

La Chine : pays en développement et géant du commerce mondial

Par Uri Dadush¹

Résumé

La Chine reste un pays en développement, mais elle est aussi une force dominante dans le commerce mondial. Cette dualité est à l'origine de vives tensions dans les relations commerciales, et a culminé dans une guerre commerciale entre la Chine et les États-Unis. La Chine est accusée de profiter de règles commerciales trop clémentes : manque de réciprocité dans l'accès aux marchés, protection insuffisante de la propriété intellectuelle, subventions généralisées et opaques. En réaction à ces critiques, la Chine fait des progrès en matière d'accès aux marchés et de protection de la propriété intellectuelle, mais en matière de subventions, ses progrès semblent être au point mort. La Chine doit davantage prendre conscience des répercussions de ses politiques sur le commerce mondial et l'Occident doit reconnaître ses contraintes et ses limites en tant que pays en développement.

Aujourd'hui, la Chine est le plus grand exportateur de biens au monde ; pourtant, elle se désigne elle-même comme étant un pays en développement au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ce fait et sa reconnaissance en tant que tel par les institutions financières internationales constituent, à juste titre, une source de friction entre la Chine et les États-Unis et leurs alliés. Bien qu'elle soit manifestement une puissance mondiale, la Chine reste un pays en développement, quel que soit le critère retenu. Elle présente des caractéristiques semblables à celles d'autres pays à revenu moyen supérieur, notamment des faiblesses institutionnelles, la corruption et la vulnérabilité de son importante population pauvre. À titre d'exemple, la part

de l'emploi agricole en Chine est de 25 %, contre 3 % dans les pays à revenu élevé et 22 % dans les pays à revenu moyen supérieur. Dans cet article, je me penche sur les implications du double statut de la Chine, à la fois puissance mondiale et pays en développement, sur la politique chinoise et sur ses partenaires commerciaux.

Je me concentrerai exclusivement sur les considérations économiques liées à l'intégration de la Chine dans le système du commerce mondial. Même s'il est évident que la sécurité, la géopolitique et les préoccupations en matière de droits de l'homme jouent un rôle important dans l'élaboration des politiques chinoises, je laisse ces questions à d'autres personnes mieux équipées pour les traiter. Pour évaluer les relations commerciales de la Chine, j'adopterai une approche axée sur les résultats et les données et, dans la mesure du possible, j'essayerai

1. Je remercie Abdelaziz Ait Ali et Hinh Dinh pour leurs commentaires utiles.

d'éviter l'approche légaliste centrée sur l'OMC adoptée dans de nombreuses discussions sur le sujet. En effet, ce qui détermine les résultats commerciaux, ce ne sont pas les paragraphes en petits caractères des accords commerciaux, mais l'orientation générale adoptée par les décideurs politiques et les actions des entreprises. Qui plus est, avec l'OMC dans l'impasse, les grands changements de politique surviennent en dehors de cette organisation vitale.

Même s'ils font normalement l'objet d'une jurisprudence distincte, je traiterai le commerce international et l'investissement étranger comme les deux faces d'une même pièce, ce qu'ils sont généralement en termes économiques. ainsi, le commerce des services s'effectue principalement par le biais de l'investissement étranger (Mode 3 : Établissement dans un autre pays). À l'ère des chaînes de valeur mondiales complexes, il est difficile de promouvoir le commerce, qu'il s'agisse de produits manufacturés ou des services, sans promouvoir l'investissement étranger. Souvent, lorsque je fais référence au « commerce », je transmets des messages qui s'appliquent également à l'investissement étranger. Je parle des États-Unis et de leurs principaux alliés (l'Union européenne, le Japon et le Royaume-Uni) comme de « l'Occident » ou des « puissances occidentales ».

Défis commerciaux posés par la montée en puissance de la Chine

Le revenu par habitant de la Chine reste faible et le pays demeure à bien des égards une économie en transition. Selon diverses mesures et enquêtes, les institutions chinoises sont moins solides et les mécanismes du marché y sont moins présents et moins développés que dans les pays à revenu élevé. La mise en œuvre des lois et des règlements est particulièrement faible en Chine. Dans une note précédente, je me suis penché sur les implications du double statut de la Chine sur les principaux domaines des relations économiques entre l'Occident et la Chine : les aspects macroéconomiques, l'aide au développement et le climat. À la surprise de certains peut-être, j'ai conclu que même si de nombreuses différences subsistent, le degré de convergence entre la Chine et l'Occident sur ces questions cruciales est déjà considérable, malgré les énormes différences de niveau de revenu et de structure économique.

L'intégration de la Chine dans le système commercial mondial reste toutefois une question importante et extrêmement complexe. Le commerce international est le socle sur lequel reposent le niveau de vie et la productivité du monde moderne, et la taille et la diversité de la Chine (tant à l'intérieur du pays qu'entre la Chine et ses partenaires commerciaux) signifient que les gains potentiels du commerce sont importants, tout comme les pertes potentielles d'un découplage de la Chine. Dans le même temps, le système capitaliste d'État unique de la Chine rend particulièrement difficile la mise en place de règles du jeu équitables dans les relations commerciales, car cela nécessite de profonds changements dans le système chinois. L'incapacité à relever convenablement ces défis a entraîné la Chine et les États-Unis dans une guerre commerciale destructrice. Il n'est pas exagéré de dire que les hostilités, qui se poursuivent sous l'administration Biden, constituent une menace vitale pour le système commercial fondé sur des règles, voire pour la paix dans le monde.

L'intégration de la Chine dans le système commercial mondial est problématique à trois égards principaux, qui font tous trois l'objet de plaintes contre la Chine de la part des puissances occidentales

- **Accès aux marchés.** Compte tenu de son statut de pays en développement au sein de l'OMC, les droits de douane appliqués par la Chine au titre de la clause NPF (nation la plus favorisée) sont plus élevés que ceux des pays avancés. Le régime d'investissement étranger de la Chine, qui n'est en grande partie pas soumis aux disciplines de l'OMC, est également plus restrictif que celui des pays avancés. Les entreprises étrangères présentes en Chine doivent opérer en joint-venture avec des entreprises chinoises dans de nombreux secteurs et elles seraient contraintes de partager leurs technologies. La Chine n'est pas partie à l'accord de l'OMC sur les marchés publics.
- **Propriété intellectuelle (PI).** La PI n'est pas suffisamment protégée en Chine et, là aussi, les règles de l'OMC sont insuffisantes.
- **Subventions et entreprises d'État (EE).** La Chine possède un vaste secteur d'entreprises d'État qui est considéré comme subventionné à divers égards. On pense que de nombreuses entreprises chinoises du secteur privé sont subventionnées directement par l'État ou indirectement par des pratiques de prêt, de

prix et d'approvisionnement propres aux entreprises d'État. Le système de subvention est opaque. Les disciplines de l'OMC sur les subventions et les entreprises d'État sont insuffisantes.

Sur la base des réformes unilatérales entreprises par la Chine, des accords bilatéraux et régionaux récemment conclus par la Chine, et de divers indicateurs de résultats et politiques compilés par des organisations internationales, je montrerai que, sur les deux premiers points, une large convergence entre la Chine et les puissances occidentales s'est déjà produite ou est en train de se produire. S'il n'a pas été possible d'inscrire ces changements dans le cadre de l'OMC en raison de la lourdeur extraordinaire de ses procédures de négociation (règle de l'engagement unique/du consensus), les progrès sont réels parce que les responsables politiques chinois (et de nombreux partenaires commerciaux de la Chine) le souhaitent. Je conclurai que sur les questions de l'accès au marché et de la protection de la propriété intellectuelle, les problèmes qui subsistent ne sont pas fondamentaux ou insolubles. Il ne s'agit pas de la direction prise par la Chine (pour répondre aux exigences de l'Occident), mais de la distance qu'elle a à parcourir et de la vitesse à laquelle elle avance. La gestion de cette transition exige non seulement une meilleure mise en œuvre par la Chine, mais aussi une meilleure compréhension par les puissances occidentales des objectifs et des contraintes de la Chine.

Le troisième aspect, les subventions et les entreprises d'État, est le plus problématique car il touche au cœur du système capitaliste d'État chinois. Là aussi, des progrès considérables ont été réalisés dans la pensée et la pratique chinoises, mais le changement sur le terrain reste insuffisant. Pour accélérer ce changement, des réformes structurelles s'imposent avant tout en Chine, ainsi que la volonté et la capacité de faire face à leurs répercussions sociales. Mais les puissances occidentales peuvent également jouer un rôle plus constructif pour soutenir ces réformes. Un bon point de départ serait de modérer la rhétorique et de procéder à une évaluation précise des distorsions internationales causées par le système chinois.

Avant d'approfondir ces questions, il convient de noter que la longue liste de plaintes contre les pratiques commerciales chinoises - aussi valables soient-elles - ne l'a pas empêchée de se hisser au rang de première

destination des investissements directs étrangers. La pénétration de la Chine sur les marchés mondiaux, souvent stimulée par les exportations des entreprises multinationales, n'a pas non plus cessé, même dans un contexte de guerre commerciale. Les multinationales classent systématiquement la Chine parmi leurs principales priorités d'investissement stratégique. Que ce soit en tant que marché énorme et en pleine croissance ou en tant que lieu d'approvisionnement compétitif, la Chine conserve son attrait.

Accès aux marchés

L'accès aux marchés chinois reste plus restreint que dans les pays avancés. Cela étant, les restrictions d'accès au marché chinois sont conformes à celles d'autres grands pays en développement à revenu intermédiaire et la politique chinoise évolue pour rendre ses marchés plus accessibles. Ce changement est indéniable et prend de nombreuses formes.

Les droits de douane sont souvent mentionnés comme un obstacle aux exportations vers la Chine. Les investisseurs étrangers en Chine ont recours à des chaînes d'approvisionnement complexes qui reposent sur de nombreux composants importés ou vendent des produits importés directement aux entreprises chinoises. La Chine a réduit unilatéralement ses droits de douane NPF appliqués aux importations d'environ un point de pourcentage au cours des deux dernières années et ils s'élèvent désormais à 7,6 % en moyenne. Ce niveau est plus élevé que ceux des pays avancés, qui se situent généralement dans une fourchette de 2 % à 4 %, mais il n'est pas prohibitif. Conformément à son statut de pays en développement, les droits de douane de la Chine sont désormais alignés sur ceux d'un échantillon de grands pays à revenu intermédiaire, à savoir, le Brésil, l'Indonésie, le Mexique, la Russie, la Thaïlande et la Turquie. Les droits NPF du Brésil sont considérablement plus élevés que ceux de la Chine. Il est important de noter que la Chine (comme la Russie) a consolidé 100 % de ses droits de douane lors de son adhésion à l'OMC. Cette caractéristique signifie que le commerce des marchandises avec la Chine est prévisible.

Il va de soi que l'accès aux marchés dépend de bien plus que des droits de douane sur les marchandises. Pour ce qui est des coûts commerciaux (logistique, douanes, etc.), la Chine s'en sort relativement bien comparé aux pays à

revenu intermédiaire. La Chine se classe au 56ème rang pour ce qui est de l'aspect « commerce transfrontalier » du Doing Business (DB) de la Banque mondiale, qui évalue les délais et les coûts liés à l'exportation et à l'importation des marchandises (hors droits de douane), y compris leur passage en douane. Elle se classe loin derrière la plupart des pays avancés, mais mieux que le Brésil, la Russie et l'Indonésie qui sont classés aux alentours de la centième place ou plus bas encore, et elle n'est devancée que par la Turquie dans l'échantillon des grands pays à revenu intermédiaire. La Chine est moins bien classée dans l'indicateur « d'ouverture commerciale » du rapport sur la compétitivité dans le monde du Forum économique mondial (GCR – Global Competitiveness Report) qui est plus complet que le DB et inclut les barrières non tarifaires, telles qu'évaluées par les réponses aux enquêtes auprès des dirigeants d'entreprises, ainsi que les droits de douane. La Chine est une économie beaucoup moins ouverte que le Mexique, par exemple.

Du point de vue des entreprises étrangères qui veulent être présentes en Chine, l'accès aux marchés dépend essentiellement des restrictions du régime des IDE. Les restrictions en matière d'IDE sont particulièrement importantes dans le secteur des services, puisque l'établissement à l'étranger est le principal moyen de fournir des services à l'échelle internationale. Par rapport à notre échantillon de grands pays à revenu intermédiaire, la Chine se situe au milieu du classement pour ce qui est de l'indice de restrictivité de l'IDE de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Cela étant, le régime d'IDE de la Chine est beaucoup plus libéral qu'il y a dix ans. Elle a enregistré la meilleure amélioration globale de l'indice de restrictivité de l'IDE depuis 2010, avec une baisse de 19 % de son score. Le secteur financier a été fermé dans une large mesure en Chine, mais des mesures importantes visant à assouplir les restrictions ont été prises en 2019, suscitant une vague d'intérêt de la part des grandes banques et compagnies d'assurance internationales. Il est à noter que la Chine est beaucoup moins restrictive dans l'industrie manufacturière, où la plupart des IDE en Chine sont dirigés, que dans les services. Le score de restrictivité de l'IDE de la Chine dans le secteur manufacturier est de 0,07 (1 étant le plus restrictif et 0 étant entièrement libre), ce qui soutient la comparaison avec certains pays membres de l'OCDE, dont l'Australie, le Canada et le Mexique, qui ont des régimes plus restrictifs.

Même en faisant abstraction des fréquentes déclarations des dirigeants chinois selon lesquelles ils adhèrent à la mondialisation et entendent ouvrir davantage leur économie, les chiffres cités ci-dessus montrent que c'est bien ce qui se passe. Par ailleurs, certains nouveaux développements importants confirment cette tendance :

- La loi de 2019 sur les investissements étrangers, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2020, supprime les exigences relatives aux joint-ventures dans de nombreux secteurs, interdit le transfert forcé de technologies et place les entreprises étrangères globalement sur le même pied d'égalité juridique que les entreprises chinoises. Il est notamment interdit aux organismes gouvernementales, à tous les niveaux, de discriminer les entreprises étrangères dans le cadre des marchés publics. La Chine a adopté cette réforme de manière unilatérale, même si elle n'a pas encore adhéré officiellement à l'accord sur les marchés publics de l'OMC.
- Ces dernières années, la Chine a conclu plusieurs accords commerciaux bilatéraux avec des partenaires commerciaux plus petits, ce qui coïncide souvent avec l'extension de son initiative « Ceinture et Route » (Nouvelles routes de la soie), et elle participe à la négociation de nombreux autres accords. Le plus important est la signature par la Chine du Partenariat économique global régional (RCEP) avec d'autres nations d'Asie, dont le Japon et la Corée du Sud, ainsi que l'ANASE. Le RCEP prévoit l'élimination ou la réduction des droits de douane dans le domaine des marchandises et l'harmonisation des règles d'origine, afin d'intégrer les chaînes de valeur dans toute la région. La Chine est engagée dans des négociations avec le Japon et la Corée sur un accord commercial plus approfondi. Lors du sommet de la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC) en novembre 2020, Xi Jinping a annoncé que la Chine envisageait d'adhérer à l'accord global et progressif pour le partenariat transpacifique (CPTPP). Cela reste une perspective peu vraisemblable, mais l'intérêt de la Chine, exprimé au plus haut niveau, envoie un signal important quant à son intention de poursuivre son intégration économique dans le bassin du Pacifique.
- Bien que sa ratification soit incertaine en raison d'un différend sur les droits de l'Homme, l'accord global sur l'investissement (CAI) entre la Chine et l'Union européenne conclu fin 2020 revêt une

importance systémique considérable. S'agissant de l'accès aux marchés, la Chine inscrit, grâce au CAI, la libéralisation de son secteur manufacturier en vertu de la loi sur les investissements étrangers dans un traité international et s'engage, pour la première fois depuis son adhésion à l'OMC en 2001, à une libéralisation substantielle de son secteur des services. Même si le CAI est un traité bilatéral entre la Chine et l'UE, en vertu des règles de l'OMC, la libéralisation des services applique la clause NPF à tous les autres membres de l'OMC.

- Il est important de noter que, même si la Chine a pris ces diverses mesures en faveur d'un régime plus libéral en matière de commerce et d'investissement, elle est également devenue beaucoup moins dépendante d'un modèle de croissance axé sur les exportations et davantage tributaire de la demande intérieure. Comme Ait Ali et moi-même l'avons montré, cette tendance s'est révélée particulièrement évidente dans le commerce des produits manufacturés : en 2006, la consommation intérieure de produits manufacturés de la Chine représentait environ 60 % des exportations de produits manufacturés ; en 2014, la consommation intérieure était supérieure de 17 % aux exportations.

Protection de la propriété intellectuelle

D'après des enquêtes menées récemment par leurs chambres de commerce respectives, de nombreuses entreprises étrangères ne sont toujours pas à l'aise avec la protection de la PI en Chine. Environ un cinquième des répondants américains à l'enquête en Chine estiment que leur PI n'est pas bien protégée, et cette préoccupation est également fréquemment exprimée par les entreprises japonaises². Si la plupart des entreprises européennes interrogées évaluent positivement « l'efficacité des lois et réglementations écrites de la Chine en matière de protection de la propriété intellectuelle » (67%), 42% des répondants estiment que l'application de ces règles est inadéquate.

2. Un exemple de protection inadéquate de la PI est signalé par la Commission européenne comme étant le non-paiement de redevances adéquates liées à l'utilisation de brevets essentiels standard (SEP) pour le fonctionnement des technologies 4G largement utilisées par les entreprises chinoises.

Selon le GCR, la Chine occupe un rang modeste, à savoir 53ème sur 141 pays, en matière de protection de la PI, juste derrière l'Indonésie mais devant d'autres grands pays à revenu intermédiaire. Le classement de la Chine en matière de PI est bien inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE, qui se situe autour de 30.

Ce constat reflète la faiblesse générale de la protection de la PI dans les pays en développement. Un récent rapport de la Commission européenne fait ressortir que les entreprises de l'UE signalent de nombreuses violations des droits de propriété intellectuelle dans tous les pays de notre échantillon, ainsi que dans d'autres grandes économies en développement, dont l'Inde, l'Argentine et la Malaisie.

La Chine continue de prendre des mesures importantes pour améliorer son régime de protection de la PI et son application. Cela tombe sous le sens puisque les entreprises chinoises ont de plus en plus intérêt à protéger leurs propres technologies et que la Chine doit encourager l'innovation pour accéder au statut de pays à revenu élevé. La Chine est aujourd'hui un investisseur majeur dans la R&D et gravit rapidement les échelons de la valeur ajoutée/technologie dans de nombreux secteurs. En 2019, la Chine a dépassé les États-Unis en tant que plus grand utilisateur du système des brevets. Selon l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), cette année-là, les entités chinoises ont déposé près de 59.000 demandes de brevets, soit environ 1.000 de plus que celles déposées par les États-Unis. Pour la troisième année consécutive, une entreprise chinoise, Huawei, a été celle qui a déposé le plus grand nombre de demandes de brevet. Un récent GCR spécial a élaboré des indicateurs composites conçus pour mesurer la « préparation à la transformation » des pays, sur la base d'une enquête menée auprès de cadres dirigeants internationaux. Les résultats de la Chine se sont révélés correspondre à ceux des pays avancés, supérieurs à ceux de l'Allemagne, par exemple, mais inférieurs à ceux des États-Unis. Le GCR accorde à la Chine un classement élevé en matière d'innovation : dixième pour la capacité d'innovation, deuxième pour la notoriété de ses institutions de recherche et dix-huitième pour l'adoption des TIC.

La Chine a renforcé la capacité de ses tribunaux à statuer sur les affaires de propriété intellectuelle. Cette capacité varie fortement d'une province à l'autre, la protection et les recours en matière de PI étant particulièrement

faibles dans les provinces occidentales les moins développées. Une étape importante a été franchie le 1er janvier 2019 avec la création d'une nouvelle cour d'appel en matière de PI, dotée d'une compétence nationale. Dans l'intervalle, le tribunal de propriété intellectuelle de Beijing, dont la capacité à traiter des affaires complexes est désormais reconnue par la communauté des juristes et des entreprises, a résolu environ 2.500 affaires au cours du premier semestre 2019. Parmi ces affaires, beaucoup opposaient des parties chinoises et certaines impliquaient des étrangers. Dans les affaires impliquant des étrangers, les entreprises étrangères représentaient 76% des plaignants et 16% des défendeurs. Les entreprises étrangères ont gagné 68% des affaires civiles. Cela étant, le montant moyen des indemnités accordées dans l'ensemble des affaires entendues par le tribunal de la propriété intellectuelle de Pékin n'a pas atteint 200.000 dollars. Les chefs d'entreprise étrangers reconnaissent que la protection de la propriété intellectuelle s'améliore en Chine, mais ils se plaignent souvent que, même dans les affaires qu'ils gagnent, les indemnités sont trop faibles.

La Chine s'est montrée disposée à consolider les améliorations apportées à son régime de protection de la PI dans des accords internationaux, comme le montre l'accord commercial de phase 1 qu'elle a conclu avec les États-Unis en 2020. La faiblesse de la protection de la propriété intellectuelle figurait parmi les principales doléances du rapport au titre de la Section 301 qui a été le prélude à l'imposition de droits de douane punitifs à la Chine. La plupart des nouveaux engagements de la Chine en matière de propriété intellectuelle dans l'accord de la phase 1 consistaient en des innovations procédurales susceptibles de conduire à une meilleure application des obligations de la Chine. Plus précisément, l'accord prévoit la publication des actions relatives à l'application de la protection de la PI, ainsi que des rapports réguliers sur les progrès réalisés. Dans le cadre de l'accord de phase 1, la Chine a également accepté d'augmenter les indemnités/pénalités pour violation de la PI.

Subventions et entreprises d'État

Tous les pays ont des entreprises d'État. Selon un récent rapport du FMI, « les entreprises d'État existent dans pratiquement tous les pays du monde. Dans certains, elles se comptent par milliers (Chine, Allemagne, Italie, Russie, Suède, Ukraine) et sont détenues par des gouvernements nationaux ou infranationaux ». Toutefois, les entreprises

d'État chinoises se distinguent par leur taille et leur importance stratégique. Selon une estimation de la Banque mondiale, leur part dans le PIB est de 23 % à 27 %, soit beaucoup plus élevée que dans les pays de l'OCDE. Les entreprises d'État chinoises sont concentrées dans des secteurs à forte intensité de capital, tels que les services d'utilité publique et les mines, de sorte que leur part d'emploi est bien inférieure à leur part du PIB. Faute de données, l'estimation de la Banque mondiale sur la part de l'emploi des entreprises d'État dans l'emploi total est très large, allant de 5 % à 16 %. D'autres estiment que les entreprises d'État emploient environ 60 millions de personnes, soit 8 % de l'emploi total³.

Il ressort de plusieurs études que, comme dans de nombreux autres pays, le secteur des entreprises d'État chinoises est inefficace, avec un rendement des actifs et une productivité totale des facteurs inférieurs à ceux du secteur privé. Le secteur des entreprises d'État est également excessivement endetté. L'État chinois s'est engagé dans un vaste et profond effort de réforme de ce secteur depuis les années 1980, époque à laquelle les entreprises d'État étaient largement répandues dans toute l'économie chinoise, y compris dans l'agriculture, qui représentait 80 % du PIB. Le rôle crucial que jouent les entreprises d'État dans l'économie, tant au niveau provincial que national, et leur statut d'instrument du pouvoir du Parti communiste chinois ont fait que la réforme a eu tendance à être progressive, impliquant une stratégie dite « à double voie » : promouvoir la croissance du secteur privé tout en restructurant et en améliorant l'efficacité du secteur public. On estime néanmoins que l'emploi dans les entreprises d'État a été réduit de moitié depuis le début de la réforme. Ces réformes comprennent la transformation des entreprises d'État en sociétés, des privatisations partielles ou totales, des fusions et des fermetures, ainsi que des réformes de la gouvernance et de la gestion. Selon Lardy, l'effort de réforme s'est ralenti depuis le début de la grande crise financière en 2007 et ne donne pas de résultats suffisants. Il n'en reste pas moins comme l'ont fait valoir Huang et Levy en s'appuyant sur les données du Bureau national des statistiques des États-Unis, si la part des investissements en actifs fixes des entreprises d'État est passée de 33 % à 37 % entre 2015 et 2017, une grande partie de cette augmentation a concerné les infrastructures des provinces occidentales pauvres, et les entreprises sous contrôle privé représentent désormais près de la moitié des investissements totaux.

3. Voir le chapitre de Lixing Lin dans « China 2049 ».

La présence d'un secteur des entreprises d'État important et inefficace est non seulement un frein à la croissance de la Chine, mais aussi, compte tenu de la taille du pays, une source de distorsions dans le commerce et les investissements internationaux. Dans la mesure où les entreprises d'État chinoises sont subventionnées par des prêts bon marché, couvertes par des garanties d'État implicites ou explicites, qu'elles sont soumises à des contraintes budgétaires légères, bénéficient de réglementations leur conférant des droits de monopole ou reçoivent un traitement préférentiel dans les marchés publics, les concurrents chinois et internationaux sont désavantagés. Qui plus est, les entreprises d'État subissant des influences politiques peuvent elles-mêmes être une source de subventions et de diverses formes de traitement préférentiel pour les entreprises privées chinoises.

S'il ne fait aucun doute que la taille et l'inefficacité du secteur des entreprises d'État constituent un gros problème pour la Chine, certaines raisons donnent à penser que le préjudice international qu'il cause est moins important qu'il n'y paraît. Les entreprises d'État chinoises sont soumises à des pressions pour améliorer leur rentabilité et agir selon des principes commerciaux, afin de parvenir à une « neutralité concurrentielle ». Dans de nombreux cas, elles opèrent dans des secteurs qui ne font pas partie des principaux axes de commerce et d'investissement internationaux (par exemple, les services publics, les transports intérieurs, les infrastructures dans les régions éloignées) ou dans des secteurs frappés de surcapacité, comme l'acier. Comme l'ont indiqué Huang and Levy, les investissements des entreprises d'État du secteur manufacturier se sont effondrés, passant de 20 % du total en 2008 à 8 % en 2017.

La Chine se classe assez bien en termes de contestabilité de ses marchés selon l'enquête du GCR. À la question de savoir si les subventions et les distorsions fiscales constituent un problème majeur, la Chine se classe à nouveau plutôt favorablement. Les enquêtes des chambres de commerce européenne et américaine révèlent que la plupart des entreprises européennes et américaines n'ont pas le sentiment d'être discriminées par rapport aux entreprises chinoises. Si de nombreuses entreprises font encore état de discrimination, leur proportion a diminué au cours des dernières années. Là où les entreprises d'État chinoises se sont aventurées à l'étranger, par exemple en procédant à des acquisitions,

elles ont rencontré peu de succès, ce qui n'est pas surprenant compte tenu de leur réputation d'inefficacité. Des résultats décevants combinés à la pression du gouvernement chinois et à la résistance de l'étranger ont dissuadé les entreprises d'État d'investir en Occident. En 2019, par exemple, les IDE chinois dans l'UE ne se sont élevés qu'à 12 milliards d'euros, dont seulement 10 % environ ont été réalisés par des entreprises d'État chinoises, ce qui représente un volume négligeable dans l'investissement total de l'UE.

Plus important encore, malgré la lenteur des progrès réalisés récemment dans la réforme des entreprises d'État, le secteur privé chinois est manifestement en plein essor. Même en supposant que la part du secteur des entreprises d'État dans le PIB ne diminue plus, comme cela a été le cas de manière spectaculaire depuis le début des réformes, le secteur privé chinois a connu une croissance d'environ 6 % par an au cours des cinq dernières années, ce qui est conforme au PIB de la Chine. Il représente ainsi désormais la part du lion de la nouvelle activité économique et de l'emploi en Chine. Cela se traduit par une forte augmentation de la part des entreprises privées dans la capitalisation boursière totale.

Les efforts du gouvernement pour améliorer l'environnement des entreprises - qu'elles soient chinoises ou étrangères - sont peut-être le mieux traduits par les deux ensembles d'indicateurs comparatifs les plus suivis. En 2019, le rapport sur la compétitivité dans le monde (GCR) du Forum économique mondial a classé la Chine au 28^{ème} rang mondial, tandis que le DB de la Banque mondiale la classe au 30^{ème} rang mondial pour la facilité de faire des affaires, ce qui représente une énorme amélioration par rapport à cinq ans auparavant, lorsque la Chine était classée au 90^{ème} rang. Sur ces deux critères, la Chine se classe devant certains pays à haut revenu, parmi lesquels figure, par exemple, l'Italie. La volonté de la Chine de s'engager, pour la première fois dans le cadre du CAI, en faveur d'une définition précise des entreprises d'État et d'une procédure transparente d'identification des subventions préjudiciables et d'adoption de mesures correctives est également encourageante. Toutefois, le CAI ne va pas jusqu'à soumettre les subventions à un règlement des différends par arbitrage.

Conclusions et recommandations

La Chine, pays en développement et ancienne économie planifiée encore en transition, est le premier exportateur mondial de marchandises et la première destination des investissements étrangers. L'intégration continue de la Chine dans le système commercial est source de préoccupations majeures liées à l'accès aux marchés, à la protection de la propriété intellectuelle et aux subventions associées à son vaste secteur public. Tant la Chine que les puissances occidentales doivent prendre davantage conscience de cette réalité et adapter leurs politiques en conséquence.

Les puissances occidentales devraient accepter que la Chine reste un pays en développement et puisse donc continuer à bénéficier des souplesses qui lui sont accordées dans le cadre du traitement spécial et différencié de l'OMC. Ce point relève plus de l'état d'esprit que du fond car les disciplines de l'OMC ne progressent pas et la Chine a déjà pris plus d'engagements que les autres pays en développement. Qui plus est, grâce à des réformes unilatérales et à des négociations bilatérales, la Chine va clairement dans la bonne direction en matière d'accès aux marchés.

Cela dit, en reconnaissance de son statut particulier de puissance mondiale, la Chine devrait envisager de réduire légèrement ses droits NPF appliqués. Il ne s'agit toutefois pas de descendre au niveau des pays à revenu élevé. La Chine devrait conserver ses moyens de négociation dans le cadre de ses accords commerciaux bilatéraux et régionaux.

Sur la question de la propriété intellectuelle, il est impératif que la Chine intensifie ses efforts de mise en œuvre selon les lignes promises dans l'accord de la phase 1. Les puissances occidentales, pour leur part, doivent reconnaître les difficultés de mise en œuvre auxquelles la Chine est confrontée sur son vaste territoire et sur fond de fragilité de gouvernance.

S'agissant des subventions, le défi le plus difficile à relever pour la Chine, les puissances occidentales doivent reconnaître que ce pays doit entreprendre une vaste restructuration de son économie. Ce processus est en cours depuis 40 ans, a fait des progrès considérables et prendra encore de nombreuses années pour être pleinement achevé. La Chine, pour sa part, devrait renouer avec l'énergie qui a animé ses principaux efforts de réforme dans les années 1990, lorsque le secteur des entreprises d'État a été réduit de façon spectaculaire. Les entreprises d'État qui subsistent et sont présentes dans le secteur commercial (par opposition aux biens publics) doivent être gérées en fonction des résultats financiers et selon le principe de la neutralité concurrentielle. Cette neutralité concurrentielle peut inclure des mesures comme la garantie que le coût du capital (dette et fonds propres) des entreprises d'État est le même que celui des entreprises privées, voire des paiements compensatoires pour les avantages réglementaires.

À propos de l'auteur, Uri Dadush

Uri Dadush est Senior Fellow au Policy Center for the New South, anciennement connu sous le nom de OCP Policy Center à Rabat, Maroc, et chercheur non-résident à Bruegel. Il est basé à Washington-DC et est directeur de l'Economic Policy International, LLC, qui fournit des services de conseil à la Banque mondiale, à d'autres organisations internationales et à des entreprises.

Uri enseigne des cours sur la mondialisation et la politique commerciale internationale à la OCP Policy School et à la School of Public Policy de l'Université du Maryland. Auparavant, il était directeur du programme d'économie internationale chez Carnegie et directeur des départements du commerce international, de la politique économique et des perspectives de développement à la Banque mondiale. Dans le secteur privé, il était président de l'Economist Intelligence Unit, vice-président de groupe de Data Resources, Inc. et consultant chez Mc Kinsey and Co.

À propos de Policy Center for the New South

Le Policy Center for the New South: Un bien public pour le renforcement des politiques publiques. Le Policy Center for the New South (PCNS) est un think tank marocain dont la mission est de contribuer à l'amélioration des politiques publiques, aussi bien économiques que sociales et internationales, qui concernent le Maroc et l'Afrique, parties intégrantes du Sud global.

Le PCNS défend le concept d'un « nouveau Sud » ouvert, responsable et entreprenant ; un Sud qui définit ses propres narratifs, ainsi que les cartes mentales autour des bassins de la Méditerranée et de l'Atlantique Sud, dans le cadre d'un rapport décomplexé avec le reste du monde. Le think tank se propose d'accompagner, par ses travaux, l'élaboration des politiques publiques en Afrique, et de donner la parole aux experts du Sud sur les évolutions géopolitiques qui les concernent. Ce positionnement, axé sur le dialogue et les partenariats, consiste à cultiver une expertise et une excellence africaines, à même de contribuer au diagnostic et aux solutions des défis africains.

[Read more](#)

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur.



Policy Center for the New South

Suncity Complex, Building C, Av. Addolb, Albortokal Street,
Hay Riad, Rabat, Maroc.

Email : contact@policycenter.ma

Phone : +212 (0) 537 54 04 04 / Fax : +212 (0) 537 71 31 54

Website : www.policycenter.ma

