières représentent environ le tiers des revenus de l'État chinois. La libéralisation du commerce extérieur impliquera donc un manque à gagner fiscal qui devra être compensé. Cette évolution exigera la mise en œuvre d'une fiscalité moderne qui pèsera nécessairement sur les secteurs ouverts au commerce, ce qui attisera encore les conflits politiques et suscitera des tentations séparatistes. Pour ces raisons, il est alors peu plausible que l'influence centrifuge de la mondialisation favorise une transition calme du système politique.

D'un point de vue strictement commercial, la Chine est devenue une des toutes premières puissances mondiales. L'astreindre aux règles du jeu multilatérales ne devrait donc présenter que des avantages. Cette croissance par les exportations, qui relève parfois de l'artifice, apparaît pourtant comme une fuite en avant spectaculaire mais insoutenable sur la durée. Avaliser cette politique ne relèverait-il pas d'une certaine myopie de la communauté internationale à l'égard à la fois du multilatéralisme commercial et de la stabilité chinoise ? La candidature de la Chine vient d'ailleurs à un moment de crise profonde du système multilatéral qui devra trouver, dans les prochaines années, un nouvel équilibre entre l'ouverture commerciale et la consolidation des règles du jeu. Dans une organisation qui fonde sa légitimité et trouve ses limites dans le consensus, il est douteux que la Chine contribue positivement à sa définition.

Références

Alesina (A.), Spolaore (E.) et Wacziarg (R.), 1997. « Economic integration and political disintegration », *NBER Working Paper*, 6163, septembre.

Baldwin (R.E.) et Magee (C.S.), 1998. « Is trade policy for sale ? Congressional voting on recent trade bills », *NBER Working Paper*, 6376, janvier.

Branstetter (L.G.) et Feenstra (R.C.), 1999. « Trade and foreign investment in China : A political economy approach », *NBER Working Paper*, 7100, avril.

Cerra (V.) et Dayal-Gulati (a.), 1999. « China's trade flows : Changing price sensitivities and the reform process », *Working Paper of the International Monetary Fund*, janvier.

Feenstra (R.C.), Hai (W.), Woo (W.T.) et Yao (S.), 1998. « The US-China bilateral trade balance : Its size and determinants », *NBER Working Paper*, 7598, juin.

Fukasaku (K.), Ma (Y.) et Yang (Q.), 1999. « China's unfinished open-economy reforms : Liberalisation of services », *OECD Development Centre Technical papers*, n°147, avril.

Graz (J.-C.), 1999. *Aux sources de l'OMC. La Charte de La Havane, 1941-1950*, Librairie Droz, Genève.

Krugman (P.R.), 1991. « The move toward free trade zones », *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review*, novembre-décembre, pp. 5-25.

Lardy (N.R.), 1998. *China's Unfinished Economic revolution*, Washington DC, Brookings Institution Press.

Siroën (J.-M.), 1992. « Le nationalisme dans les relations économiques internationales », *Revue française d'économie* VII (1), hiver, pp. 3-33, repris dans *Problèmes économiques*, n°2319-2320, 31 mars-7 avril 1993.

Young (A.), 1997. « The razor's edge : Distorsions and incremental reform in the People's Republic of China », University of Chicago, mimeo.