



UNICE

Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe
Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe

Le 23 mars 1998

RAPPORT DE L'UNICE SUR

LES PROBLEMES DES EUROPEENS EN MATIERE D'ACCES AUX MARCHES CHINOIS

Introduction

Le présent rapport a un objectif triple: (1) donner une vue d'ensemble actualisée des problèmes d'accès aux marchés rencontrés par les entreprises européennes dans leurs transactions avec la Chine continentale (pouvoirs publics et décideurs; opérateurs économiques, fabricants et distributeurs; consommateurs privés); (2) commenter et développer des recommandations concernant les solutions nécessaires et les mesures concrètes d'ouverture des marchés; et (3) faciliter les interactions et la coopération, tant avec les gouvernements européens et chinois qu'entre les milieux d'affaires.

Ce rapport est un *document de fond qui complète* la déclaration de l'UNICE publiée à l'occasion de la première rencontre à haut niveau entre l'UE et la Chine, organisée en marge de la rencontre Asie-Europe (ASEM II) de Londres du 2 au 4 avril 1998. Il est souvent fait référence dans ce rapport au processus d'adhésion de la Chine à l'OMC.

Il doit être considéré comme un document "vivant". Il est essentiellement fondé sur les contributions des milieux d'affaires (entreprises et fédérations membres de l'UNICE) et d'autres sources pertinentes (Commission européenne, Banque mondiale, FMI, etc.).

Informations générales

La Chine est le pays le plus peuplé au monde (1,2 milliards habitants environ) et le troisième par sa surface géographique (9.326.000 km²), après la Russie et le Canada. Elle est aussi aujourd'hui, aux taux de change actuels, la septième puissance économique au monde, avec un PIB de USD 817 milliards en 1996, soit un PIB per capita de USD 670¹. En termes de parité de pouvoir d'achat, ce chiffre dépasse USD 3.000 et augmente rapidement, le PIB continuant de montrer une croissance de l'ordre de 9 à 10 % par an. En dépit d'une croissance économique rapide, l'inflation officielle n'était que de 8,3 % en 1996. Certains économistes estiment qu'en termes réels, la Chine est aujourd'hui la troisième puissance économique mondiale, et peut-être celle qui présente la croissance soutenue la plus rapide.

La Chine se trouve actuellement dans une phase avancée de sa transition d'une économie planifiée vers une économie de marché, 41 % de l'industrie (en termes de valeur productive) demeurant propriété de l'Etat en 1996. Des progrès réels ont été accomplis dans la privatisation de l'agriculture, la distribution et les autres services, ainsi que dans l'introduction des conditions d'une économie de marché. La croissance en Chine est alimentée par une industrialisation rapide tirée par les exportations (18,4 % du PIB en 1996) et soutenue par une large épargne (40 % du PIB en 1996) et des

¹ Les données statistiques citées dans le présent document sont d'Eurostat, de la Banque mondiale et du FMI.

investissements nationaux combinés à un influx majeur d'investissements étrangers directs (USD
41,7 milliards en 1996).

Les exportations chinoises ont enregistré en 1996 une croissance légèrement inférieure aux années précédentes, se montant à USD 151 milliards tandis que les importations atteignaient USD 139 milliards. La Chine exporte principalement des textiles, des vêtements, des chaussures, des jouets, des machines et équipements. Ses importations sont dominées par les machines industrielles, les véhicules à moteur, les produits pétroliers, les équipements de télécommunications et les avions. Selon des données du FMI, ses principaux partenaires commerciaux en 1996 étaient, pour les exportations, Hong-Kong (21,8 %), le Japon (20,4 %), les Etats-Unis (17,7 %) et l'Union européenne (13,1 %), et pour les importations le Japon (21,0 %), les Etats-Unis (11,6 %), l'Union européenne (14,3 %) et Hong-Kong (5,6 %).

Commerce avec l'Union européenne

La Chine est le quatrième fournisseur des marchés de l'Union, avec des exportations atteignant en 1996 ECU 26 milliards (soit 4,8 % des importations totales de l'Union). Toujours en 1996, la Chine était le premier marché des exportations européennes, important de l'Union pour ECU 14,6 milliards (2,6 %). Le commerce avec Hong-Kong, qui sert dans une large mesure de pays de transit pour le commerce entre l'UE et la Chine, n'est pas compris dans ces chiffres. Si l'on additionne Hong-Kong et la Chine, ils comptent pour 6,1 % des importations de l'Union et 5,4 % de ses exportations. Etant donné ses perspectives de croissance économique de 9 à 10 % dans les prochaines années, la Chine est destinée à devenir un partenaire commercial encore plus important compte tenu que son poids s'accroît dans l'économie mondiale.

Alors qu'en termes de paramètres fondamentaux de l'économie, les perspectives d'une intensification des échanges entre l'Europe et la Chine sont extrêmement favorables, il subsiste de nombreux problèmes juridiques et pratiques qui ralentissent la croissance potentielle des échanges. La plupart de ces problèmes résultent de la transformation encore incomplète de la Chine en une économie de marché.

En matière de commerce avec la Chine, les problèmes suivants ont été identifiés dans un récent sondage parmi des entreprises suédoises, ce qui donne une indication des difficultés rencontrées par les entreprises européennes opérant en Chine:

manque de transparence dans les règles et législations (cité par 90 % des interrogés); infractions aux droits de propriété intellectuelle (73 %), tarification discriminatoire (73 %), violation des accords de livraison (70 %); difficultés à régler les litiges (63 %); restrictions à la commercialisation et à la distribution (60 %); obligation de faire passer les marchandises par des sociétés commerciales étrangères (60 %). Ont également été cités, bien que légèrement moins, les domaines suivants: obligations de former des entreprises conjointes (52 %); exigences en matière de contenu local (46 %); règles locales divergentes (46 %); quotas et licences d'importation (45 %); tarifs (41 %); exigences relatives aux avoirs de change (40 %); restrictions en termes de personnel expatrié (31 %); restrictions à l'embauche de personnel local (21 %); restrictions sur les exportations à partir de la Chine (18 %).

Adhésion de la Chine à l'OMC

Etant donné que la Chine côtière, avec sa population de plusieurs centaines de millions d'habitants, devient la plus grande région nouvellement industrialisée du monde, il importe d'assurer son adhésion à l'OMC le plus rapidement possible. Pour devenir membre de l'OMC, la Chine devra accepter un cadre économique compatible avec les règles et disciplines de l'organisation. La Chine a déposé une demande d'adhésion au GATT dès 1986, et a pris part aux négociations du cycle d'Uruguay. Les accords du cycle d'Uruguay et l'établissement de l'OMC ont rendu notablement plus nombreuses les conditions d'adhésion de la Chine. En dépit de négociations prolongées, il fut impossible à la Chine d'accepter toutes les exigences, anciennes et nouvelles, du GATT et de l'OMC. Elle a ainsi échoué dans sa tentative de rejoindre l'OMC comme membre fondateur.

Le cadre réglementaire de l'OMC a été élaboré en vue de réglementer les échanges entre des économies de marché ouvertes. Il ne peut ni fonctionner à la satisfaction de tous, ni produire des résultats équitables dès lors que l'une des parties conserve des caractéristiques d'une économie dirigée. Par conséquent, il importe de trouver un accord par lequel la Chine puisse accepter toutes les disciplines de l'OMC, selon un calendrier ferme assorti d'une abolition simultanée des restrictions au commerce avec la Chine qui subsistent et qui sont incompatibles avec l'OMC.

Obstacles aux échanges qui subsistent

Sont évoqués ci-après certains des problèmes et obstacles que rencontrent les entreprises européennes sur le marché chinois. Ces difficultés, liées aux règles du commerce international dans le cadre de l'OMC et d'autres accords internationaux, relèvent principalement des domaines suivants:

- droits commerciaux;
- insécurité juridique;
- tarifs;
- procédures douanières;
- restrictions aux importations et exportations;
- normes et certificats;
- droits de propriété intellectuelle;
- marchés publics;
- commerce de services;
- investissement étranger direct.

1. Droits commerciaux

En principe, les opérations d'exportation et d'importation avec la Chine impliquant des vendeurs et des acheteurs étrangers ne sont autorisées que pour un petit nombre de sociétés commerciales contrôlées par le gouvernement. La capacité d'importation des utilisateurs finals est encore largement réglementée par des autorisations délivrées par des agences gouvernementales, bien que de plus en plus de fabricants obtiennent le droit de commercer directement. En fait, les sociétés conjointes comptent aujourd'hui pour environ 40 % du commerce extérieur.

Les licences d'importation servent d'instrument de contrôle supplémentaire, ce qui limite gravement la liberté d'exportation et constitue une mesure équivalant à un "avantage compromis" en permanence au sens de l'article XXIII du GATT. Ces licences restreignent également la capacité des filiales étrangères à opérer normalement et avec succès sur le marché chinois.

2. Insécurité juridique

Le manque d'uniformité dans la publication et la mise en oeuvre des législations et réglementations demeure un problème pour les entreprises étrangères en Chine. Les réglementations nationales sont fréquemment mises en oeuvre de façon différente au niveau provincial ou local, tandis les réglementations provinciales ou locales sont souvent privilégiées ou contradictoires par rapport aux législations nationales. Du fait que, parfois, les entreprises ne disposent pas des réglementations qui les concernent, sinon par l'intermédiaire des autorités qui les appliquent, il leur est très difficile de comprendre totalement la situation juridique.

Ceci fait du traitement discrétionnaire des entreprises par les autorités locales un phénomène courant en Chine. L'application hétérogène des législations et réglementations a clairement des répercussions économiques, pour le gouvernement et les opérateurs économiques chinois également. La presse chinoise rapporte en effet que les recettes douanières représentent moins de 3 % de la valeur des importations, alors que les niveaux tarifaires nominaux sont en moyenne

de 35 % environ. La différence est faite de suspensions tarifaires et d'exonérations locales, de contrebande et de fraudes.

3. Tarifs

En Chine, les niveaux tarifaires demeurent élevés pour de nombreux produits. Même après les réductions unilatérales annoncées lors de la réunion APEC d'Osaka, les tarifs chinois se situaient encore à un niveau moyen de 24 %, ce qui est très élevé dans un environnement post-Uruguay. Mais, selon les déclarations de la Chine, les tarifs devraient être abaissés jusqu'à 15 % en moyenne dans les quelques années à venir.

Les niveaux tarifaires demeurent élevés pour les produits pour lesquels la Chine s'est fixé ouvertement comme objectif de développer des industries nationales, par exemple dans les secteurs automobile, chimique et du cuir. Comme évoqué ci-dessus, les niveaux moyens des tarifs en vigueur peuvent être inférieurs du fait de diverses exceptions particulières, mais ceci n'a guère d'importance pour l'entreprise étrangère individuelle. Généralement, des réductions tarifaires sont accordées pour les importations liées à de grands projets repris dans les plans nationaux ou sectoriels.

L'exonération générale de droits pour les importations de biens d'équipement par les investisseurs étrangers aurait dû être supprimée graduellement, mais fut rétablie en raison de la récente morosité des flux d'investissements étrangers directs nouveaux. Lorsque cette exonération de droits sera abolie, elle aura pour effet à long terme de simplifier le système même si, à court terme, elle entraînera dans de nombreux cas des niveaux tarifaires effectifs plus élevés. La déductibilité de la TVA (normalement 17 %) sur les importations reste soumise à des décisions prises au cas par cas.

4. Procédures douanières

En Chine, le dédouanement est souvent laborieux et, dans des circonstances défavorables, peut même prendre jusqu'à deux ou trois semaines. Il subsiste une insécurité considérable quant au cadre juridique des procédures douanières, tant pour ce qui concerne la détermination des niveaux tarifaires appropriés qu'en termes d'éligibilité d'un produit donné pour un traitement préférentiel dans divers régimes. En réalité, les droits peuvent varier d'un bureau de douane à l'autre, en raison d'une application discrétionnaire ou du fait d'actes de corruption. Parfois, les autorités douanières exigent des documents clairement hors de propos.

5. Quotas et licences d'importation et d'exportation

En 1996, les exigences en matière de licences d'importation couvraient environ la moitié de la valeur totale des importations chinoises. En vue de soutenir la production locale, en effet, diverses restrictions aux importations ont été introduites au fil des années. La Chine s'est toutefois engagée à n'établir aucune restriction nouvelle aux importations pour protéger sa production nationale.

Aux termes de l'accord sur l'accès aux marchés le plus récent conclu avec les Etats-Unis, la Chine promet d'éliminer trois quarts de ses obligations de licences en deux ans, et 90 % dans les cinq ans. En guise de première phase, l'abolition de 170 catégories de licences, sur un total d'environ 500, fut annoncée lors de la réunion APEC d'Osaka en 1996. Cependant, beaucoup reste encore à faire après l'engagement de libéralisation unilatéral APEC de 1996.

La Chine se sert des contingents d'importation pour parvenir à la balance commerciale qu'elle s'est fixée. Si ses exportations sont entraînées avant tout par le marché, ses importations demeurent soumises à une planification centrale. De nombreux quotas d'importation sont fixés selon des mécanismes dirigistes utilisant des estimations agrégées de la "demande" fournies par les administrations locales. Les ministères responsables des secteurs de production contrôlés par l'Etat sont impliqués dans la procédure d'agrément pour "leurs" importations. Les licences d'importation liées à des investissements directs sont partiellement déterminées par la catégorie des investissements en cause.

En maintenant un système de licences d'importation, la Chine s'efforce activement de parvenir à une balance commerciale positive, en dépit de ses besoins d'importation considérables. A court terme, cette approche peut contribuer à préserver une monnaie forte et une inflation faible. Cette situation est cependant incompatible avec l'économie de marché et les principes de l'OMC.

Il existe également des exemples de restrictions aux exportations, appliquées par les autorités chinoises et limitant l'accès aux matières premières chinoises (ex: cuirs et peaux bruts). Il est difficile d'établir s'il existe une base juridique quelconque à ce type de restrictions.

6. Normes et certificats

Les normes internationales ne sont appliquées que dans une mesure limitée en Chine et de nombreuses normes nationales divergentes sont appliquées. La Chine exige également qu'une licence de qualité soit délivrée avant qu'un produit puisse y être importé. Le plus souvent, le certificat du pays de production ne suffit pas pour obtenir cette licence de qualité ou un permis d'importation. L'obtention d'une licence chinoise peut coûter beaucoup de temps et d'argent.

Les produits repris dans 816 catégories doivent obligatoirement subir un test avant leur importation. Parfois, les normes applicables à ces tests ne sont pas publiées, sans parler de leur communication à l'exportateur. Ainsi, certaines normes peuvent être utilisées arbitrairement pour exclure des produits étrangers et protéger les produits nationaux. Dans de nombreux cas, les tests pratiqués sur les produits importés sont plus rigoureux que ceux appliqués aux produits nationaux. En outre, il est parfois fait appel à des agences différentes et à des procédures différentes.

De même, les frais pour les tests sont communément plus élevés pour les produits étrangers que pour la production locale. La Chine a annoncé qu'avant fin 1997, serait instaurée une nouvelle redevance de USD 15.000 pour la certification en matière de sécurité des pièces automobiles, assortie d'une inspection à l'usine du fabricant aux frais de celui-ci. Cette mesure aura clairement un effet protectionniste sur les importations chinoises de pièces détachées automobiles. La nouvelle procédure de certification des récipients et chaudières sous pression, selon la nouvelle norme chinoise basée sur la norme américaine, est significativement plus stricte que le régime américain correspondant.

Chaque atelier d'un groupe d'entreprises doit obtenir un certificat individuel, qui coûte environ USD 15.000. Ce prix prohibitif empêche les petites et moyennes entreprises d'exporter sur le marché chinois. Dans le domaine des normes et certificats, les pratiques chinoises devraient par conséquent être mises en conformité avec les règles de l'OMC et les pratiques internationales normales avant que l'adhésion de la Chine à l'OMC puisse être effective.

7. Droits de propriété intellectuelle

Au cours des dix dernières années, la Chine a mis en place, s'inspirant de l'OCDE, un système de brevet et des législations visant à protéger les droits de propriété intellectuelle. En dépit de progrès considérables, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour faire accepter le concept de propriété intellectuelle par les administrations locales et les opérateurs économiques. La situation actuelle suscite de vives incertitudes quant à la mise en oeuvre, en cas de litige, de la législation de 1985 sur les brevets. De plus, les problèmes liés aux marchandises de contrefaçon et aux infractions au droit d'auteur demeurent largement irrésolus. Il subsiste également une insécurité juridique à propos de l'interprétation chinoise de l'accord conclu entre l'Union européenne et la Chine sur la protection de la propriété intellectuelle. Cette incertitude affecte également les droits pour lesquels la procédure de protection entre le dépôt et l'obtention du brevet ("pipeline protection") est en cours. Cette protection est de la plus haute importance, entre autres pour l'industrie pharmaceutique, et sur ce point la situation en Chine manque encore de clarté à de nombreux égards.

8. Marchés publics

Les marchés publics ne sont réglementés par aucune législation spécifique publiquement disponible. Dans certains cas, des considérations de politique étrangère peuvent influencer l'évaluation des soumissions, mais ce sont les considérations commerciales qui prévalent habituellement. Occasionnellement, des pratiques de corruption sont alléguées en rapport avec des marchés publics. Lorsqu'il existe des fournisseurs nationaux, les marchés publics sont souvent fermés aux soumissionnaires étrangers. Même lorsque ceux-ci sont autorisés à faire des offres, les fournisseurs nationaux bénéficient généralement d'un traitement préférentiel dans tous les marchés publics qui ne sont pas soumis aux règles de soumission internationale ouverte imposées par des sociétés internationales de financement.

En règle générale, l'approbation du gouvernement est requise pour toute importation liée aux infrastructures et autres projets d'investissement impliquant des fonds publics. Les procédures d'appel d'offres manquent de transparence et diffèrent selon l'adjudicateur et la nature du projet. Souvent, les soumissionnaires étrangers sont tenus de se conformer à des exigences spécifiques en termes de contenu local, de garantir un transfert de technologie, de faire des investissements productifs ou d'accepter du commerce en échange. Des négociations supplémentaires, après soumission, ne sont pas rares et visent à obtenir de nouvelles concessions sur le prix et/ou des engagements complémentaires, tant dans les domaines cités ci-dessus que sur d'autres éléments du contrat. En rejoignant l'OMC, la Chine devrait se conformer aux normes de l'organisation en la matière, ce qui signifie entre autres que les marchés publics devront être réglementés par une législation, et que leurs procédures devront être ouvertes et transparentes.

9. Commerce de services

Les marchés de services chinois sont, dans la majorité des cas, très fortement réglementés et le commerce de services est sévèrement limité. Le plus souvent, il n'est autorisé qu'au cas par cas. La création de sociétés conjointes avec des prestataires chinois est fréquemment requise pour pouvoir pénétrer le marché chinois. Ce type d'exigence est courant dans des domaines comme les services après-vente, les services bancaires, les assurances, les transports, mais aussi pour les services professionnels comme les conseils juridiques, les comptables et les consultants. La plupart des prestataires étrangers sont établis à Pékin, Shanghai et Canton, où ils opèrent principalement avec des fabricants étrangers, et parfois avec des sociétés chinoises d'exportation. De nombreuses filiales étrangères, ainsi que des exportateurs chinois locaux, achètent également divers services commerciaux à des sociétés de services locales et étrangères établies à Hong-Kong. En vue de son adhésion à l'OMC, la Chine devrait améliorer substantiellement son offre en

matière de services, en la fondant sur les huit principes directeurs suggérés à cet effet par la Commission européenne en janvier 1998.

10. Investissement étranger direct

Les investissements étrangers directs en Chine sont réglementés en fonction du secteur en quatre catégories: encouragés, autorisés, limités et interdits. Dans la plupart des cas, sauf pour les investissements "encouragés", un partenaire chinois est exigé. C'est notamment le cas dans le secteur automobile, où une participation locale d'au moins 50 % est nécessaire. Les restrictions à l'importation de composants entravent souvent les perspectives de succès de la production locale. La plupart des investisseurs sont également confrontés à des exigences légales et contractuelles en matière de transfert de technologie, de contenu local et de performances à l'exportation. Ces exigences sont contraires à l'accord de l'OMC sur les MIC, et leur abolition devrait être une condition pour l'adhésion de la Chine à l'OMC. Les règles relatives aux investissements étrangers directs dans les industries de services sont plus restrictives encore que celles applicables aux investissements dans les industries manufacturières. En raison de l'instabilité dans l'application des législations et réglementations et de l'influence tentaculaire du gouvernement dans toutes les sphères d'activité économique, de nombreuses filiales étrangères sont les otages *de facto* des autorités locales lorsqu'il s'agit d'embauche, de services publics, de transports, etc. Il leur est donc difficile de parvenir à une rentabilité "normale". Dans la pratique, il est souvent impossible de transférer les bénéfices, à cause des réglementations sur les devises. Si la situation juridique et administrative actuelle persiste, elle aura un impact négatif à long terme sur les investissements étrangers directs en Chine.

Conclusion

Le présent "rapport de l'UNICE sur les problèmes européens d'accès aux marchés chinois" est l'une des initiatives des milieux d'affaires européens visant à promouvoir un environnement propice au commerce et à l'investissement entre l'Union européenne et la Chine. L'UNICE est prête à poursuivre activement le dialogue avec les institutions concernées afin de contribuer au succès de la politique communautaire à l'égard de la Chine.
