

## PARTIE II

### Chapitre 4

# L'amélioration de l'ouverture des marchés par la réforme réglementaire

La République populaire de Chine est une économie importante et en croissance rapide, qui a largement bénéficié du commerce international et des investissements étrangers. Les réformes économiques lancées en 1978 par Deng Xiaoping ont progressivement introduit un secteur marchand au sein d'un système à planification centrale, en s'appuyant sur les échanges et les investissements internationaux. La méthode de réforme au coup par coup, suivie par la Chine au cours des trente dernières années, a donné des résultats significatifs sur le plan de la croissance et de l'intégration au marché mondial. L'adhésion à l'OMC, le 11 décembre 2001, a symbolisé cette intégration en offrant un accès plus sûr et plus prévisible aux marchés tant à la Chine qu'à ses partenaires commerciaux. Elle s'est accompagnée d'obligations d'appliquer une série de réformes visant à consolider les politiques commerciales et économiques libérales. Ces obligations ont joué un rôle important non seulement pour enraciner les changements déjà opérés, mais aussi pour aider les responsables à lancer des réformes internes visant à améliorer la qualité du cadre existant d'économie de marché. En outre, elles continuent à susciter des changements institutionnels et réglementaires de l'ensemble des organes administratifs qui régissent l'économie chinoise. Il devient plus difficile d'établir les conditions politiques internes d'une « deuxième génération » de réformes commerciales s'attaquant aux obstacles à la frontière et à l'intérieur du pays. Ces dernières années, les interventions de politique industrielle et les restrictions aux investissements étrangers ont légèrement augmenté. Ce chapitre retrace l'évolution de la transformation réglementaire dans le domaine des échanges. Il accorde une attention particulière aux modalités de mise en œuvre des règles. Nous utilisons comme principale référence les six « principes d'une réglementation efficace » formulés par l'OCDE. Le chapitre conclut par la présentation d'une série de choix de politique que les autorités chinoises devraient prendre en considération en s'orientant vers un régime commercial tout à fait ouvert et efficace.

## Introduction

La République populaire de Chine (« la Chine ») est une économie de grande dimension et en croissance rapide, qui a beaucoup bénéficié des échanges et des investissements internationaux. Les réformes amorcées en 1978 par Deng Xiaoping ont progressivement introduit un secteur de marché dans un système de planification centralisée; elles se sont aussi appuyées sur le commerce et les investissements internationaux pour soutenir la transformation. Le processus de réforme économique au coup par coup appliqué par la Chine depuis 30 ans est souvent décrit par les responsables au moyen de l'expression « mo zhe shi tou guo he », ce qui signifie « traverser la rivière en cherchant à mettre le pied sur des cailloux »; il a donné des résultats significatifs sur le plan de la croissance et de l'intégration à l'économie mondiale.

L'adhésion à l'OMC, le 11 décembre 2001, a symbolisé l'intégration à l'économie internationale en donnant un accès plus sûr et plus prévisible aux marchés, tant à la Chine qu'à ses partenaires commerciaux. L'entrée à l'OMC s'accompagnait de l'obligation de mettre en œuvre une série de réformes élargissant la portée des politiques économiques et commerciales libérales. Les règles de l'OMC sont importantes pour la Chine, non seulement parce qu'elles enracinent les réformes réalisées, mais parce qu'elles soutiennent les efforts des responsables de la stratégie économique interne pour faire progresser qualitativement la libéralisation du marché. Elles ont été et continuent d'être le fondement des changements institutionnels et réglementaires dans l'ensemble des administrations qui régissent l'économie chinoise.

Il devient plus difficile de réunir les conditions politiques intérieures d'une « deuxième génération » de réformes commerciales portant sur les obstacles réglementaires, externes et internes. Ces dernières années, les interventions de politique industrielle et les restrictions aux investissements étrangers ont légèrement augmenté. Ce chapitre décrit l'évolution de la réforme réglementaire chinoise dans le domaine des échanges. Il accorde une attention particulière aux modalités d'application des règles. On utilise comme référence de base les six « principes d'une réglementation efficiente », définis par l'OCDE. La conclusion présente une série d'options de politique que les autorités chinoises devraient envisager dans le cadre de l'évolution vers un régime d'échanges plus ouvert et efficace.

## Le contexte économique et de politique commerciale

L'ouverture de la Chine aux échanges mondiaux depuis trente ans a été l'un des aspects les plus remarquables de la réforme économique et de la mutation structurelle du pays. Cette évolution a pris la forme d'une transition graduelle et très dirigée. La Chine a engagé le processus d'ouverture progressive de son marché en autorisant des activités de transformation pour l'exportation à petite échelle. À mesure que les industriels ont pris pied sur les marchés mondiaux, ces activités se sont sensiblement développées, favorisées par l'appréciation des monnaies des économies d'Asie voisines. L'accroissement des incitations à fragmenter la production pour utiliser une main-d'œuvre peu payée a

également été à l'origine d'une augmentation des investissements en Chine. Cette économie auparavant fermée est de plus en plus intégrée aux chaînes de production dynamiques d'Asie orientale.

En 1992, date à laquelle la Chine a fait connaître son intention d'établir une « économie de marché socialiste », elle a commencé à diminuer unilatéralement ses tarifs douaniers. Comme le montre le tableau 4.1, l'abaissement des droits de douane au cours des années 90 a été tel que la Chine était sans doute l'une des économies en développement les plus ouvertes lors de son adhésion à l'OMC, en 2001. Le tarif moyen simple a été ramené de 42.07 % en 1992 à 15.88 % en 2001. Après l'accession à l'OMC, il est tombé à 9.82 %. Au-delà de l'ouverture de ses marchés aux partenaires commerciaux, cette réduction a induit d'importants gains d'efficacité et de productivité en Chine.

Tableau 4.1. **Droits de douane légaux, simples et pondérés, de la Chine, 1992-2006**

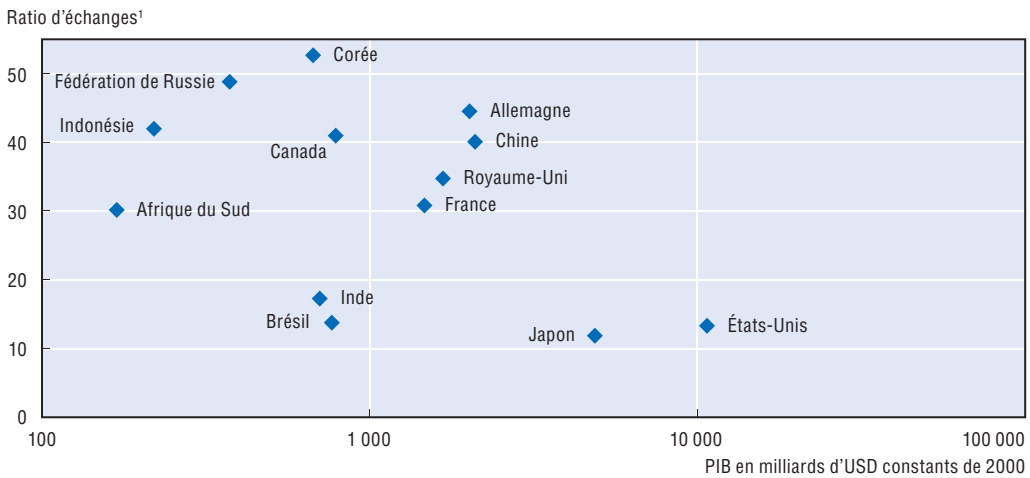
		En %				
		1992	2001	2004	2005	2006
<b>Total des produits</b>	<b>Moyenne simple</b>	<b>42.07</b>	<b>15.88</b>	<b>10.51</b>	<b>9.80</b>	<b>9.82</b>
	<b>Moyenne pondérée</b>	<b>32.17</b>	<b>14.11</b>	<b>5.96</b>	<b>4.90</b>	<b>4.39</b>
Biens d'investissement	Moyenne simple	27.19	13.79	8.26	8.06	7.86
	Moyenne pondérée	26.65	11.73	4.19	3.93	3.18
Biens de consommation	Moyenne simple	64.04	21.02	14.45	13.31	13.38
	Moyenne pondérée	63.76	18.90	12.41	10.02	9.67
Biens intermédiaires	Moyenne simple	35.03	13.39	8.49	7.92	7.92
	Moyenne pondérée	33.59	12.66	7.50	6.54	5.91
Matières premières	Moyenne simple	32.73	14.41	10.50	9.86	10.27
	Moyenne pondérée	8.63	27.13	5.09	2.61	2.99

Source : Base de données UN Trans.

On peut mesurer l'ouverture commerciale de la Chine par le ratio total des importations et des exportations/PIB. Ce ratio est souvent utilisé comme indicateur de l'ouverture d'un pays ou de son intégration à l'économie mondiale; mais il est influencé par divers facteurs endogènes comme la dimension de l'économie, sa distance par rapport aux marchés les plus importants ou les plus dynamiques et les variations de la croissance. En Chine, le ratio échanges/PIB est élevé comparativement à l'OCDE et aux moyennes des BRIIC.

L'expansion des échanges extérieurs de la Chine a été la clé de sa montée en puissance dans l'économie mondiale, avec des taux de croissance annuels trois fois supérieurs au commerce mondial. Le graphique 4.2 montre l'évolution des importations et des exportations chinoises de marchandises, qui est caractérisée par un vif essor depuis l'adhésion à l'OMC en 2001, l'excédent commercial ayant atteint plus de 177 milliards USD en 2006. Le caractère insoutenable de l'excédent de la balance courante a été reconnu officiellement comme un « problème important » par le ministre du Commerce du moment, Bo Xilai, qui a qualifié la réduction de l'excédent commercial de « principale priorité de l'évolution des échanges en 2007 » (Quotidien du peuple, 2007).

Le développement du commerce extérieur de la Chine reflète en partie une plus grande spécialisation de la production asiatique. La Chine s'est imposée en tant que plateforme de transformation et d'assemblage finals pour de gros volumes d'exportations provenant de ses voisins asiatiques membres de l'OCDE, mais destinés aux marchés d'Europe et d'Amérique du Nord. Près de la moitié des exportations chinoises fait partie de

Graphique 4.1. **Ratio d'échanges**<sup>1,2</sup> dans les BRIC et dans certains pays de l'OCDE, 2006<sup>3</sup>

1. Moyenne des exportations et importations de biens et de services en % du PIB en USD constants de 2000.

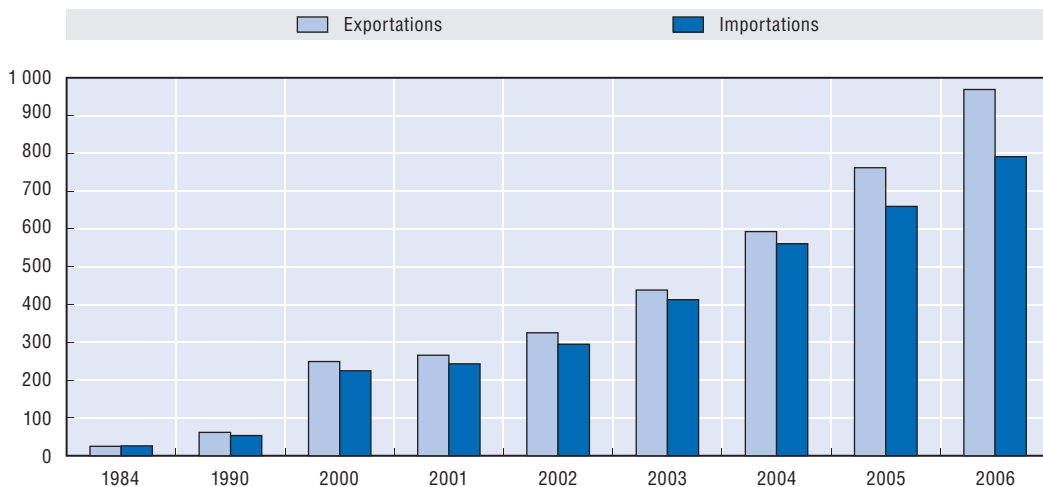
2. Échelle logarithmique sur l'abscisse.

3. 2005 pour le Canada, le Japon et les États-Unis.

Source : Banque mondiale.

Graphique 4.2. **Chine : Évolution du commerce extérieur**

En milliards USD



Source : Base de données UN ComTrade, 2007.

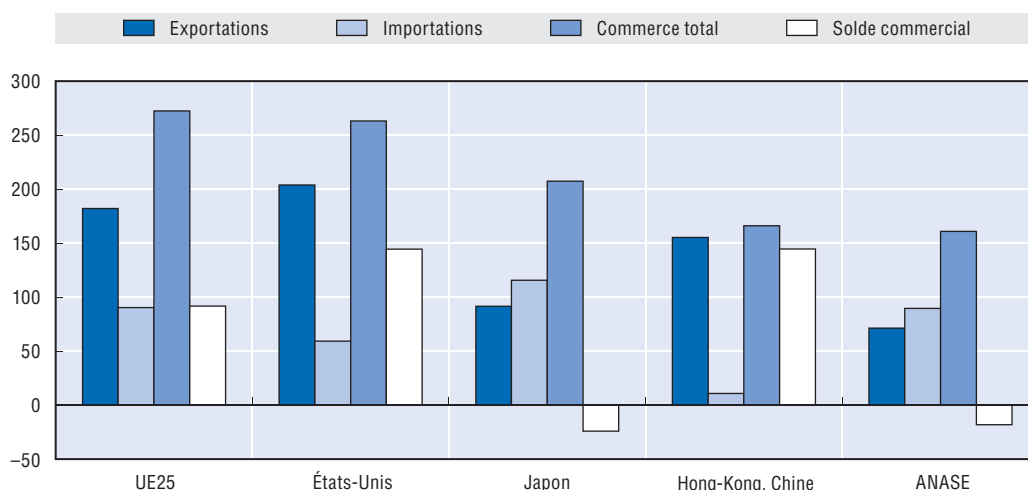
ce système d'échange « triangulaire ». Il en est résulté une évolution des transactions commerciales bilatérales de la Chine, qui se soldent désormais par des excédents croissants avec l'Europe et l'Amérique du Nord, mais par des déficits de plus en plus importants avec de nombreux pays d'Asie (graphique 4.3).

### La réforme des institutions

Dans le cadre de son adhésion à l'OMC, en 2001, et de son intégration croissante au système commercial multilatéral, la Chine s'est engagée à effectuer de nouvelles réformes libérales de sa politique économique et commerciale. Pour les mettre en œuvre, elle a

Graphique 4.3. Principaux partenaires commerciaux de la Chine en 2006

En milliards USD



Note : L'ANASE comprend Brunei, le Cambodge, l'Indonésie, le Laos, la Malaisie, le Myanmar, les Philippines, Singapour, Thaïlande et le Vietnam.

Source : Base de données UN ComTrade, 2007.

procédé à une rationalisation administrative et réorganisé les principales institutions chargées des échanges. Bien que l'instance suprême de l'exécutif – le Conseil des affaires d'État – ait opéré cinq réformes institutionnelles de grande envergure pendant les 20 années précédentes<sup>1</sup>, celle de 2003 a mis en place les structures nécessaires à l'application d'un programme davantage inspiré des principes du marché. En mars 2003, la première session de la 10<sup>e</sup> Assemblée populaire nationale a approuvé un plan de restructuration du Conseil des affaires d'État. Il a consisté à ramener le nombre de ministères de 29 à 28, à en créer deux nouveaux et à réorganiser cinq des anciens. Le résultat a été la constitution de plusieurs grandes agences, dont le ministère du Commerce (MOFCOM). Afin d'unifier la politique commerciale interne et externe, l'ancien ministère du Commerce extérieur et de la Coopération économique et la Commission d'État de l'économie et du commerce ont été supprimés et leurs fonctions transférées au nouveau MOFCOM.

La méthode de transformation progressive de la Chine a été caractérisée par un processus itératif de réformes de la politique économique, puis des institutions qui la mettent en œuvre. Les changements institutionnels actuels indiquent que la Chine oriente de plus en plus son économie interne de façon à faciliter la poursuite de l'intégration au marché mondial. L'organisation étatique chinoise était marquée par la séparation entre les institutions qui s'occupaient de la réglementation interne et celles qui traitaient la réglementation internationale, même dans des domaines identiques. Or, les récentes réformes ont fusionné des institutions auparavant divisées de cette façon, surtout quand elles avaient des fonctions réglementaires similaires. Les regroupements qui ont abouti à la création de l'administration chargée du contrôle de la qualité, de l'inspection et de la quarantaine (AQSIQ), en 2001, et du MOFCOM reflètent cette tendance à la concentration des agences économiques selon une logique fonctionnelle. Ce mouvement, qui correspond à la pratique de nombreux pays de l'OCDE, devrait renforcer la capacité réglementaire de la Chine à participer à l'économie mondiale.

## Le cadre politique : principes fondamentaux

L'objectif général de la réforme n'est pas de déréglementer ou de moins réglementer, mais de perfectionner la réglementation grâce à des institutions réglementaires bien conçues et fonctionnant efficacement. L'OCDE a défini les « principes d'une réglementation efficace » pour guider la politique commerciale et l'évolution de son cadre institutionnel. Ces principes, qui peuvent aussi servir à suivre les progrès de chaque pays, sont les suivants<sup>2</sup> :

- *Transparence et ouverture de la prise de décision.* Les entreprises et les investisseurs étrangers doivent être informés des règles commerciales, nouvelles et révisées, pour pouvoir évaluer exactement les coûts éventuels, les risques et les possibilités commerciales.
- *Non-discrimination,* ce qui signifie l'égalité des chances dans la concurrence entre produits et services analogues, quel que soit le pays d'origine.
- *Absence de restrictions commerciales superflues.* Pour remplir leurs objectifs légitimes, les États doivent recourir à des règles qui ne restreignent pas le commerce au-delà de ce qui est nécessaire.
- *Emploi de mesures internationalement harmonisées.* Pour éviter les coûts supplémentaires résultant de la disparité des normes et des règles techniques entre les pays, il convient d'utiliser des mesures internationalement harmonisées, quand c'est approprié et faisable.
- *Rationalisation des procédures de vérification de la conformité.* On peut atténuer les effets négatifs de la duplication des évaluations de conformité en reconnaissant l'équivalence des règles et les résultats des examens de conformité effectués dans d'autres pays.

## Transparence : égalité d'accès à l'information

La transparence est peut-être l'un des plus importants critères du développement continu d'un contexte propice aux affaires en Chine. L'évolution du cadre légal et réglementaire est l'indice d'une meilleure transparence dans la diffusion de l'information. La transparence réglementaire, c'est-à-dire l'égalité d'accès à la connaissance des lois et des règlements, conditionne une concurrence efficace. Elle est indispensable à tous les participants du marché, mais surtout aux opérateurs étrangers, qui font face à des obstacles supplémentaires comme la barrière linguistique et la spécificité des pratiques professionnelles nationales. La transparence réglementaire a trois aspects principaux : i) l'obtention d'informations sur la réglementation existante, ii) l'ouverture de la procédure au moyen d'une consultation publique avant l'adoption des règles finales, iii) la possibilité pour les participants du marché de déclencher des procédures d'appel appropriées. En outre, la transparence est essentielle à l'exercice de la concurrence internationale dans deux domaines particuliers : iv) les règles techniques et v) les marchés publics.

### Diffusion de l'information

Le premier aspect de la transparence est un accès aisé et ouvert à l'information. Toute entreprise opérant sur le marché doit connaître les règles, procédures et autres dispositions qui touchent à ses intérêts et indiquent les conditions, contraintes et risques qu'elle rencontrera dans son activité. Le fait d'en être pleinement informé atténue l'incertitude sur les obligations applicables, tout en aidant les entreprises à mieux prévoir le coût et le rendement de leur exploitation et de leurs investissements. L'accès à

l'information est particulièrement important pour les entreprises étrangères et les nouveaux venus sur le marché, car les unes comme les autres ignorent souvent la réglementation locale et parfois le contexte économique, politique, social et culturel.

Dans le cadre de ses efforts pour assurer une diffusion transparente de l'information, la Chine s'est engagée à publier et à rendre facilement accessible la totalité des lois, règlements et autres mesures concernant les échanges de biens et de services. Elle a été plus loin que beaucoup d'autres membres de l'OMC sur le plan de la transparence en créant un service des renseignements. Ce service est chargé de répondre aux demandes de clarification des lois et règlements en matière commerciale ainsi que de communiquer l'ensemble de ces textes, en chinois et dans une langue officielle de l'OMC. Depuis 1987, la Chine a adopté plus de 280 textes législatifs et réglementaires relatifs à la transparence (OMC, 2006d, p. 37). Récemment, le gouvernement a pris des mesures d'importance significative, bien que non propres au commerce, pour améliorer la transparence en instituant, le 24 avril 2007, le premier système de communication d'informations officielles à l'échelle nationale, qui a commencé à fonctionner le 1<sup>er</sup> mai 2008; il s'agit des *Règles de la République populaire de Chine sur l'ouverture des informations officielles (Regulations of the People's Republic of China on Open Government Information – Règles OGI)* (J. P. Horsely, J. P., 2007). Les Règles OGI prévoient deux modes d'information officiels. Le premier est la diffusion par les agences administratives de leur propre initiative et le deuxième est la communication en réponse à des demandes de renseignements, dans un délai de 15 à 30 jours ouvrables. Il convient de relever que les Règles OGI ne s'appliqueront pas seulement à l'État central, mais aussi aux échelons administratifs des provinces, des districts et des bourgs. La réussite dépendra toutefois de la qualité et de l'effectivité de l'application.

La loi sur la législation, promulguée en juillet 2000, exige la publication, avant leur entrée en vigueur, de tous les textes législatifs et réglementaires, à l'exception de ceux émanant de l'Assemblée populaire nationale (APN). Cette garantie juridique a été une étape importante du développement de la transparence en matière de publications. On peut trouver les lois et règlements nouveaux de la République populaire de Chine sur son site Internet officiel en chinois, [www.gov.cn](http://www.gov.cn), et ils sont souvent disponibles en anglais sur [www.english.gov.cn](http://www.english.gov.cn). Le Service général du Conseil des affaires d'État a choisi pour la publication de tous les textes en rapport avec le commerce la *Foreign Trade and Economic Cooperation Gazette* (la Gazette), produite par le MOFCOM. Le Conseil a stipulé que cette publication officielle paraîtrait périodiquement et que les particuliers et les entreprises pourraient se la procurer facilement (MOFCOM, 2002a et b). Elle est consultable sur le site Internet officiel du ministère, à l'adresse [www.mofcom.gov.cn](http://www.mofcom.gov.cn).

En mars 2006, le Conseil des affaires d'État a signifié à l'ensemble des entités administratives centrales, provinciales et locales d'adresser au MOFCOM toutes leurs mesures en rapport avec le commerce pour qu'elles soient publiées dans la Gazette (USTR, 2008). Le MOFCOM a tenté de faire de celle-ci la source unique des règles portant sur le commerce et les investissements. Mais des études laissent penser que, même si la plupart des lois et règlements en ces domaines sont publiés sous une forme ou une autre, ils ne sont pas toujours dans la Gazette. Lors de la réunion d'avril 2006 de la Commission mixte État s-Unis-Chine sur le commerce (JCCT), les autorités chinoises ont convenu de faire paraître dans la Gazette l'ensemble des lois, règlements et autres mesures émanant de la totalité des ministères et agences qui concernent le commerce de biens et de services, les droits de la propriété intellectuelle et le régime de change (JCCT, 2006).

Il apparaît qu'en 2007 les autres ministères ont publié de plus en plus de textes légaux et réglementaires dans la *Gazette*. Pourtant, selon une source, beaucoup d'entre eux continuent à ne pas publier leurs dernières mesures et le MOFCOM n'a pas le pouvoir de les y contraindre (USFCS, 2007, p. 116). Même si les informations sont disponibles sur d'autres sources en ligne (comme *www.Chinaonline.com* et *www.sinolaw.com* en anglais ainsi que *www.sohu.com*), le besoin d'un journal officiel exhaustif se fait toujours sentir.

On peut trouver des informations sur l'administration générale des douanes chinoises dans la publication trimestrielle *China Customs*, consultable sur le site Internet *www.customs.gov.cn*. Il y a des renseignements supplémentaires dans le *Chinese Statistical Yearbook*, consultable sur le site *www.stats.gov.cn*. Des données sur la réglementation des changes sont disponibles sur le site de l'administration d'État chargée des changes : *www.safe.gov.cn*, où l'on donne une adresse électronique (*safe-info@mail.safe.gov.cn*) pour poser des questions plus détaillées.

Une politique prévisible et des procédures simplifiées constituent peut-être les deux composantes fondamentales de la transparence. Dans le cadre de la présente étude, l'OCDE a interrogé des entreprises de pays membres sur les obstacles réglementaires spécifiques qu'elles rencontrent en Chine<sup>3</sup>. On leur a posé des questions à propos de la transparence et de la prévisibilité de la législation et de la politique économique. Malgré les progrès de la transparence depuis l'adhésion à l'OMC, l'enquête a montré qu'il subsistait des problèmes pour obtenir des renseignements actualisés sur les mesures en vigueur. Plus de 55 % des répondants ont indiqué que ces problèmes étaient « moyens » ou « sérieux »<sup>4</sup>. Quand on a demandé s'il existait une information sur les changements de la réglementation, près de 59 % des entreprises étrangères ont fait état de difficultés moyennes ou sérieuses<sup>5</sup>.

La Chine a promis fermement de traduire l'ensemble des lois, règlements et autres mesures concernant le commerce dans au moins une des langues officielles de l'OMC (OMC, 2001, pp. 69-70), dans le cadre des engagements pris pour adhérer à cette organisation. À l'heure actuelle, 96 % des institutions de l'État central et la plupart des autorités locales ont lancé leur propre site Internet officiel (OMC, 2006b, p. 12); toutefois, la quantité d'informations disponibles sur ces sites varie sensiblement, surtout à l'échelon local. Selon une étude de l'OCDE publiée en 2005, les officiels chinois ont bien conscience qu'il est possible de consulter leurs sites Internet en dehors du pays. L'étude a constaté que 53.6 % des sites du gouvernement chinois avaient des versions en anglais, 10.4 % des versions en japonais et 22.3 % des versions en caractères chinois traditionnels utilisés à Taiwan et à Hong-Kong, Chine (OCDE, 2005a, p. 155).

### **Mécanismes de consultation**

Le deuxième aspect fondamental de la transparence est l'ouverture de la procédure d'élaboration des règles, en particulier la possibilité donnée à tous les intéressés de participer à des consultations officielles ou officieuses. Ces consultations et l'égalité des conditions pour y participer ont des effets importants sur la qualité et l'applicabilité de la réglementation en général, sur l'efficacité des activités économiques et sur le degré d'ouverture des marchés.

Le gouvernement chinois cherche à encourager les procédures de consultation par des déclarations de hautes personnalités politiques et par une expérimentation limitée. En mars 2006, Wu Bangguo, président de la Commission permanente de l'APN, a réaffirmé la nécessité de la consultation publique dans son rapport annuel de la 10<sup>e</sup> Assemblée



populaire nationale. Il a déclaré que la Chine continuerait à promouvoir les principes démocratiques de sa législation en faisant appel de façon croissante à l'opinion publique. « Nous continuerons à publier les projets de lois, à solliciter des suggestions et à organiser de plus en plus d'auditions publiques sur ce qui intéresse le plus la population » (China News, 2006). On peut citer l'exemple du projet de loi sur les droits de propriété. Apparu dans les médias écrits et sur Internet en juillet 2005, il a fait l'objet de 6 615 suggestions dans les 16 premiers jours (China News, 2005) et a suscité quelques 10 000 remarques jusqu'en mars 2006. L'Assemblée populaire nationale l'a adopté en mars 2007 et il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2007.

L'examen des dispositions de la législation dans des délais permettant des consultations approfondies avec toutes les parties prenantes est la clé d'un cadre réglementaire prévisible, propice à des investissements importants et à long terme qui maximisent le bien-être général. Certains signes montrent que le processus d'élaboration des règles a gagné en transparence. En autorisant spécifiquement des consultations publiques sur les projets législatifs, la loi sur la législation (2000) a constitué une avancée dans ce domaine de la réforme. Pour consolider les avantages d'une procédure réglementaire transparente, il faudra encore que la consultation de tous les intéressés soit obligatoire et que les projets de loi soient communiqués dans les mêmes conditions avant les consultations. Du fait de la méthode consistant à donner des « indications » ou des « opinions » à certaines parties prenantes (USFCS, 2007, p. 116), la législation est élaborée sans la contribution de toutes. Dans ces conditions, tous les intéressés (et souvent les étrangers) ne sont pas en mesure d'informer le législateur de moyens éventuels d'améliorer les textes. C'est surtout le cas quand on ne communique pas aux entreprises étrangères un projet de loi pour qu'elles l'examinent, alors que les parties prenantes nationales en ont connaissance (USFCS, 2007, p. 116).

La Chine œuvre en faveur de la transparence réglementaire. Une étude récente signale que des entreprises étrangères ont pu adresser des remarques à propos des projets de loi sur les contrats de travail et de loi antimonopole ainsi que sur de nombreuses réglementations sectorielles (Chambre de commerce américaine, 2007, p. 18, et Chambre de commerce de l'Union européenne en Chine, 2007, p. 11). Bien que les entreprises étrangères soient parfois incluses dans les « administrés intéressés », on a tendance à les traiter moins bien que leurs homologues chinoises. L'étude précitée indique aussi que les autorités diffusent souvent les projets à des universitaires, à des particuliers et à certaines sociétés concernées, mais excluent les entreprises étrangères. On donne à celle-ci un résumé plutôt que le texte intégral de la loi, peu d'informations sur les délais de renvoi de remarques écrites et, si ces délais figurent, ils sont beaucoup plus courts que les normes internationales (Chambre de commerce américaine, 2007, p. 18).

On peut citer un exemple récent dans un domaine analogue : les entreprises étrangères n'ont pas été consultées ou n'ont pas reçu le projet de législation portant sur de nouvelles règles de fusions et d'acquisitions internationales (OCDE, 2006a). Le MOFCOM a affiché sur son site Internet en chinois (MOFCOM, 2008) une nouvelle série de Règles d'acquisition d'entreprises nationales par des investisseurs étrangers (Règles 2006), mais un mois seulement leur entrée en vigueur, le 8 septembre 2006. Il n'y a eu apparemment ni notification aux parties prenantes externes, ni possibilité d'adresser des commentaires.

Cette absence de consultation ressort aussi manifestement de l'enquête de l'OCDE sur le contexte des affaires en Chine. On a demandé aux entreprises étrangères si elles jugeaient adéquate la consultation des milieux d'affaires avant l'introduction de nouvelles

lois ou politiques économiques. Selon les résultats, plus de 70 % des entreprises interrogées constataient des problèmes moyens ou sérieux. Quand ils ont été interrogés précisément sur la possibilité d'obtenir des informations concernant la législation des fusions et acquisitions, plus de 56 % des répondants ont fait état de difficultés.

Il y a des exemples de tentatives du gouvernement pour améliorer la consultation des parties intéressées. Le *Règlement provisoire relatif à la transparence administrative* (Règlement provisoire), appliqué par le MOFCOM, est un exemple intéressant déjà mis en œuvre au sein du système réglementaire chinois. Ce texte fait obligation au ministère de communiquer les projets de règles pouvant avoir un effet sur des intérêts privés, donne une période minimum de 10 jours pour recueillir des commentaires et demande de tenir compte de ces derniers en finalisant le projet. Le Règlement provisoire décrit aussi les canaux à utiliser pour diffuser les projets et les délais de publication dans chacun d'entre eux. Il représente peut-être un cas dans lequel l'adhésion à l'OMC a contribué à une réforme réglementaire bénéfique, car il est lié à une initiative prise en 2002 par le Conseil des affaires d'État : l'*Avis sur les modalités de notification, d'enquête et d'examen après l'entrée à l'OMC*, émis par l'Office du Conseil des affaires d'État. Cet avis demandait d'accorder un délai raisonnable pour recueillir des commentaires et des suggestions après la publication et avant l'application des lois, règlements administratifs et autres mesures intéressant le commerce extérieur. Les exceptions concernent la sécurité nationale, le taux de change, la politique monétaire et les dispositions dont la publication gênerait l'exécution.

Le ministère du Commerce a soumis aux commentaires du public plusieurs projets très importants, dont la *loi sur le commerce extérieur* de 2004 amendée. M. Shang Ming, directeur général des services juridiques du MOFCOM, a fait remarquer que le ministère avait largement sollicité les opinions d'experts et d'institutions chinoises pendant la procédure de révision de la *loi sur le commerce extérieur*. Il s'agissait notamment de branches commerciales d'organismes étrangers, d'institutions économiques représentatives et d'entreprises à participation étrangère présentes en Chine<sup>6</sup>. Nombre des remarques d'entités étrangères à propos du projet ont été intégrées à la loi finale. On peut citer un exemple similaire : la procédure de consultation appliquée pendant l'élaboration de la *loi antimonopole* a été louée à la fois pour sa transparence – les projets ont été communiqués aux parties prenantes, notamment étrangères, à toutes les étapes – et parce que les projets subséquents ont tenu compte des commentaires (USFCS, 2006, p. 155).

Le gouvernement chinois prend lui-même des mesures pour veiller à la transparence; un rapport du Conseil des affaires d'État, publié au début de 2006, a présenté une évaluation des sites Internet officiels (CCID Consulting Co., 2006). Cette étude confirme notamment une évolution de la transparence réglementaire dans le sens du Règlement provisoire appliqué par le MOFCOM. Il est dit dans l'étude et dans les informations actualisées figurant dans l'examen de politique commerciale de l'OMC qu'il y avait, à la fin de 2006, des sites Internet officiels dans 73 des 76 agences dépendant du Conseil des affaires d'État, dont des ministères, des institutions, des offices publics et des administrations. À l'échelon local, tous les gouvernements provinciaux et 323 des 333 autorités municipales disposaient de sites Internet (OMC, 2008b, p. 30). L'étude du Conseil a précisé que ces sites permettaient une remontée de l'information au moyen de boîtes à idées, de points de contact avec les fonctionnaires concernés et d'enquêtes publiques d'opinion. Mais on connaît mal la réactivité des autorités à ces retours d'information émanant de la population. D'ailleurs, l'étude a souligné la nécessité de mécanismes permettant d'examiner les

suggestions et les opinions exprimées, puis d'y répondre en temps utile et de façon responsable (OMC, 2008b, p. 30).

### **Procédures de contestation**

La possibilité d'engager des procédures de contestation est un troisième aspect important de la transparence. Pour les acteurs du marché qui sont en désaccord avec l'application de la réglementation en vigueur, il est essentiel de disposer d'un accès approprié à ces procédures. La réglementation est mieux acceptée et plus efficace si les acteurs économiques, nationaux et étrangers, peuvent exercer des recours, quand ils sont confrontés à des obligations réglementaires trop pesantes ou peu claires ou encore à des résultats insatisfaisants. Ces voies de recours peuvent être prévues par la législation officielle ou faire partie de canaux officieux efficaces, permettant de formuler des plaintes et de les faire prospérer, qui soient ouverts aux parties nationales et étrangères. Dans les deux cas, les délais de lancement des recours doivent être clairement définis et on doit pouvoir obtenir des explications adéquates, par exemple quand des demandes sont rejetées.

Les procédures de contestation officielles et explicites restent un instrument important de la transparence, car elles permettent de contrôler et de redresser les interprétations erronées des lois et règlements. Un mécanisme de recours fonctionnant bien permet de préciser le sens de la législation en réduisant l'incertitude qui résulte de l'impossibilité de contester une mauvaise interprétation. Dans un contexte culturel qui donne la préférence à la médiation sur les résultats juridiques de litiges, le système chinois continue à mettre fortement l'accent sur la conciliation. Le fait est qu'aujourd'hui encore plus de la moitié des différends juridiques est résolue de cette façon, bien que l'on ne sache pas vraiment si les contestations d'actes administratifs sont comprises dans ce chiffre (OMC, 2006d, p. 33).

Des mesures ont été prises pour renforcer le rôle de la justice et l'amélioration va probablement se poursuivre étape après étape. La réalisation de progrès substantiels à court terme se heurte à une culture et à une histoire qui laissent la Chine actuelle en proie à un ensemble de difficultés liées : qualification insuffisante des magistrats, corruption répandue et limites significatives à l'indépendance judiciaire (OCDE, 2005a, p. 296). Dans le cadre de ses engagements d'adhésion à l'OMC, la Chine a convenu d'instituer des « tribunaux » compétents pour les recours contre les décisions administratives ainsi que pour l'interprétation des lois et des règlements en rapport avec le commerce (OMC, 2001, pp. 14-15 et 75); mais on ne disposait pas de données sur les activités de ces tribunaux lors de l'établissement du présent rapport (USTR, 2006, p. 159). Le *Rapport du Secrétariat* de l'OMC, établi dans le cadre de l'examen de la politique commerciale chinoise en 2006, indiquait qu'en matière de recours contre des procédures administratives les parties pouvaient saisir des juridictions supérieures. Quand on a fait appel auprès de la juridiction populaire de deuxième instance, la décision est définitive. Dans le seul cas où le procureur compétent estime que la décision constitue une erreur, il y a possibilité d'un nouveau jugement par la même juridiction que précédemment (OMC, 2006d, p. 33).

### **Transparence des règles et normes techniques<sup>7</sup>**

La transparence des règles et normes techniques est un point essentiel pour les entreprises confrontées à des réglementations nationales divergentes des produits. En atténuant l'incertitude à propos des obligations applicables, la transparence facilite l'accès aux marchés nationaux. Les meilleures pratiques en matière de régime réglementaire ne comportent pas seulement la possibilité d'obtenir des informations, mais aussi le caractère

transparent de la procédure de fixation des normes. La possibilité pour toutes les parties prenantes, y compris les étrangères, de contribuer à la procédure aboutit à l'adoption de normes qui permettent de réaliser les objectifs réglementaires de manière efficace. En Chine, des efforts significatifs de restructuration des organismes normalisateurs ont donné plus de cohérence aux rapports entre les institutions et concouru à la transparence dans le domaine des règles et normes techniques.

Avant l'entrée de la Chine à l'OMC, le dispositif réglementaire de fixation des normes et d'évaluation de la conformité était morcelé. Il y avait une multiplicité de mécanismes, de catalogues, de produits, de cotisations et d'obligations techniques, gérés par différents organismes. L'hétérogénéité des règles et normes techniques, source d'opacité, constituait un obstacle au commerce national et international. En prévision de son adhésion à l'OMC, la Chine a entrepris une réorganisation institutionnelle et une réforme réglementaire d'envergure pour améliorer la coordination et la transparence de son cadre de normalisation technique. On a mis en place des mécanismes pour permettre aux sociétés étrangères de trouver les règles applicables à leur activité et de comprendre leurs modalités de mise en œuvre. On a aussi pris des mesures pour remédier à la faible coordination entre les nombreux régulateurs du pays. Les résultats recherchés étaient : l'unification des règles et normes techniques ainsi que des procédures de contrôle de la conformité; la création d'un catalogue de produits et d'une marque de conformité obligatoires; l'harmonisation des cotisations. L'amélioration de la transparence sur le plan systémique devait permettre de réduire l'incertitude réglementaire, au bénéfice des entreprises nationales et étrangères.

En 2001, la Chine a commencé à s'attaquer aux problèmes découlant de la multiplicité d'organismes de fixation des normes et de contrôle de leur respect. En avril, le Conseil des affaires d'État a fusionné l'ancienne administration d'État d'inspection et de quarantaine à l'entrée et à la sortie (CIQ en anglais) et le Bureau du contrôle technique et de qualité (QTSB), pour constituer une nouvelle agence de rang ministériel : l'administration de contrôle de la qualité, d'inspection et de quarantaine (AQSIQ). La fusion avait pour but de mettre fin au traitement discriminatoire des importations et aux obligations de vérifications multiples. L'AQSIQ a un large domaine de compétence. Elle gère la structure de normalisation et d'évaluation de la conformité, fait respecter les obligations de certification et procède à l'inspection de produits à l'entrée et à la sortie du territoire. En outre, elle est chargée de réviser et d'approuver le catalogue de produits soumis à la certification obligatoire en Chine (CCC), qu'elle établit avec l'administration de certification et d'accréditation (CNCA).

Les efforts significatifs de modernisation du système de normes ont fait progresser la cohérence institutionnelle, et donc la transparence. Le processus se poursuit, mais il existe une grande marge d'amélioration de la qualité réglementaire pour exploiter les possibilités créées par les nouvelles relations institutionnelles. La fusion des deux anciennes agences pour créer l'AQSIQ est l'équivalent, dans le domaine de la normalisation, de la création du MOFCOM; l'un comme l'autre sont issus de deux organisations fonctionnellement similaires, qui étaient auparavant autonomes en raison de la division historique du travail entre les agences chargées d'affaires internationales et nationales. Toutefois, le résultat de la fusion des organismes de normalisation est beaucoup plus complexe du fait du grand nombre d'agences, intervenant à différents niveaux administratifs, dont l'AQSIQ doit coordonner l'activité.

À cause des difficultés de coordination, la réorganisation ne donne toujours pas tous les avantages que l'on en attendait. L'impression que le changement institutionnel opéré ne se traduit pas nécessairement au plan opérationnel est très nette dans le cas de la notification à l'OMC des règles techniques et des procédures d'évaluation chinoises. Le MOFCOM a été désigné comme autorité unique pour notifier à l'OMC les normes techniques ainsi que sanitaires et phytosanitaires; et cela en raison du grand nombre de ministères et d'agences habilités à approuver et à promulguer des règles techniques<sup>8</sup>. On a procédé à des réformes institutionnelles, dans le but d'obliger les organismes chinois de normalisation à communiquer au MOFCOM toutes les normes nouvelles. Or, un problème demeure sur ce plan : à l'exception de l'AQSIQ et de l'administration chinoise de normalisation (SAC), les agences spécialisées ne respectent pas l'obligation d'informer le MOFCOM, et donc l'OMC (USFCS, 2006, p.128). Afin de remédier à cette situation, une commission inter-agences a été mise en place en 2003, sous la présidence de l'AQSIQ, avec pour mission de tenter d'améliorer la coordination en matière de communication des nouvelles normes techniques au MOFCOM (USFCS, 2006, p. 128).

Pour que la transparence du processus de fixation des règles procure des avantages, il faut absolument s'assurer que les projets de normes soient assez complets pour être examinés efficacement et prévoir des délais permettant une consultation sérieuse. En Chine, les délais accordés pour formuler des remarques sur les projets de nouvelles normes, après leur notification à l'OMC, ont quelquefois été insuffisants (USTR, 2006, p. 109). La Chine a fait des efforts manifestes en vue de rapprocher son système de normes de la pratique internationale; mais les entreprises étrangères continuent à éprouver des difficultés à entrer dans les organismes privés de normalisation. Quand elles parviennent à devenir membres, elles n'ont pas le droit de vote et doivent verser des cotisations très supérieures à celles des entreprises chinoises. Pour améliorer la transparence des procédures de fixation des normes, il faudra prendre de nouvelles initiatives en faveur de la participation de toutes les parties prenantes.

Afin de pousser plus loin la restructuration et la transparence, la Chine a institué, en mars 2006, un nouvel organe d'accréditation, appelé Service national d'accréditation pour l'évaluation de la conformité (CNAS). De plus, en août 2003, la Chine a remplacé la marque CCIB (China Commodity Inspection Bureau) des produits importés et la marque « Grande muraille » des produits fabriqués dans le pays par la marque « certification chinoise obligatoire » (China Compulsory Certification – CCC). La création du label CCC a été un fait important, car l'objectif était de supprimer la distinction entre les normes obligatoires réservées aux produits à usage interne et celles des produits échangés internationalement. L'existence de la marque CCC devrait donc instaurer une certaine cohérence et assurer une plus grande uniformité des normes de qualité des produits à l'intention des consommateurs chinois. Pour bien tirer parti de l'application de la marque CCC, il convient néanmoins de clarifier la définition des produits pour lesquels cette certification est obligatoire et d'harmoniser les critères de choix de ces produits par les régulateurs (EUCCC, 2007a, p. 12).

### **Transparence des marchés publics**

La transparence des procédures et des pratiques concernant les marchés publics est un autre déterminant crucial de l'ouverture des marchés. Ce domaine n'est pas couvert par les règles de l'OMC, sauf pour les pays membres qui adhèrent à l'accord OMC sur les marchés publics (AMP). Les membres de l'OMC signataires de cet accord sont tenus d'offrir

aux entreprises des autres membres de l'AMP un accès à des conditions non discriminatoires, quand elles soumissionnent pour obtenir des contrats publics supérieurs à un seuil spécifié à l'avance. Les dispositions relatives à la transparence qui doivent s'appliquer lorsqu'un membre de l'OMC devient partie à l'AMP sont peut-être encore plus importantes que l'ouverture des marchés publics internes aux candidats étrangers. Les avantages de la transparence des procédures de marchés publics peuvent être substantiels, sachant que ces marchés représentent 15 à 20 % du PIB dans la plupart des pays (OMC, 2006d, p. 94). Parmi les engagements pris par la Chine lors de son adhésion à l'OMC, il y avait celui de se joindre à l'AMP « dès que possible ». En février 2008, la Chine a fait un pas vers l'adhésion à l'AMP en présentant son premier projet de liste d'engagements spécifiques.

En Chine, les réformes des pratiques en matière de marchés publics remontent au moins jusqu'en 1980 (Chou, 2006a, p. 434)<sup>9</sup>. À partir du milieu de la décennie 1990, le gouvernement a tenté d'aligner les méthodes chinoises sur les pratiques internationales, en se servant des principes directeurs de la Banque mondiale et de la Banque asiatique de développement pour préparer des projets préliminaires de réglementation des marchés publics (USTR, 2006, p. 154). Apparemment en prévision de l'adhésion future de la Chine à l'AMP, on a décrit la *loi sur les marchés publics*, entrée en vigueur en 2003, comme un texte qui « tente de suivre l'esprit de l'AMP et intègre des dispositions de la législation modèle des Nations-Unies sur les marchés publics ». Chose importante, cette loi a supprimé les limites à la participation de fournisseurs étrangers aux marchés publics et interdit toute discrimination déraisonnable à l'égard de fournisseurs quelconques. Il convient de relever que l'article 10 de cette même loi exempte le secteur des services de BTP.

Les règles régissant la publication d'informations sont précises et spécifient les supports médiatiques sur lesquels les entités adjudicatrices doivent communiquer des renseignements détaillés. Le 1<sup>er</sup> juillet 2000, la Commission nationale du développement et de la réforme (CNDR)<sup>10</sup> a indiqué que les médias officiels pour la publication des avis d'appel d'offres étaient le site Internet réservé aux marchés publics du ministère des Finances (MOF) ([www.ccgp.gov.cn](http://www.ccgp.gov.cn)) et plusieurs journaux. Trente et un gouvernements provinciaux ont créé des sites Internet similaires. En 2004, le MOF a publié des mesures précises concernant les règles des procédures d'appel d'offres, de publication de renseignements et de traitement des plaintes. Elles s'appliquent aux marchés publics financés par l'État central d'un montant supérieur à un seuil désigné, qui s'élevait à 1.2 million RMB en 2004. Il est significatif que le MOF et les administrations financières locales fournissent les moyens de faire appel et soient tenus de répondre aux plaintes des entités qui organisent les appels d'offres. Jusqu'à présent, dix affaires de ce type ont été instruites (OMC, 2006d, p. 97). Quand les réponses sont considérées comme insatisfaisantes, on peut déposer un recours gracieux ou engager une action contentieuse devant les tribunaux.

Sauf si un membre a adhéré à l'AMP, les accords de l'OMC n'imposent pas d'obligations concernant le contenu local ou le transfert de technologie en matière de marchés publics (comme ils le font dans les autres domaines du commerce). L'application améliorée d'une discipline analogue aux marchés publics – ou mieux encore l'adhésion à l'AMP – fait manifestement progresser l'ouverture des marchés et les avantages qu'elle procure. Des mesures adoptées en décembre 2007 donnent la préférence aux fournisseurs locaux<sup>11</sup> et des informations provenant de la communauté des affaires laissent penser que l'obtention de certains marchés publics a été conditionnée à des accords de transfert de technologie. Les pratiques de ce type réduisent l'intérêt des marchés publics chinois aux yeux des

fournisseurs les plus efficaces et avancés de biens et de services; ceux-ci contribuent donc moins à la modernisation des installations administratives et des infrastructures nationales. Ouvrir davantage les marchés publics chinois aux fournisseurs de classe mondiale est un très bon moyen de renforcer la capacité de l'État à créer un cadre réglementaire de grande qualité et des infrastructures efficaces pour la croissance. L'adhésion de la Chine à l'AMP représente une occasion manifeste d'utiliser l'accès aux importants marchés publics des membres de l'AMP pour vaincre la résistance interne à des réformes réglementaires allant dans le sens de l'ouverture des marchés publics chinois.

En dépit des efforts du MOF en faveur d'une plus grande transparence, les informations figurant sur le site Internet et les avis d'appel d'offres ne sont disponibles qu'en chinois. C'est donc une discrimination de fait à l'encontre des fournisseurs étrangers qui ne connaissent pas la langue. Quand la Chine adhèrera à l'AMP, si elle le fait, il faudra encourager la communication de renseignements dans l'une des langues officielles de l'OMC (anglais, espagnol ou français). Des sites Internet ont été créés dans les provinces, mais certains ne donnent pas l'information la plus basique. Cette situation limite les possibilités offertes aux fournisseurs, tant nationaux qu'étrangers. Le pouvoir discrétionnaire dont disposent les fonctionnaires locaux de passer des marchés publics est peut-être l'un des problèmes les plus urgents (Xinhua [Online], 2005). Non seulement cela gêne les prévisions de dépenses publiques de l'État, mais c'est une source de corruption.

Le gouvernement chinois est conscient des problèmes posés par les marchés publics. En mai 2006, dans le cadre des efforts de poursuite des réformes financières et de promotion de la transparence administrative, le ministre des finances du moment, Jin Renqing, a annoncé que les autorités avaient l'intention de réprimer la corruption dans ce secteur qui représente 37.5 milliards USD. Le ministère a aussi créé une ligne téléphonique spéciale pour permettre à la population de dénoncer la corruption et les irrégularités (Agence d'information Xinhua, 2006a). Selon une étude, une bonne organisation des marchés publics permettrait de réaliser des économies allant jusqu'à 10 à 14 % des coûts actuels (Chou, 2006b, pp. 542-543). La conjonction de cette perspective et de l'ouverture croissante de l'économie aux échanges et aux investissements étrangers incite actuellement le gouvernement chinois à harmoniser le cadre réglementaire des marchés publics avec les pratiques internationales.

### La non-discrimination : un concept essentiel

La non-discrimination est à la base des deux obligations fondamentales qui régissent le système commercial mondial : le principe de la nation la plus favorisée, en vertu duquel il doit y avoir égalité de traitement des biens et services originaires de tous les pays; le traitement national, qui oblige à traiter les biens et services étrangers de la même façon que leurs équivalents nationaux. Les pays membres de l'OMC doivent respecter ces deux règles. Mais le principe de non-discrimination réglementaire va plus loin. Il vise à garantir que la réglementation interne offre les mêmes possibilités à des biens et services similaires de toutes origines.

Les parties suivantes examinent les progrès de la non-discrimination dans trois domaines du système réglementaire chinois. La première porte sur les investissements des entreprises étrangères ainsi que sur les restrictions à leur entrée et à leurs activités en Chine. La deuxième traite les droits de participer au commerce international, pour lesquels on a constaté des améliorations significatives. La troisième évoque les accords commerciaux préférentiels.

### **Restrictions à l'entrée et aux activités de firmes étrangères**

La libéralisation des échanges et des investissements depuis une trentaine d'années a créé un contexte propice à la vie des affaires et fortement influé sur les entrées d'investissements directs étrangers (IDE). Leur montant est passé de près de 3.5 milliards USD en 1990 à plus de 70 milliards USD en 2006. La Chine est la troisième plus grande destination d'IDE du monde, après les États-Unis et le Royaume-Uni, et le pays en développement qui en reçoit le plus. Toutefois, le montant d'IDE par habitant est minuscule comparativement au Royaume-Uni et aux États-Unis et, selon cette mesure, la Chine ne serait probablement pas le premier bénéficiaire d'IDE parmi les pays en développement (UNCTAD, 2006, pp. 299-301). Cet écart laisse penser qu'il existe une marge de croissance des entrées d'IDE en Chine, surtout si des réformes institutionnelles et réglementaires intégrant les principes d'ouverture du marché font des provinces du centre et de l'ouest des zones plus attractives pour les investissements.

L'une des premières mesures prises par le gouvernement chinois après l'adhésion à l'OMC a été de rééditer, en avril 2002, le Guide des secteurs à investissement étranger de 1997 (*Foreign Investment Catalogue*). Des révisions mineures ont été effectuées deux ans plus tard et un nouveau Guide des investissements étrangers est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005. Il représente une amélioration sur le plan de la non-discrimination par rapport à la version de 1997. Ce guide distingue quatre catégories d'IDE : les investissements encouragés, permis, limités et prohibés. Les projets qui n'entrent pas dans ces quatre catégories sont généralement considérés comme autorisés. Le nombre d'investissements figurant dans la catégorie « encouragée » est passé de 186 à 262 entre les versions 1997 et 2005 du guide, tandis que les chiffres correspondants dans la catégorie des investissements « prohibés » sont passés de 112 à 75 (OCDE, 2005a, p. 445). En général, les investissements encouragés sont ceux qui utilisent des technologies très avancées et entraînent peu de pollution. Les investissements « limités » et « prohibés » sont ceux qui recourent à des technologies anciennes, surexploitent les ressources naturelles et dégradent l'environnement (OMC, 2006d, p. 53). La catégorie prohibée comprend les investissements qui mettent en danger la sécurité de l'État ou portent atteinte aux intérêts publics et sociaux; nuisent à la santé publique; entraînent l'occupation de grandes surfaces de terres arables; mettent en danger la sécurité de l'armée; utilisent un savoir professionnel chinois unique.

Bien que le gouvernement se soit engagé à plusieurs reprises à ouvrir davantage le marché intérieur aux investissements étrangers, la Chine a pris en 2006 une série de mesures plus restrictives à leur égard. Soucieuse de clarifier le régime des investissements, elle avait formulé en 2003 des *Dispositions provisoires sur les fusions et acquisitions d'entreprises nationales par des investisseurs étrangers* (Dispositions intérimaires). Dans son *Examen de la politique d'investissement de la Chine* (OCDE, 2006a), l'OCDE a conclu de l'analyse des Dispositions provisoires qu'elles constituaient l'ensemble le plus complet de règles sur les fusions et acquisitions transfrontalières. L'OCDE a notamment recommandé un nouvel assouplissement des restrictions aux participations étrangères et davantage de transparence réglementaire. Pourtant, en août 2006, le MOFCOM a introduit le *Règlement sur l'acquisition d'entreprises nationales par des firmes étrangères* (Règlement 2006). Certes, on se félicite que ce règlement ait encore rapproché le régime des fusions-acquisitions transfrontalières des normes internationales et amélioré la transparence des sociétés, mais il a aussi instauré une nouvelle obligation de contrôle (OCDE, 2006c, p. 3). Cette obligation s'applique si l'investisseur étranger obtient le contrôle d'une entreprise chinoise qui i) fait partie d'un secteur d'importance majeure, ii) a ou peut avoir une incidence sur la sécurité économique



nationale et iii) peut entraîner le transfert de marques de fabrique chinoises réputées ou traditionnelles. L'étude de l'OCDE montre bien que les nouvelles mesures de contrôle représentent « une restriction *a posteriori*, susceptible de compromettre sérieusement la stabilité des opérations de fusions-acquisitions transfrontalières » (OCDE, 2006c, p. 3).

Le 9 novembre 2006, la CNDR a annoncé sa politique d'IDE pour le 11<sup>e</sup> plan quinquennal. C'était la première fois que ce document était publié. La CNDR a déclaré : « C'est une importante mesure prise par la Chine pour mettre en place un système stable et transparent de gestion des investissements étrangers ainsi qu'un cadre de politique équitable et prévisible »<sup>12</sup>. Le plan indique un net recentrage des investissements étrangers sur la qualité, de préférence à la quantité, surtout dans les secteurs à forte valeur ajoutée. Il formule aussi une politique industrielle de promotion des régions peu développées de l'ouest, du centre et du nord-est de la Chine, tout en privilégiant certains secteurs et en ciblant de plus hauts niveaux technologiques. Il préconise la protection de l'environnement et un usage efficace des ressources naturelles. Mais certains analystes y voient un moyen de mettre plus d'obstacles aux activités des entreprises étrangères. On lit dans le plan que l'apparition de monopoles à participation étrangère est une menace potentielle pour la sécurité économique de la Chine et que les activités étrangères limitent les possibilités d'innovation indépendante des firmes chinoises (OCDE, 2006c, p. 2). En raison des inquiétudes apparemment suscitées par les acquisitions étrangères d'entreprises chinoises en position dominante dans des secteurs essentiels, la nouvelle politique d'IDE prévoit un renforcement du contrôle des acquisitions sensibles, afin de garantir que les entités qualifiées de « secteurs et entreprises d'importance critique » demeurent sous contrôle chinois (OCDE, 2006c, p. 2).

En 2006, la Chine a également continué d'employer diverses mesures sectorielles qui ont eu pour effet d'imposer de nouvelles restrictions aux investisseurs étrangers. La sidérurgie en fournit un exemple. En 2004 et 2005, le gouvernement chinois a pris des dispositions pour atténuer la surchauffe qui ont désavantagé les entreprises à participation étrangère (EPE). La politique appliquée en 2005 dans la sidérurgie a été plus stricte pour les producteurs à participation étrangère que pour leurs homologues chinois; en outre, certains des premiers l'ont considérée comme imposant *de facto* une obligation de transfert technologique (USTR, 2007, p. 84). Cet exemple, et d'autres dans lesquels on a semblé favoriser fortement les investissements comportant un transfert de technologie, s'écartent de l'esprit des obligations de la Chine dans le cadre de l'accord OMC sur les Mesures concernant les investissements et liées au commerce. Si l'on appliquait également une politique de ce type aux entreprises chinoises, elle ne serait pas considérée comme contraire à la non-discrimination. Néanmoins, elle pourrait être jugée plus restrictive que nécessaire sur le plan commercial.

### **Droits de commerce international**

Avant l'adhésion à l'OMC, la Chine limitait les catégories et le nombre d'entreprises habilitées à participer au commerce international; seules les sociétés chinoises et étrangères qui l'étaient avaient le droit d'importer et d'exporter des marchandises. En 1999, l'ancien ministère du Commerce extérieur et de la Coopération économique a annoncé de nouveaux principes directeurs qui autorisaient toute une gamme d'entreprises chinoises, dont le montant annuel d'exportations dépassait 10 millions USD, à demander des droits d'import-export. Deux années plus tard, cette règle a été étendue pour permettre aux EPE d'exporter leurs produits finis, mais les restrictions sur le droit d'importer ont été maintenues.

Les entreprises étrangères pouvaient seulement importer des équipements et du matériel directement liés à leurs activités de fabrication et de transformation. Les entreprises chinoises et les EPE dépourvues de droits d'import-export devaient recourir à des agents locaux. Dans le cadre de son accord d'adhésion à l'OMC, la Chine s'est engagée à une libéralisation substantielle et, l'année suivante, elle a accordé à plus de 50 000 EPE l'intégralité de ces droits.

En avril 2004, la Commission permanente de l'APN a adopté la *loi sur le commerce extérieur* amendée, qui constitue le cadre juridique du régime chinois des échanges. Cette loi prévoit trois changements majeurs. En premier lieu, elle autorise les entreprises et personnes physiques, étrangères et nationales, à se livrer à des activités de commerce extérieur<sup>13</sup>. Cette disposition permet à toutes les entreprises d'importer et d'exporter sans recourir à des intermédiaires, ce qui facilite l'accès aux marchés internationaux et diminue les coûts de transaction. Du fait de cet amendement, la Chine a appliqué son engagement vis-à-vis de l'OMC sur les droits d'import-export près de six mois avant la date prévue. En second lieu, les opérateurs du commerce extérieur enregistrés légalement peuvent désormais importer et exporter des biens et des technologies sans autorisation administrative. En troisième lieu, un certain pourcentage des droits d'importer et d'exporter des produits spéciaux, comme le pétrole, les céréales et les engrais chimiques, jusqu'alors réservés exclusivement à des entreprises publiques, sera accordé à des sociétés qui n'en avaient pas auparavant. La loi comporte aussi des clauses sur la protection des droits de la propriété intellectuelle, détenus par des entités à la fois nationales et étrangères, ainsi que des dispositions nouvelles permettant aux négociants chinois d'utiliser les mécanismes anti-subsidiation et antidumping de l'OMC pour défendre leurs intérêts. La Chine a beaucoup progressé en matière de respect de ses engagements relatifs aux droits d'import-export; une étude fait toutefois remarquer qu'elle continue à les réserver à l'État dans quelques domaines (par exemple, l'importation de publications étrangères comme les livres, les périodiques et les produits audio et vidéo) (USTR, 2006b, p. 13).

### **Accords préférentiels**

Les accords commerciaux préférentiels (ACP)<sup>14</sup> sont forcément discriminatoires; en effet, ils prévoient en principe des mesures de libéralisation du commerce et des investissements en faveur des parties souscrivant l'accord, qui ne sont pas appliquées également aux autres parties. Ainsi, les ACP s'écartent des principes de la nation la plus favorisée et du traitement national. Un bon moyen d'équilibrer régionalisme et multilatéralisme est de soutenir le principe d'ouverture des marchés en négociant des ACP. C'est important pour minimiser la discrimination vis-à-vis des pays tiers et s'assurer que les ACP procurent un maximum d'avantages. La souscription d'engagements de libéralisation multilatérale au niveau bilatéral ou plurilatéral est une démarche idéale, très rarement suivie (on peut citer le cas du Mexique pour une libéralisation des investissements négociée bilatéralement et appliquée multilatéralement). Mais on peut aussi contribuer à l'ouverture des marchés en prêtant attention à la transparence des ACP, afin que les tiers puissent prévoir exactement l'incidence de ces accords sur leurs échanges.

La Chine a conclu ou est en train de négocier neuf ACP, englobant 27 pays et régions, qui couvrent le quart d'un commerce extérieur total de 344.5 milliards USD en 2005 (Gavin et Tsai, 2006, p. 11). Conformément aux tendances générales des ACP, ceux auxquels participe la Chine contiennent des dispositions allant bien au-delà d'une simple libéralisation commerciale. Il s'agit aussi d'accords qui ne libéralisent pas nécessairement

Tableau 4.2. **Participation de la Chine à des accords, négociations et forums commerciaux**

Accords régionaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accord de libre-échange entre l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) et la Chine (ACFTA) – Brunei Darussalam, Cambodge, Chine, Indonésie, Laos, Malaisie, Myanmar, Philippines, Singapour et Thaïlande.</li> <li>• ANASE+3 – ANASE, Chine, Japon et Corée.</li> <li>• Dialogue Asie-Europe (ASEM) – Chine, Japon, Corée et sept pays de l'ANASE (Brunei, Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande et Vietnam), 15 États membres de la CE et la Commission européenne.</li> <li>• Accord de Bangkok – Bangladesh, Chine, Inde, Laos, Corée et Sri Lanka</li> </ul>
Accords bilatéraux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accords de partenariat économique renforcé Chine-Hong-Kong (CEPA)</li> <li>• Chine-Macao, Chine CEPA</li> <li>• Accord de libre échange (ALE) Chine-Chili</li> <li>• Accord commercial préférentiel Chine-Pakistan (ACP)</li> <li>• ALE Chine-Nouvelle-Zélande.</li> <li>• Signature d'un accord-cadre commercial et économique (ACCE) Chine-Australie</li> </ul>
Autres accords éventuels	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lancement de négociations en vue d'un ALE entre Chine et Islande.</li> <li>• Lancement de négociations en vue d'un ALE entre Chine et Pérou.</li> <li>• Lancement de négociations en vue d'un ALE entre Chine et Union douanière d'Afrique australe (SACU) – Angola, Botswana, Chine, République démocratique du Congo (RDC), Lesotho, Malawi, île Maurice, Mozambique, Namibie, Seychelles, Afrique du Sud, Swaziland, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe.</li> <li>• Signature d'un accord-cadre sur la coopération en matière d'économie, de commerce, d'investissement et de technologie entre la Chine et le Conseil de coopération du Golfe – EAU, Bahreïn, Chine, Koweït, Oman, Qatar et Arabie Saoudite.</li> <li>• Lancement d'un groupe d'étude mixte Chine-Corée en vue de la possible négociation d'un ALE.</li> <li>• Accord Chine-Inde pour lancer un groupe d'étude mixte sur le renforcement de la coopération commerciale et bilatérale.</li> <li>• Partenariat économique élargi en Asie de l'Est (CEPEA) – ANASE à 10, Chine, Japon, Corée, Inde, Australie et Nouvelle-Zélande.</li> </ul>
Préférences unilatérales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maintien par la Chine d'un régime tarifaire préférentiel en faveur de 39 pays peu développés.</li> </ul>

le commerce lui-même; ils prévoient des mesures de coopération dans divers domaines qui facilitent les échanges entre les parties à l'accord ou organisent une coopération en matière d'assistance technique et de constitution de capacités. La plupart, sinon la totalité d'entre eux, reconnaissent explicitement la Chine comme une économie de marché.

Les ACP conclus par la Chine ont des caractéristiques diverses sur le plan de la géographie, de la conception, du degré de réalisation et de la logique sous-jacente. Cette complexité empêche une analyse approfondie de l'ouverture des marchés dans le cadre de notre étude; mais on va indiquer les principaux aspects de la sélection d'accords présentés au tableau 4.2. La Chine fait partie de l'ACFTA, simple « accord-cadre », mais qui ambitionne une intégration poussée dans un grand nombre de domaines, mentionnés en détail pour l'avenir. On trouve d'ailleurs dans cet accord, de façon inhabituelle, une mesure immédiatement applicable d'élimination des droits de douane sur le commerce de produits agricoles non transformés, secteur généralement négligé par les ACP. Très peu de lignes tarifaires de la nomenclature HS 1-8 sont exclues de l'ACFTA (Tsai, 2006), ce qui a généré une nette progression du commerce agricole entre les membres (Gavin, 2006, p. 11). Les accords bilatéraux de la Chine comprennent les partenariats CEPA avec Hong-Kong, Chine et Macao. Ils ont mis en place des mécanismes institutionnels élaborés, prévu une libéralisation importante des services et éliminé tous les droits de douane sur le commerce à l'intérieur de cette zone en 2006 (OMC, 2006d, p. 48). La Chine a signé avec l'Australie un accord-cadre commercial et économique, qui comporte des mesures de coopération dans une série de secteurs où les partenaires ont un intérêt mutuel. Il y a notamment une clause de coopération pour aider le développement des régions orientales et occidentales de la Chine, ce qui constitue un moyen nouveau de traiter des problèmes économiques internes par un accord bilatéral. Comme les accords-cadres ne contiennent pas eux-mêmes des

mesures substantielles de libéralisation commerciale, la Chine négocie actuellement un accord de libre-échange (ALE) avec l'Australie. En avril 2008, la Nouvelle-Zélande et la Chine ont signé l'ALE bilatéral le plus complet jusqu'à présent. Il est significatif que ce soit le premier passé avec un pays de l'OCDE (ministère des Affaires étrangères et du Commerce de la Nouvelle-Zélande, 2008).

### Les restrictions commerciales superflues

Il ressort des études en la matière que les régulateurs chinois s'efforcent de réduire les restrictions commerciales superflues. Mais les progrès globaux occultent probablement les disparités qualitatives du cadre réglementaire entre les secteurs et les régions de l'économie chinoise. Un bon moyen de donner plus de cohérence à la situation réglementaire nationale serait de procéder à des analyses d'impact de la réglementation (AIR) qui tiendraient compte de l'ouverture des marchés. La procédure consisterait à évaluer la qualité réglementaire des mesures proposées et à envisager d'éventuelles solutions de remplacement, qui permettraient d'atteindre l'objectif final sans créer une gêne administrative inutile pour les entreprises. Certes, la Chine n'a pas encore d'institutions chargées d'appliquer des programmes d'AIR; mais le réexamen de la situation nationale associé à la loi sur les autorisations administratives<sup>15</sup> montre que les conceptions des autorités réglementaires chinoises évoluent dans le sens des AIR.

### Évaluation des effets de la réglementation sur les échanges

Les réglementations inutilement pesantes ont des effets disproportionnés sur l'ouverture des marchés. Il est vrai que ces règles ou les tracasseries administratives ne font parfois pas de distinction entre les entreprises nationales et étrangères, si on les considère selon le point de vue du régulateur; mais elles ont généralement une incidence supérieure sur les importations et les investissements étrangers. C'est parce que les entreprises locales sont avantagées par leur connaissance des coutumes et de la situation sur place. Les grandes entreprises étrangères sont souvent en mesure de surmonter ces obstacles grâce à l'importance de leurs moyens; en revanche, les PME sont particulièrement défavorisées du fait de la limitation de leurs ressources de leurs capacités administratives. L'incidence des tracasseries administratives sur les PME étrangères est aggravée non seulement par leur taille, mais aussi par leur ignorance de la vie des affaires et de la culture réglementaire locales. C'est pourquoi il faut les faire contribuer le plus possible à l'élaboration de la réglementation interne.

Tableau 4.3. **La facilité de faire des affaires dans les BRIICs**

Classement 2008 sur 181 économies

Brésil	Russie	Inde	Indonésie	Chine
125	120	122	129	83

Source : Banque mondiale, *Facilité de faire des affaires*, 2008.

Les dirigeants chinois ont bien conscience que des réglementations inutilement lourdes gênent le commerce et la croissance économique. À l'échelon national, ils ont consenti jusqu'à présent de grands efforts pour alléger les formalités administratives. Le Conseil des affaires d'État a déjà promulgué ou amendé au moins 47 règlements administratifs et en a supprimé 756 qui étaient en vigueur avant 2000. Depuis l'adhésion à

l'OMC, 1 195 des 3 948 règlements prévoyant une autorisation administrative obligatoire ont été abrogés dans le cadre d'un exercice portant sur 65 administrations<sup>16</sup>. Du 1<sup>er</sup> janvier 2006 au 11 septembre 2007, le Conseil a pris 48 règlements administratifs (dont huit amendements) et en a aboli 24. Les autorités de 31 provinces, régions autonomes et municipalités ainsi que celles de 49 grandes villes ont le droit de formuler des règles locales (OMC, 2008b, p. 27). À la fin de 2006, la Chine a gagné 12 places, passant à la 19<sup>e</sup> sur 61 économies, selon une évaluation de la compétitivité nationale effectuée par l'*International Institute of Management Development (IMD)* situé en Suisse (*Quotidien du peuple*, 2006). La Banque mondiale classe aussi les pays en fonction de la facilité de conduite des affaires, appréciée en fonction des réglementations et de leur exécution. Parmi les 181 économies classées en 2008, la Chine a gagné 10 places avec un score de 83. Le tableau 4.3 compare ce score global à ceux de grands pays en développement et en transition (BRIICs, Brésil, Russie, Inde, Indonésie et Chine). Il montre que la Chine devance les autres.

La Chine se heurte à des difficultés sérieuses pour poursuivre les réformes du fait de son étendue géographique, qui a entraîné une inégalité qualitative de la réglementation selon les régions. Cette inégalité d'ouverture des marchés continue de freiner sensiblement les investissements en dehors des provinces côtières les plus riches (USFCS, 2006, p. 154). Il est peu probable que les incitations aux IDE dans les régions centrales et occidentales suffisent à en attirer des montants substantiels. Les statistiques nationales masquent sans doute une grande hétérogénéité de la qualité réglementaire à l'ouest des zones côtières prospères (OCDE, 2005a, pp. 63-64).

Un bon moyen de rapprocher les normes réglementaires, et donc le degré d'ouverture des marchés, serait de procéder à un contrôle systématique de leur qualité dans l'ensemble du pays. Il faudrait que les examens portent sur un grand nombre de secteurs économiques et de régions géographiques. Le Service législatif du Conseil des affaires d'État (*State Council's Office for Legislation Affairs – SCOLA*), comparable aux instances de supervision réglementaire de plusieurs pays de l'OCDE, est bien placé au sein des institutions pour procéder à une réforme méthodique; mais il n'est pas équipé pour mettre en œuvre les examens et les réformes de grande envergure qui permettent aux pays de l'OCDE d'obtenir une qualité réglementaire supérieure en moyenne. SCOLA assure le filtrage entre la législation proposée et l'accord du cabinet; il est le principal responsable de la programmation et de la coordination de la procédure législative. Il réunit les éléments qu'utilisent les ministères et les commissions pour élaborer les textes. Il a aussi pour mission d'apprécier la constitutionnalité de tous les projets de règlements au niveau central et la conformité à la loi sur la législation. Dans l'exercice de ses fonctions, SCOLA modifie la rédaction des projets émanant des ministères et des commissions tout en coordonnant les sources de la législation lorsque c'est nécessaire. C'est lui qui décide en définitive d'adresser les projets de lois au Conseil des affaires d'État. On pourrait le doter des ressources analytiques nécessaires à la conduite d'AIR (cet outil réglementaire est présenté de façon approfondie au chapitre 2 du rapport horizontal) qui évaluent l'incidence économique et commerciale des projets de législation; ce serait une nouvelle étape logique du développement graduel de la capacité du pays à « réguler les régulateurs » et à améliorer non seulement le contenu des lois et des règlements, mais aussi la qualité de leur application.

L'expérience acquise par l'OCDE à l'occasion des examens de la réforme réglementaire incite aussi à penser que la participation du ministère du Commerce au travail de réforme contribue beaucoup à la qualité de l'ouverture du marché assurée par la réglementation interne. En sa qualité de ministère responsable des rapports de la Chine avec l'OMC et avec

ses partenaires commerciaux, le MOFCOM est celui qui connaît le mieux les incidences de la réglementation nationale sur le commerce et les investissements extérieurs. La mise en place, en 2002, d'un mécanisme de contrôle interne chargé de remédier aux incohérences de l'application des lois, sous l'égide de la direction de l'OMC du MOFCOM, montre que ce ministère dispose déjà de quelques moyens de traiter des aspects importants de la qualité réglementaire (USTR, 2006, p. 159). À un certain stade du processus continu de réforme institutionnelle et réglementaire, une synchronisation des actions du MOFCOM et de SCOLA contribuerait certainement à ce que la réforme réglementaire donne un résultat conforme aux grands objectifs des responsables de la politique économique chinoise.

Les pays de l'OCDE pratiquent communément l'AIR pour évaluer l'incidence des projets de lois et de règlements ainsi que pour apprécier systématiquement la qualité des textes en vigueur. L'intérêt d'un bon fonctionnement de la procédure d'AIR pour aboutir à une réglementation efficace est illustré par de nombreux travaux de l'OCDE sur la réforme réglementaire; il a été reconnu, en 1995, par les *Recommandations du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle* et réaffirmé, en 2005, par les *Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation*. Même si la conception de l'AIR doit être spécifiquement nationale, la liste de contrôle intégrée APEC-OCDE pour la réforme de la réglementation donne un excellent aperçu général des considérations qui doivent servir de base à toutes les AIR. On peut tirer un enseignement de l'expérience de l'OCDE en matière d'examen de la réforme réglementaire dans les pays membres : intégrer les effets possibles sur le commerce et les investissements extérieurs des règles proposées et existantes, par une coordination des agences commerciales et réglementaires, est un excellent moyen d'améliorer l'ensemble du cadre réglementaire des échanges et des investissements extérieurs. Un renforcement des ressources analytiques de SCOLA et de la coordination avec le MOFCOM permettrait au premier de procéder à des examens de l'ensemble du vaste système réglementaire chinois. Cela faciliterait aussi les efforts pour atténuer l'inégalité de la qualité réglementaire, qui aggrave les disparités économiques entre les régions comme entre les zones rurales et urbaines.

SCOLA n'a pas encore les moyens d'appliquer l'AIR à des examens complets et systématiques des réglementations et de leur mise en œuvre, dans le but d'en assurer la qualité; mais des mesures comme l'application de la *loi sur les autorisations administratives* manifestent l'engagement de la Chine de traiter un aspect significatif de la qualité réglementaire de façon exhaustive et méthodique.

La *loi sur les autorisations administratives* est un signe fort que les régulateurs chinois s'orientent dans la bonne voie. Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2004, ce texte a pour but de rendre les procédures d'autorisation administrative transparentes et moins propices à la corruption. Il s'applique à toutes, sauf celles en rapport avec la vie privée et le secret professionnel. Il prévoit notamment la publication obligatoires de toutes les autorisations, et aussi la possibilité de s'informer directement auprès des services administratifs de toutes les conditions à remplir pour demander une autorisation et de tous les renseignements en rapport. Il est significatif que l'adoption de la *loi sur les autorisations administratives* ait été accompagnée d'une enquête de portée nationale visant à normaliser les procédures en question et à en améliorer la transparence (USTR, 2006a, p. 38). On dénombré 4 000 types d'activités exigeant une autorisation administrative et, à la suite de trois phases d'enquête successives, près de la moitié (1 795) a été supprimée. L'enquête elle-même a montré qu'un grand nombre de procédures d'autorisation n'avaient aucune base légale (OCDE, 2005a, p. 294). Il est important qu'un autre examen ait été effectué à

l'échelle nationale et ait entraîné des réformes dans les régions situées au centre et à l'ouest, où il était notoire que les normes médiocres de qualité réglementaire dissuadaient les investissements éventuels.

Il n'est pas précisé dans la *loi sur les autorisations administratives* si elle s'applique de façon égale aux entreprises étrangères et nationales. Une clarification sur ce point représenterait un progrès important dans le sens de la qualité réglementaire et de l'ouverture des marchés en Chine.

### **L'exemple des procédures douanières**

En raison de la baisse mondiale des droits de douane, les obligations administratives arbitraires ou trop compliquées dans le domaine douanier sont devenues un point central des négociations commerciales internationales. L'efficacité accrue des procédures douanières réduit les coûts liés aux frais des formalités et – chose plus importante – diminue souvent les délais de passage, source d'inefficiences aggravées par le raccourcissement des cycles de production. La Chine ferait sensiblement progresser l'ouverture des marchés en poursuivant ses efforts d'amélioration du dispositif réglementaire appliqué par l'administration des douanes, surtout pour assurer l'uniformité d'exécution des nouvelles règles.

La croissance rapide du commerce extérieur exerce une forte pression sur les douanes chinoises et leur pose de délicats problèmes. Leur charge de travail a augmenté parallèlement au gonflement du volume des échanges, lequel ne s'est pas accompagné d'une progression suffisante des ressources et des effectifs. Pour y faire face, on a lancé la deuxième phase de la Stratégie de développement d'un système douanier moderne (2004-10) (China Customs, 2008), qui doit simplifier les procédures et les rendre plus efficaces en terme de coût. Cette stratégie est axée sur la création d'un mécanisme de haute technologie visant à conjuguer l'efficacité des contrôles, la simplification des procédures et la facilitation du commerce international grâce à des technologies avancées et à la modernisation. Pour les douanes chinoises, l'objectif est triple : améliorer encore la gestion, prévenir et maîtriser les risques de contrebande et de non-conformité, répondre aux besoins d'une économie en développement rapide.

Le progrès des procédures douanières, sous l'angle de l'ouverture des marchés, se heurte tout d'abord à l'incohérence de leur application. Celle-ci est largement discrétionnaire, surtout en ce qui concerne l'évaluation. Dans le cadre de son adhésion à l'OMC, la Chine a remédié à de nombreuses anomalies de ses règles douanières en prenant, en 2002, les *Mesures pour l'examen et la détermination de la valeur douanière des biens importés*. En matière de royalties et de redevances de licences, on a formulé en 2003 les *Règles de détermination de la valeur douanière des royalties et des redevances de licences en rapport avec des biens importés*, pour mettre fin aux ambiguïtés de la législation antérieure applicable aux importations concernées (notamment les logiciels informatiques et d'autres types de médias numériques). Mais il n'en est pas résulté une application plus uniforme des droits de douane. En fait, les nouvelles règles ont peut-être même aggravé l'incertitude des importateurs. Il est difficile de déterminer dans quelle mesure ce manque de cohérence est imputable à une insuffisance de formation des fonctionnaires des douanes ou à l'obscurité des règles elles-mêmes. Quoi qu'il en soit, les déficiences du contexte réglementaire limitent directement l'ouverture de l'économie chinoise à ces produits innovants.

Tableau 4.4. **L'expérience des entreprises de l'OCDE en matière de procédures douanières chinoises**

En pourcentage

	Pas de problème	Mineurs	Moyens	Sérieux	Très sérieux
Règles générales des procédures douanières <b>claires et transparentes</b> (par ex., information requise sur la documentation)	24	19	41	13	2
Procédures douanières <b>prévisibles et impartiales</b> (par ex. mêmes règles appliquées partout)	19	17	40	18	5
Pressions pour des <b>paiements illicites</b> en liaison avec les procédures douanières	30	15	40	11	2

Source : Enquête de l'OCDE auprès d'entreprises, 2008.

L'enquête de l'OCDE a consisté à interroger les entreprises étrangères sur leur expérience des procédures douanières chinoises (voir tableau 4.4). Questionnées à propos de la clarté des règles, de la prévisibilité et de l'impartialité des procédures et de demandes de paiements illicites, 40 % des entreprises ont fait état de problèmes de gravité moyenne. Les entreprises de l'OCDE ont l'impression qu'il existe une marge d'amélioration des modalités d'application de ces procédures.

### Mesures internationalement harmonisées

Dans le cadre de la réorganisation des normes nationales et du dispositif pour les faire respecter, décrite plus haut dans la partie intitulée *Transparence des règles et normes techniques*, le Conseil des affaires d'État a institué l'administration de normalisation (*Standardisation Administration of China – SAC*). Sous l'autorité de l'AQSIQ, la SAC est chargée d'unifier la gestion des normes de production ainsi que de rendre les normes et règles techniques conformes aux pratiques internationales et aux engagements de la Chine au titre de l'accord OMC sur les obstacles techniques au commerce. Cette administration prépare le programme annuel de normes nationales, puis approuve, enregistre et publie les normes finales. En outre, elle gère et coordonne les commissions chargées de formuler les normes techniques. Plus de 27 000 experts, issus de l'université, de l'industrie et d'autres catégories, œuvrent au sein de 230 commissions techniques et de 360 sous-commissions à la mise au point de normes chinoises.

Les autorités chinoises n'ont pas seulement remanié l'organisation institutionnelle; elles ont aussi formulé un ensemble de réglementations nouvelles et révisées pour respecter les obligations de l'OMC. L'Assemblée populaire nationale a amendé ou est en train d'amender trois importantes lois relatives au commerce. En septembre 2000, la loi de la République populaire de Chine sur la qualité des produits, datant de 1993, a été révisée. Les amendements ont durci les sanctions encourues pour la fabrication et la commercialisation d'articles imités ou inférieurs aux normes. On a donné aux agences chargées de la répression le droit d'ordonner des inspections, d'examiner des documents professionnels et de confisquer les produits de contrefaçon. En octobre 2002, l'APN a modifié la loi sur le contrôle des produits importés ou exportés de 1989. Auparavant, on appliquait le système de certification de la qualité aux produits importés et exportés, alors que le système de certification obligatoire était réservé aux produits écoulés seulement sur le marché national. Les amendements ont instauré un système uniforme de certification nationale.

La troisième loi relative au commerce est la loi de normalisation, qui est entrée en vigueur en 1989 et fait l'objet d'une procédure de révision censée être achevée en 2007. Il



n'était pas certain que le texte révisé serait prêt à cette date à être adressé à l'APN pour qu'elle l'approuve. Le projet révisé devrait améliorer l'adoption de normes internationales, mais pourrait être sensiblement renforcé si l'on garantissait la participation étrangère à la fixation des normes internes. Les meilleures pratiques de l'OCDE et l'expérience actuelle des entreprises étrangères présentes en Chine justifieraient que l'on ajoute une garantie de consultation de ces entreprises, tout en leur donnant des délais suffisants pour permettre une véritable consultation pendant la procédure de préparation des normes internes. L'inclusion d'une disposition de ce type dans la loi de normalisation révisée améliorerait grandement le degré d'ouverture du marché offert par le système chinois de normalisation, atténuerait les tensions avec les partenaires commerciaux et améliorerait le cadre réglementaire du commerce et des investissements dans les régions situées au centre et à l'ouest du pays.

La Chine participe davantage aux organismes internationaux de normalisation par l'intermédiaire de son administration spécialisée (la SAC). On estime qu'il en résulte une harmonisation croissante des pratiques chinoises avec les normes internationales. Sous l'impulsion de l'AQSIQ, la SAC a lancé, en avril 2004, une campagne pour rapprocher encore les normes chinoises des normes internationales. La mission actuelle de la SAC comporte quatre aspects généraux : réexaminer toutes les normes ayant plus de cinq ans; réviser en temps utile celles qui ne conviennent pas à la situation interne; harmoniser les normes internes avec les normes internationales là où c'est approprié; participer activement aux organismes internationaux de normalisation. La SAC a lancé un réexamen de la totalité des 21 000 règles techniques existantes pour déterminer si elles étaient encore valables et conformes aux normes internationales. Elle a conclu que 44.2 % des normes en vigueur restaient valables, que 44.2 % devaient être révisées et 11.6 % supprimées (OMC, 2006d, p. 90). En novembre 2005, la Chine a informé le Comité de l'OMC sur les OTE que, jusqu'en octobre de la même année, elle avait aboli 1 416 normes nationales dans le cadre du réexamen (USTR, 2005, p. 42); mais on ignore le degré d'alignement des normes révisées sur les normes internationales.

Les normes chinoises se divisent en quatre catégories : nationales, sectorielles, locales et propres à des entreprises. Les normes nationales et sectorielles sont soit facultatives, soit impératives. Celles qui sont impératives portent généralement sur la santé publique, la sécurité personnelle, la protection de la propriété et de l'environnement. Les normes volontaires servent de lignes directrices; l'État encourage leur utilisation, mais elles n'ont pas force de loi et ne sont pas régies par des obligations réglementaires. Les obligations techniques, qui doivent être acceptées dans l'ensemble du pays, relèvent du régime facultatif ou impératif. Quand une norme nationale a été approuvée, on doit supprimer toute norme sectorielle ou locale concurrente. Les *normes sectorielles*, au nombre de 29 000 environ, peuvent être adoptées par les ministères centraux compétents et doivent être communiquées à la SAC, qui les enregistre. Elles fixent des obligations applicables dans l'ensemble du pays à une branche industrielle spécifique. De caractère plus professionnel que les normes nationales, elles les complètent. Les *normes locales*, dont le nombre dépasse 13 000, sont fixées par les autorités provinciales, en l'absence de normes nationales et sectorielles, et communiquées à la SAC. Elles définissent les obligations techniques de sécurité et d'hygiène au sein d'une province, d'une région autonome ou d'une commune. Leur champ d'application se limite à la circonscription administrative concernée. Les *normes d'entreprises*, au nombre de quelque 1.32 million, sont formulées par les entreprises elles-mêmes (OMC, 2006d, p. 90). Elles sont conçues comme des principes

directeurs, applicables à la gestion de la fabrication de produits pour lesquels il n'existe pas d'autres normes. Les entreprises sont incitées à établir leurs propres normes, qui sont plus strictes que les normes nationales, sectorielles ou locales<sup>17</sup>.

En novembre 2005, un document officiel, intitulé « Étude sur les stratégies de développement de normes techniques chinoises », a été réalisé par l'Institut national chinois de normalisation, en coopération avec l'AQSIQ, la SAC et le ministère de la Science et de la Technologie (Zhao et Graham, 2006). Le principal thème de l'étude est que la Chine peut, par le développement scientifique, stimuler l'innovation interne et créer des normes nationales et exportables. L'objectif de la Chine pour 2010 est de porter le niveau technique des normes internes à celui des normes internationales, tout en augmentant la part de la technologie chinoise dans les principales normes internationales (Zhao et Graham, 2006, p. 78). L'un des buts déclarés de cette nouvelle conception est l'adoption à grande échelle de normes internationales. Parmi les priorités du 11<sup>e</sup> plan quinquennal (2006-10) figure le développement d'une capacité d'innovation indépendante, surtout en accélérant la croissance des industries à technologie avancée (Zhao et Graham, 2006, p. 78). En mars 2006, la CNDR a publié le « Guide de la restructuration industrielle ».

Selon certains membres de l'OMC, la politique industrielle chinoise a entraîné l'application de normes techniques et de fabrication qui favorisent les produits locaux par rapport aux importations. La fixation de normes peut être un exercice anodin de supervision réglementaire, mais, dans certaines circonstances, elle est effectuée d'une manière qui favorise assurément les entreprises nationales au détriment des étrangères. Les partenaires commerciaux de la Chine se sont inquiétés de l'éventualité que ses régulateurs guident « stratégiquement » la conception des normes d'une large gamme de produits électroniques, dont les disques vidéo, la télévision numérique, les circuits intégrés et les téléphones cellulaires (Linden, 2004). Des normes divergentes peuvent constituer de sérieux obstacles au commerce et augmenter les coûts de mise en conformité supportés par les entreprises étrangères, réduisant ainsi l'ouverture du marché chinois aux échanges et aux investissements que le pays cherche à promouvoir.

### Rationalisation des procédures d'évaluation de la conformité

Les meilleures pratiques de l'OCDE incitent fortement à reconnaître les résultats de l'évaluation de la conformité reposant sur l'accréditation. Cela suppose l'existence de capacités internes d'accréditation adéquates et en particulier la mise en place de mécanismes et d'institutions d'accréditation efficaces. Les organismes nationaux d'accréditation, qui sont généralement supervisés par les autorités publiques, ont pour mission d'inspecter et de reconnaître la compétence et la fiabilité des examens de conformité; ils diffusent les résultats de leur travail d'inspection dans le cadre de réseaux internationaux comme le Forum international de l'accréditation (FIA).

La Chine a sérieusement rationalisé ses institutions chargées de normaliser et d'évaluer la conformité. Sous l'autorité de l'AQSIQ, l'administration de certification et d'accréditation (CNCA en anglais) a pour mission d'unifier le système national d'évaluation de la conformité. Elle organise, oriente, actionne et supervise le système de certification obligatoire des produits<sup>18</sup>. La CNCA désigne les organismes de certification, les laboratoires de test, les organismes d'inspection et ceux qui délivrent les marques de certification; elle publie une liste officielle des produits et des fabricants certifiés; et elle indique aux services locaux de l'AQSIQ ceux qui enfreignent la certification obligatoire. La CNCA est

également habilitée à exempter des produits de la certification obligatoire et à traiter les plaintes ou les recours en la matière. Elle établit et modifie le catalogue de produits publié conjointement avec l'AQSIQ et fixe les règles applicables à la certification des produits qui y figurent (Weeks et Chen, 2003).

En mars 2006, la Chine a institué une nouvelle instance d'accréditation, appelée Service national d'accréditation pour l'évaluation de la conformité. Il est chargé d'accréditer les organismes de certification, les laboratoires, les organismes d'inspection et les autres entités similaires ayant des responsabilités d'évaluation. La Chine compte actuellement plus de 110 organismes de certification accrédités (APEC-PAC News). Bien qu'ils le soient pour décerner la nouvelle marque « Certification chinoise obligatoire » (*China Compulsory Certification – CCC*), les capacités restent limitées comparativement à la demande de tests. La Chine s'est engagée, dans le cadre de l'OMC, à accréditer des organismes d'évaluation de la conformité à contrôle étranger, minoritaire et majoritaire, pour l'application de la nouvelle marque CCC.

Jusqu'à présent, un seul organisme américain d'évaluation de la conformité a été accrédité, en vertu d'un accord avec la Chine, pour effectuer un contrôle de suivi – mais pas les premières inspections – d'usines fabriquant des produits certifiés CCC destinés à être exportés en Chine (USTR, 2008). Des entreprises étrangères recherchant la certification CCC pour leurs produits ont fait savoir qu'elles n'étaient autorisées à passer des tests que dans des laboratoires désignés, ce qui entraînait d'importants retards en raison des limitations de capacités. Selon une étude, la certification CCC est considérée par les entreprises étrangères et nationales comme un obstacle injustifié au commerce, qui impose aux produits une procédure de « double certification » coûteuse et longue (EUCCC, 2007a, p. 12). Dans les deux cas, le renforcement du caractère non discriminatoire de la réglementation améliorerait l'ouverture du marché assurée par le système chinois d'évaluation de la conformité et offrirait aux consommateurs une plus large gamme de produits du monde entier.

La réorganisation récente de la normalisation et des structures d'évaluation de la conformité a amélioré globalement cette dernière. Toutefois, l'insuffisance des capacités, l'opacité des règles de choix des produits devant recevoir la marque CCC, l'application incohérente des règles et la duplication obligatoire des tests continuent à limiter l'efficacité du système chinois d'évaluation de la conformité sous l'angle de l'ouverture du marché au commerce et aux investissements extérieurs. On a mis en place les conditions d'un progrès significatif, mais la réforme des procédures réglementaires doit se poursuivre en accordant une attention particulière aux principes d'ouverture du marché.

### Quelques choix de politique pour l'avenir

En adhérant à l'OMC en 2001, la Chine a solidement ancré la plupart de ses engagements de libéralisation du commerce. L'accent est désormais mis sur la « deuxième génération » des réformes, qui porte sur les obstacles aux échanges rencontrés aux frontières et sur ceux découlant de la réglementation interne. La transparence constitue peut-être l'un des critères les plus importants du développement continu d'un contexte propice aux affaires. On peut discerner dans l'évolution du cadre juridique et réglementaire chinois une transparence accrue, sous forme de diffusion de l'information. La *loi sur la législation* a créé les conditions d'une meilleure transparence du système réglementaire chinois, en exigeant la publication de la législation avant son application et en prévoyant spécifiquement des consultations publiques.

**Progrès de la transparence :**

- La Chine a adopté plus de 280 lois et règlements relatifs à la transparence, dont son premier système de communication d'informations officielles à l'échelle nationale, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2008; il s'agit des *Règles de la République populaire de Chine sur l'ouverture des informations officielles*.
- Le MOFCOM publie la *Foreign Trade and Economic Co-operation Gazette* (la *Gazette*), dans le but de diffuser tous les textes législatifs et réglementaires concernant le commerce. On se doit de féliciter le ministère que la *Gazette* soit presque devenue la source unique de la législation relative au commerce et aux investissements.
- La Chine a sensiblement progressé dans le domaine de l'administration électronique. Les ministères de l'État et les organismes publics ont créé des sites Internet pour communiquer les actes législatifs aux membres de l'OMC, à la communauté des affaires et à l'ensemble de la population. Beaucoup de ces sites donnent aussi des renseignements en anglais. La même transparence se retrouve dans les provinces et aux échelons locaux, car les autorités et de nombreuses villes disposent de sites Internet.
- La transparence des procédures employées maintenant par le MOFCOM illustre les progrès d'une culture réglementaire basée sur la consultation publique; ce ministère prend régulièrement contact avec des entreprises étrangères et chinoises quand il élabore de nouveaux textes législatifs et réglementaires. Il a été souvent relevé que le MOFCOM prévoyait des délais permettant des consultations approfondies et intégrait les remarques pertinentes aux textes définitifs.

**Défis :**

- À l'heure actuelle, la *Gazette* ne contient pas toute la législation relative aux échanges et aux investissements. On trouve les nouveaux textes dans diverses publications, malgré les efforts du MOFCOM pour concentrer l'ensemble de la législation en la matière dans une seule; il en résulte un contexte réglementaire dans lequel les nouvelles lois, y compris celles qui touchent les échanges et les investissements, sont publiées sans que cela améliore nécessairement la transparence.
- L'intégralité des informations sur les lois et les règlements n'est souvent disponible qu'en chinois. Et si ces textes existent en langue anglaise, ils sont rarement aussi complets que les versions chinoises.
- La législation générale relative à la transparence exige certes des consultations publiques, mais ne prévoit ni *notification obligatoire*, ni modes de formulation de remarques conformes aux meilleures pratiques internationales. Les délais de consultation sont souvent insuffisants pour permettre une prise en compte adéquate des remarques dans les textes définitifs.
- Il n'existe pas encore de procédure de recours efficace.

**Recommandations :**

- Conférer au MOFCOM l'autorité lui permettant de recevoir toutes les mesures en rapport avec les échanges et les investissements pour les publier dans la *Gazette*.
- Rendre obligatoire la communication de l'intégralité des textes des projets de législation – et non des résumés – préalablement aux consultations publiques. Cela permettrait des

contributions étrangères, et limiterait donc la possibilité que la législation finale ait des effets imprévus sur l'ouverture des marchés.

- Demander l'octroi de délais de consultation publique suffisants pour permettre de prendre en considération dans les projets finaux de législation nouvelle les commentaires formulés.
- Mettre en place une procédure réglementaire normalisée et générale permettant aux entreprises étrangères d'exercer des recours aboutissant au redressement des interprétations erronées des règles; cela atténuerait l'incertitude réglementaire et accroîtrait la transparence.
- Continuer les efforts pour améliorer les procédures internes de recours et pour veiller à la clarté de la réglementation. Poursuivre absolument la constitution d'un système de recours intégré et efficace pour faire respecter les principes d'ouverture des marchés. Ces actions feraient sensiblement progresser la qualité globale du système réglementaire chinois.

L'économie chinoise s'est progressivement réorientée vers l'extérieur dans le but de développer le commerce et les investissements internationaux. Ce mouvement a beaucoup bénéficié des engagements pris à l'égard de l'OMC, qui ont enraciné les réformes initiales en matière de non-discrimination.

#### **Progrès de la non-discrimination :**

- Les efforts de la Chine pour réduire la discrimination entre les firmes nationales et étrangères sont illustrés par la réorganisation récente des institutions réglementaires; il s'agit notamment de la création du MOFCOM et de l'Administration chargée du contrôle de la qualité, de l'inspection et de la quarantaine (AQSIQ). Les nouvelles institutions ont créé les conditions de progrès de la non-discrimination dans les procédures réglementaires internes et permis d'en réaliser effectivement.
- La libéralisation des échanges et des investissements a rendu plus attractif le cadre des affaires, ce qui a beaucoup stimulé les investissements directs étrangers (IDE). Depuis l'adhésion à l'OMC, de plus en plus d'industries s'ouvrent aux investisseurs étrangers.
- De nombreuses professions de services s'ouvrent de façon croissante aux entités étrangères et privées, tandis que les droits d'importer et d'exporter ont été accordés à la plupart des entreprises.

#### **Défis :**

- Depuis 2006, un certain nombre de mesures explicitement discriminatoires ont été prises, surtout à l'égard des fusions et acquisitions à caractère international; on peut y voir des obstacles à l'activité des entreprises étrangères.
- La Chine continue à mener une politique industrielle interventionniste.

#### **Recommandations :**

- Poursuivre l'amélioration du cadre réglementaire général et sectoriel; continuer à éliminer les restrictions explicitement discriminatoires touchant les exportateurs et les investisseurs étrangers, en particulier le plafonnement des participations étrangères dans certains secteurs; reconsidérer les obligations de contrôle des opérations internationales de fusion et d'acquisition.

- Renforcer la formation des régulateurs aux échelons infranationaux en matière de principes de bonne gestion réglementaire, notamment à propos de l'intérêt de pratiques non discriminatoires. Cela élèverait la qualité générale de l'administration des réglementations et améliorerait en particulier l'ouverture des marchés.
- Mettre en œuvre une stratégie visant à harmoniser la politique et la réglementation fédérales et régionales sur le plan commercial ainsi qu'à assurer une application uniforme dans toute la Chine.
- Reconsidérer la liste des secteurs dans lesquels l'IDE est limité ou interdit.

Même quand on applique la réglementation de façon non discriminatoire, l'ouverture des marchés peut être sous-optimale, si les mesures à l'égard des échanges et des investissements sont plus restrictives qu'il ne le faudrait pour réaliser les objectifs de politique attendus. Les responsables chinois ont bien conscience que des règles inutilement pesantes peuvent freiner les échanges. Des mesures notables de simplification ont été prises au niveau national.

#### **Progrès en matière de restrictions commerciales superflues :**

- Les mesures prises à l'échelon national pour alléger les formalités ou diminuer les tracasseries administratives ont donné jusqu'à présent des résultats significatifs.
- L'application de la *loi sur les autorisations administratives* constitue un exemple important de la manière de traiter le pouvoir discrétionnaire de l'administration et de réduire les règles inutilement restrictives.
- En 2008, la Chine a gagné dix places au classement de la Banque mondiale sur la facilité de faire des affaires et s'est située au dessus des autres grandes économies en développement et en transition.

#### **Défis :**

- Les fonctionnaires continuent à appliquer de façon largement discrétionnaire diverses lois et mesures. Il en résulte une incertitude réglementaire préjudiciable à la confiance des opérateurs qui envisagent des investissements importants et à long terme dans l'économie intérieure.
- Les difficultés subsistent pour faire avancer les réformes au-delà des provinces côtières prospères.
- La Chine n'a pas encore mis en place des institutions procédant à des examens de la qualité réglementaire, tels que les évaluations de l'impact de la réglementation (AIR).
- Les douanes chinoises ont beaucoup de peine à gérer la croissance rapide du commerce extérieur.

#### **Recommandations :**

- Envisager un réexamen similaire à celui qui a accompagné l'adoption de la *loi sur les autorisations administratives* et une clause d'application non discriminatoire dans les secteurs où l'IDE est substantiel ou susceptible de le devenir.
- Envisager, à titre expérimental, de doter le Service législatif du Conseil des affaires d'État des moyens analytiques et financiers de procéder, en coopération avec le MOFCOM, à des AIR portant sur un choix prédéfini de projets de lois à caractère économique.

- Entreprendre un suivi régulier de l'incidence des mesures réglementaires sur le contexte des affaires. Continuer à sensibiliser les autorités, aux différents échelons, et les agences responsables sur l'objectif primordial des mesures réglementaires. Veiller à ce que celles-ci soient appliquées systématiquement, non seulement dans la période immédiatement postérieure à leur adoption, mais aussi à plus long terme.
- Poursuivre la réforme des douanes, notamment en rationalisant et en simplifiant les règles pour éviter des divergences d'interprétation entre fonctionnaires locaux; fournir à l'Administration des douanes un financement, une formation et des équipements techniques adéquats.

L'application par différents pays de normes et de règles diverses à des produits semblables fait supporter aux entreprises qui souhaitent participer au commerce international des charges significatives, et parfois prohibitives. La communauté internationale des affaires réclame fermement et constamment des réformes pour réduire les coûts résultant de divergences réglementaires. On peut y parvenir en favorisant l'alignement des normes nationales sur les normes internationales, lorsque ces dernières répondent effectivement aux objectifs réglementaires internes.

#### **Progrès de l'harmonisation avec les normes internationales :**

- La Chine développe actuellement sa participation aux organismes internationaux qui fixent des normes, comme le Forum international de la normalisation. Il en découle une harmonisation croissante des pratiques chinoises avec les normes internationales.
- La Chine a aligné plus de 30 % de ses normes à caractère national sur les normes internationales. À la suite du réexamen des normes nationales lancé en 2004, un grand nombre d'entre elles ont été supprimées et 44 % désignées pour une révision.
- La loi sur la normalisation est aussi en cours de révision, afin de mieux contribuer à l'harmonisation des normes internes.

#### **Défis :**

- On se demande si la Chine va continuer à établir des normes internes ne correspondant pas aux normes internationales établies.
- On ne sait pas quand la révision de la loi sur la normalisation sera achevée.

#### **Recommandations :**

- Envisager d'intégrer à la version révisée de la loi sur la normalisation la garantie que les entreprises étrangères pourront participer aux procédures de fixation des normes internes.
- Inclure dans la loi sur la normalisation une disposition demandant l'harmonisation avec les normes internationales, pour permettre d'aligner les normes divergentes qui existent à l'échelon national, sectoriel, local et à celui des entreprises. Une telle disposition favoriserait les importations étrangères et l'exportation des produits de fabrication locale.
- Demander que les 44 % de normes nationales que le réexamen récent destine à la révision soient harmonisées internationalement, partout où c'est faisable.
- Développer les capacités nationales à la disposition des organismes de certification accrédités et permettre aux instances étrangères d'évaluation de la conformité d'opérer en Chine quand elles remplissent les conditions requises.

La simplification des procédures d'évaluation de la conformité et le renforcement des moyens en ce domaine ne faciliteront pas seulement les activités des entreprises étrangères; ils sont indispensables pour que les producteurs nationaux continuent à mettre à niveau leurs capacités d'exportation, surtout pour les produits les plus sophistiqués sur le plan technologique. La Chine a sensiblement rationalisé ses institutions d'évaluation de la conformité.

#### **Progrès de la rationalisation des procédures d'évaluation de la conformité :**

- En mars 2006, on a créé un nouvel organisme d'accréditation appelé Service national d'accréditation pour l'évaluation de la conformité. Il est chargé d'accréditer les organismes de certification et d'inspection ainsi que les laboratoires qui décernent la nouvelle marque « Certification chinoise obligatoire » (CCC).

#### **Défis :**

- Les capacités demeurent limitées au regard de la demande de tests. Seuls les organismes chinois sont autorisés à effectuer des évaluations de conformité et il n'existe pas de mesures d'application générale prévoyant que des tiers situés en dehors de la Chine procèdent aux tests.
- Le nombre insuffisant d'organismes accrédités d'évaluation de la conformité continue à entraîner de longs délais pour les tests et la certification.
- En pratique, l'instauration de la marque CCC a été caractérisée par un manque de cohérence dans l'application et par la duplication obligatoire des tests.

#### **Recommandations :**

- Développer davantage les capacités des entités qui accréditent les organismes de certification et permettre à des instances étrangères d'évaluation de la conformité d'opérer en Chine, quand elles remplissent les conditions requises.
- Promouvoir la reconnaissance de l'équivalence des procédures d'évaluation de la conformité conduites dans d'autres pays soit unilatéralement (à la suite d'un examen et en pratiquant une surveillance), soit en concluant des accords de reconnaissance mutuelle.

#### **Notes**

1. On trouve le texte de ces réformes dans les documents intitulés « décisions du Conseil des affaires d'État sur la réforme institutionnelle », approuvés par la 5<sup>e</sup> Assemblée populaire nationale le 8 mars 1982; la 7<sup>e</sup> Assemblée populaire nationale, le 9 avril 1988; la 8<sup>e</sup> Assemblée populaire nationale, le 22 mars 1993; la 9<sup>e</sup> Assemblée populaire nationale, le 10 mars 1998, et la 10<sup>e</sup> Assemblée populaire nationale, le 10 mars 2003.
2. Les principes de l'OCDE pour une réglementation efficace en matière d'ouverture des marchés sont considérés par les responsables de la politique commerciale comme indispensables à une réglementation des échanges libérale et favorable aux investissements. Ils s'inspirent des conceptions qui constituent le fondement du système commercial multilatéral (voir « Integrating Market Openness into the Regulatory Process: Emerging Patterns in OECD Countries » (TD/TC/WP(2002)25/FINAL], 17 février 2003).
3. Le Secrétariat de l'OCDE a travaillé en liaison étroite avec le Comité consultatif économique et industriel (BIAC) auprès de l'OCDE et avec sa Mission Chine pour sonder la communauté des affaires à propos de ces obstacles. Parallèlement, on a conçu et envoyé un questionnaire (en anglais) aux associations professionnelles de pays membres de l'OCDE et à une association professionnelle chinoise (questionnaire en chinois) à la fin de 2007. On a reçu près de 150 réponses qui figurent dans l'annexe du présent rapport. Certains des résultats ont été utilisés dans l'analyse au fil du rapport.



4. Voir Greene, M. et C. Tsai (2008), « Enhancing Market Openness through Regulatory Reform in the People's Republic of China », *OECD Trade Policy Working Paper*, n° 83, décembre.
5. *Ibid.*
6. La loi sur le commerce extérieur avait été une première fois amendée le 6 avril 2004, [www.gdoftec.gov.cn/wjmx/Detail.asp?ID=2629](http://www.gdoftec.gov.cn/wjmx/Detail.asp?ID=2629).
7. Conformément à la terminologie établie de l'accord OMC sur les obstacles techniques au commerce, les règles techniques sont des documents qu'il faut obligatoirement respecter, alors que les normes indiquent des règles et des principes directeurs d'usage commun et répété, mais dont le respect n'est pas obligatoire.
8. Ce sont : le MOFCOM, le ministère de l'Éducation, la Commission de la science, de la technologie et de l'industrie pour la défense nationale, le ministère de la Sécurité publique, le ministère des Affaires civiles, le ministère des Questions foncières et des Ressources naturelles, le ministère de la Construction, le ministère des Chemins de Fer, le ministère des Communications, le ministère des Industries de l'Information, le ministère du Commerce, le ministère de l'Agriculture, le ministère de la Santé, l'Administration générale des douanes, l'Administration générale de la protection de l'environnement, l'Administration générale de l'aviation civile, l'Administration d'État de la radio, du cinéma et de la télévision, l'Administration d'État des médicaments et l'Administration d'État des forêts.
9. Les dispositions provisoires d'octobre 1980 sur l'initiation et la protection de la concurrence socialiste autorisaient le lancement d'appels d'offres à titre expérimental. Ce fut le premier document officiel indiquant un tournant idéologique libéral en faveur de la concurrence. On utilisa, par exemple, la procédure d'appel d'offres pour l'achat de véhicules et de matériel de bureau, avant de l'étendre à l'acquisition de services d'ingénierie et de systèmes informatiques. (Wang, 2000), p. 73.
10. La CNDR est une division du Conseil des affaires d'État appelée auparavant Commission d'État du plan. C'est une agence réglementaire macroéconomique qui a pour mission de concevoir des stratégies nationales de développement.
11. Il s'agit des Mesures administratives sur les marchés publics de produits importés (relatives aux commandes publiques de produits importés) et des Mesures administratives sur les marchés publics ainsi que sur les acquisitions et commandes initiales de produits nationaux innovants (relatives aux commandes publiques de produits résultant d'innovations nationales, conçus par des entreprises ou des institutions de recherche chinoises). Ces deux séries de mesures ont été prises en application du Schéma directeur à moyen et long terme pour la science et la technologie, lancé en 2006 par le Conseil des affaires d'État. La CNDR est chargée de mettre au point les règles de mise en œuvre de cette stratégie, qui donne la préférence à l'achat de produits nationaux. Voir USTR (2008).
12. Voir site Internet de la CNDR, [www.ndrc.gov.cn](http://www.ndrc.gov.cn).
13. Article 8, chapitre 2, de la nouvelle loi de la RPC sur le commerce extérieur, amendée le 4 juin 2004.
14. L'expression Accord commercial régional (ACR) est utilisée ici en tant que terme générique englobant les accords de libre-échange (ALE), les unions douanières et les zones commerciales préférentielles (ZCP), qui ne se limitent pas nécessairement à des groupements régionaux.
15. L'Assemblée populaire nationale a adopté la loi sur les autorisations administratives, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2004. L'objectif était d'améliorer encore le cadre des investissements en Chine et d'éviter aux investisseurs étrangers les pertes résultant de changements de politique, de la corruption et des abus de pouvoir de fonctionnaires locaux.
16. Huang Hai (2005). Zhang Xiangchen, de la direction de l'OMC au ministère du Commerce, a formulé des commentaires généraux sur la situation quatre ans après l'adhésion de la Chine à l'OMC dans le *Quotidien du peuple* du 11 décembre 2005.
17. Voir le site Internet de la SAC : [www.sac.gov.cn](http://www.sac.gov.cn).
18. Voir site Internet de l'administration de certification et d'accréditation : [www.cnca.gov.cn](http://www.cnca.gov.cn).

## Bibliographie

- American National Standards Institute (ANSI) (2005), « Global Approach Key to Future of Chinese Standardisation Activities », ANSI, 20 juillet.
- Australia Department of Foreign Affairs and Trade (2005), « Unlocking China's Services Sector », [www.dfat.gov.au/publications/eau\\_unlocking\\_China/unlocking\\_China\\_services.pdf](http://www.dfat.gov.au/publications/eau_unlocking_China/unlocking_China_services.pdf).

- APEC-PAC News (2006), « New accreditation service for world's fastest growing economy », n° 5, [http://enews.apec-pac.org/utilities/newsletters/view/story\\_view.php?sid=18&eid=3&pid=5](http://enews.apec-pac.org/utilities/newsletters/view/story_view.php?sid=18&eid=3&pid=5).
- APEC-OECD (2005), *APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform*, OCDE, Paris.
- Bergsten, F. C. (2007), « Now or Never for an Asian FTA », *Far Eastern Economic Review*, [www.feer.com/articles1/2007/0703/free/p011.html](http://www.feer.com/articles1/2007/0703/free/p011.html).
- Business Week (2005), « China is a Private-Sector Economy », 20 August, [www.businessweek.com/print/magazine/content/05\\_34/b3948478.htm?chan=gl](http://www.businessweek.com/print/magazine/content/05_34/b3948478.htm?chan=gl), consulté le 20 août 2008.
- CCID Consulting Co. (2006), *Performance Evaluation of Chinese Government websites*. This project was commissioned by the Working Office of Information Technology under the State Council and carried out by the CCID Consulting Co., 11 janvier, [www.ciw.com.cn/itnews/ztxw/zhuanti/2006/01/12/13180.html](http://www.ciw.com.cn/itnews/ztxw/zhuanti/2006/01/12/13180.html).
- Chambre de commerce américaine (2006), *White Paper*, [www.amcham-China.org.cn](http://www.amcham-China.org.cn).
- Chambre de commerce américaine (2007), *White Paper*, [www.amcham-China.org.cn](http://www.amcham-China.org.cn).
- China Customs (2008), « Annual Report: 2007 China Customs », [www.customs.gov.cn](http://www.customs.gov.cn), consulté le 25 août.
- China Daily (2006), « China Leaps in Competitiveness Rankings », 5 novembre, [www.Chinadaily.com.cn/](http://www.Chinadaily.com.cn/).
- China Daily (2007), « Trade Surplus a Prominent Problem – Bo », 15 janvier, [www.Chinadaily.com.cn/](http://www.Chinadaily.com.cn/).
- China Internet Information Centre (2006), *Key Points of the 11th Five-Year Guidelines*, [www.China.org.cn/english/2006/Mar/160397.htm](http://www.China.org.cn/english/2006/Mar/160397.htm), consulté en mars.
- China News (2005), « The Draft Property Law, 6515 Comments Received in 16 Days », *China News*, 28 juillet, [www.Chinanews.com.cn/news/2004/2005-07-28/8/16871](http://www.Chinanews.com.cn/news/2004/2005-07-28/8/16871).
- China News (2006), voir [www.Chinanews.cn/news/2005/2006-03-10/20006.html](http://www.Chinanews.cn/news/2005/2006-03-10/20006.html).
- China.org.cn (2007), « Anti-monopoly Law Adopted », *China.org.cn*, 30 août, [www.China.org.cn/english/government/222612.htm](http://www.China.org.cn/english/government/222612.htm).
- Chou, B. K. P. (2006a), « China's Economic Integration into Global Regulatory Frameworks: A Study of Government Procurement », *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 39, n° 4, décembre.
- Chou, B. K. P. (2006b), « Challenges for China's reform of government procurement », *Journal of Contemporary China* 15(48), pp.533-549.
- Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE (BIAC) (2008), commentaires de BIAC sur le projet de document de l'OCDE « Améliorer l'ouverture des marchés grâce à la réforme de la réglementation en Chine », BIAC, Paris.
- Congressional-Executive Commission on China (2006), *2006 Annual Report*, p. 154, [www.cecc.gov/](http://www.cecc.gov/), consulté le 20 août 2008.
- Cotis, J.-P. (2005), « Objectif croissance : stratégie pour les réformes économiques », *L'Observateur de l'OCDE*, n° 249, OCDE, Paris, pp. 9-11.
- Czaga, P. (2004), « Regulatory Reform and Market Openness: Understanding the Links to Enhance Economic Performance », *OECD Trade Policy Working Papers*, n° 9, 15 décembre.
- DG Trade, European Commission (2007), *Market Access Sectoral and Trade Barriers Database*, [mkaccdb.eu.int/](http://mkaccdb.eu.int/).
- Economist Intelligence Unit (EIU) (2006a), *Country Report: China*, EIU, Londres.
- Economist's View (2006), « Cross the River by Groping the Stone under Foot: What is the best approach to economic development in the transition to a more market-based economy? » Economist's View website, [http://economistsview.typepad.com/economistsview/2006/01/cross\\_the\\_river.html](http://economistsview.typepad.com/economistsview/2006/01/cross_the_river.html).
- EIU (2006b), *Country Profile: China*, EIU, Londres.
- EIU (2007), *Country Report: China*, EIU, Londres.
- European Union Chamber of Commerce in China (EUCCC) (2007a), *Position Paper*, Beijing, Chine.
- European Union Chamber of Commerce in China (EUCCC) (2007b), *Business Confidence Survey 2007*, Beijing, Chine.
- Gavin, B. et C. Tsai (2006), « Regional Trade Agreements in Asia: Implication for the Multilateral Trading System », document préparé pour le 14<sup>e</sup> symposium de l'Université de la ville d'Osaka (Osaka City University – OCU).

- Government of China (2003), *Administrative Permission Law of the People's Republic of China (ordre du président n° 7)*, adopted at the 4th Standing Committee of the Tenth National People's Congress on 27 August 2003, [http://english.gov.cn/laws/2005-09/07/content\\_29926.htm](http://english.gov.cn/laws/2005-09/07/content_29926.htm), consulté le 14 août 2008.
- Greene, M., N. Dihel, P. Kowalski, et D. Lippoldt (2006), « China's Trade and Growth: Impact on Selected OECD Countries », *OECD Trade Policy Working Papers*, n° 44, novembre.
- Horsely, J.P. (2007), « China Adopts First Nationwide Open Government Information Regulations », [www.freedominfo.org/features/20070509.htm](http://www.freedominfo.org/features/20070509.htm), 9 mai.
- Huang Hai (2005), « Globalisation of the Economy and the Development of Chinese Trade », speech given at the 14th International Purchase and Supply Alliance Convention, 17 septembre, [www.huanghai.mofcom.gov.cn/aarticle/speeches/200509/20050900419266](http://www.huanghai.mofcom.gov.cn/aarticle/speeches/200509/20050900419266).
- Intellectual Property Watch (2007), « China Leads Developing Country Push for Balance in IP and Standards », 24 April, [www.ip-watch.org](http://www.ip-watch.org).
- International Data Corporation (IDC, 2008), « The Economic Benefits of Reducing PC Software Piracy », a report sponsored by the International Business Alliance, [www.bsa.org/idcstudy.aspx?sc\\_lang=en](http://www.bsa.org/idcstudy.aspx?sc_lang=en), consulté le 19 août 2008.
- Karmol, D. (2005), « Testimony of the American National Standards Institute to the US House of Representatives, Science Committee », 11 mai.
- Leahy, A. et al. (2007), « In the Shadow of the of China-Australia FTA Negotiations: What Australian Business Thinks about IP », *Melbourne Institute Working Paper Series*, document de travail n° 26/07.
- Li, D. (2005), « Development of Chinese Economy in 2005 », Policy paper by of head of the NBSC, [www.stats.gov.cn/tjfx/jdfx/t20060125\\_402302853.htm](http://www.stats.gov.cn/tjfx/jdfx/t20060125_402302853.htm).
- Linden, G. (2004), « China Standard Time: A Study in Strategic Industrial Policy », *Business and Politics*, vol. 6, n° 3.
- Ma, Kai (2006), « The 11th Five-Year Plan: Targets, Paths and Policy Orientation », Head of the NDRC in a speech delivered on 19 March, [www.english.gov.cn/2006-03/23/content\\_234832](http://www.english.gov.cn/2006-03/23/content_234832).
- Maskus, K. (2000), « Intellectual Property Rights in the Global Economy », Institute for International Economics, Washington, DC.
- MofCOM (2002a), « Fulfilling the Commitment of WTO-China Foreign Trade and Economic Co-operation Gazette Issued », MofCOM, 18 octobre, [www.people.com.cn/GB/jinji/31/179/20030110/905150](http://www.people.com.cn/GB/jinji/31/179/20030110/905150).
- MofCOM (2002b), « The Trial Publication of China Foreign Trade and Economic Co-operation Gazette », MofCOM, 18 octobre, [www.mofcom.gov.cn/aarticle/b/g/200601/20060101436881](http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/b/g/200601/20060101436881).
- MofCOM (2006), « Main Indicators of Foreign Trade and Economy in Total », 2005/01-12, MofCOM, [english.mofcom.gov.cn/aarticle/statistic/ieindicators/200603/20060301696613.html](http://english.mofcom.gov.cn/aarticle/statistic/ieindicators/200603/20060301696613.html).
- MofCOM (2007), Official: China's service trade to hit \$400 bln in 2010, 7 décembre, <http://english.mofcom.gov.cn/aarticle/newsrelease/commonnews/200712/20071205270682.html> consulté le 25 août.
- National Bureau of Statistics of China (NBSC) (2001), *Statistical Bulletin of China*, NBSC, [www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20020331\\_15396.htm](http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20020331_15396.htm).
- National Development and Reform Commission (NDRC) (2006), « Strengthen the Integration of Science, Technology and Economy, Enhance Independent Innovation Capability », NDRC News, 13 mars, [www.en.ndrc.gov.cn/newsrelease/t20060313\\_62763](http://www.en.ndrc.gov.cn/newsrelease/t20060313_62763).
- NDRC (2007), « Outline of the Eleventh Five-year Plan: for National Social and Economic Development » NDRC, [http://ghs.ndrc.gov.cn/15ghgy/t20060529\\_70793.htm](http://ghs.ndrc.gov.cn/15ghgy/t20060529_70793.htm).
- New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade (2008), « New Zealand – China Free Trade Agreement », [www.chinafta.govt.nz](http://www.chinafta.govt.nz), consulté le 25 août.
- OCDE (1995), *Recommandations du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002), *Intégration de l'ouverture des marchés dans le processus de réglementation : caractéristiques des pratiques observées dans les pays de l'OCDE*, éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Examens de l'OCDE sur la réforme de la réglementation. La réforme de la réglementation en France : Améliorer l'ouverture des marchés grâce à la réforme de la réglementation*, éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *La Chine dans l'économie mondiale : la gouvernance en Chine*, éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité de la performance de la réglementation*, OCDE, Paris.

- OCDE (2006a), « Recent Developments in China's Policies towards Cross-Border Mergers and Acquisitions (M&A) », OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Examen de l'OCDE sur la réforme de la réglementation. La réforme de la réglementation en Suisse : Améliorer l'ouverture des marchés grâce à la réforme de la Réglementation*, éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2006c), « Recent Development in China's Policies towards Cross-Border Mergers and Acquisitions (M&A) », Supplement to the 2006 Investment Policy Review of China, OCDE, Paris, décembre.
- OMC (2001), Rapport du groupe de travail sur l'accession de la Chine, Groupe de travail sur l'accession de la Chine, 1<sup>er</sup> octobre, WT/ACC/CHN/49.
- OMC (2002a), *Commerce des services – République populaire de Chine – Liste finale d'exemptions de l'article II*, 14 février, GATS/EL/135.
- OMC (2002b), *Commerce des services – République populaire de Chine – Liste d'engagements spécifiques*, 14 février, GATS/SC/135.
- OMC (2006a), *International Trade Statistics 2006*, Genève, [www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2006\\_e/its06\\_toc\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2006_e/its06_toc_e.htm).
- OMC (2006b), *Examen des politiques commerciales : République populaire de Chine – Rapport de la République populaire de Chine*, Organe d'examen des politiques commerciales, 17 mars, WT/TPR/G/161.
- OMC (2006c), *Examen des politiques commerciales : République populaire de Chine – Compte rendu de la réunion*, Organe d'examen des politiques commerciales, 1<sup>er</sup> octobre, WT/TPR/M/161.
- OMC (2006d), *Examen des politiques commerciales : République populaire de Chine – Rapport du Secrétariat – Organe d'examen des politiques commerciales*, 26 juin, WT/TPR/S/161.
- OMC (2006e), *Trade Policy Review: China – Economic reform has produced impressive results but important challenges remain*, Trade Policy Review Body, 19-21 April, [www.wto.org/english/tratop\\_e/tpr\\_e/tp262\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp262_e.htm).
- OMC (2006f), *Rapport du Conseil du commerce des marchandises sur l'examen transitoire concernant la Chine*, 4 décembre, G/L/807.
- OMC (2008a), *Trade Policy Review: China – Concluding remarks by the Chairperson*, Trade Policy Review Body, 21-23 May, [www.wto.org/english/tratop\\_e/tpr\\_e/tp299\\_crc\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp299_crc_e.htm).
- OMC (2008b), *Organe d'examen des politiques commerciales : Rapport de la Chine*, Examen des politiques commerciales, 7 mai, WT/TPR/G/199.
- OMC (2008c), *Examen des politiques commerciales : Chine – Rapport du Secrétariat*, Organe d'examen des politiques commerciales, 16 avril, WT/TPR/S/199.
- OMC Notification and Enquiry Center of the Chinese Government (2002), *The Enquiry Measures of China WTO Enquiry Offices (for Trial Implementation)*, 1<sup>er</sup> janvier, [www.fdi.gov.cn/pub/FDI\\_EN/Laws/Others/t20060620\\_52613.jsp](http://www.fdi.gov.cn/pub/FDI_EN/Laws/Others/t20060620_52613.jsp), consulté le 25 août 2008.
- OMC Reporter (2007), « China Plans to Equalize Tax Rates Paid by Domestic, Foreign Companies », ABNA Monitoring Service, 3 janvier.
- Park W. et D. Lippoldt, (2005), « Licences internationales et renforcement des droits de propriété intellectuelle dans les pays en développement au cours des années 90 », *Revue économique de l'OCDE*, vol. 40, OCDE, Paris.
- People's Daily (2006), « China expected to launch GPA entry negotiations before the end of 2007 », *People's Daily*, 17 mai.
- People's Daily (2007), « Unified corporate taxation to reduce revenue by 100 bln yuan: minister », *People's Daily*, 9 March, [http://english.peopledaily.com.cn/200703/09/eng20070309\\_355975.html#](http://english.peopledaily.com.cn/200703/09/eng20070309_355975.html#).
- Shorthall, D. (2007), « Regulatory Reform and Market Openness: Processes to Assess Effectively the Trade and Investment Impact of Regulation », *OECD Trade Policy Working Papers*, n° 48, février.
- TABD (2007), « Establishing the Barrier-Free Transatlantic Market », mars, [www.tabd.com/ceo\\_reports](http://www.tabd.com/ceo_reports).
- Tsai, C. (2006), « Rule-making in agricultural trade: RTAs in the multilateral trading system », in Woolcock, Stephen ed., *Trade and Investment Rule-Making: the Role of Regional and Bilateral Agreements*, United Nations University: Centre for Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS), United Nations University Press, Bruges.
- UN Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2006), *World Investment Report 2006*, UNCTAD, Geneva, [www.unctad.org/en/docs/wir2006\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/wir2006_en.pdf).

- United States Department of State (2007), « Background Note: China », [www.state.gov/r/pa/ei/bgn/18902.htm](http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/18902.htm).
- United States Foreign Commercial Service (USFCS) (2007), *Doing Business in China: A Country Commercial Guide for US Companies*, Washington DC.
- United States Foreign Commercial Service (USFCS) (2006), *Doing Business in China: A Country Commercial Guide for US Companies*, Washington, DC.
- United States Trade Representatives (USTR) (2005), *2005 Report to Congress on China's WTO Compliance*, USTR, 11 décembre, GreetingLine.
- USTR (2006), *National Foreign Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*, [www.ustr.gov/reports/](http://www.ustr.gov/reports/).
- USTR (2007), *National Foreign Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*, [www.ustr.gov/reports/](http://www.ustr.gov/reports/).
- USTR (2008), *National Foreign Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*, [www.ustr.gov/reports/](http://www.ustr.gov/reports/).
- Wang, Q. (2000), « Zhengfu caigou zhidu yanjiu », A study of government procurement system, D. Qi (éd.), *Jingjifa luncong, Serial Theses of Economic Law*, China Fangzheng Press (2000), pp. 65-78.
- Weeks, A. et P. Chen, (2003), « What Foreign Companies Need to Know about How China Sets Standards », *The Chinese Business Review*, mai-juin.
- World Bank (2006), *Quarterly Update: November 2006 – China*, World Bank, Washington, DC.
- World Bank (2007a), « Doing Business Website », World Bank, Washington, DC, [www.worldbank.org/DoingBusiness/](http://www.worldbank.org/DoingBusiness/).
- World Bank (2007b), PovcalNet website, World Bank, <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/jsp/index.jsp>.
- World Bank (2007c), *World Development Indicators database*, World Bank, Washington, DC.
- Xinhua News Agency (2006a), « China Cracks Down on Corruption », 23 mai, [www.China.org.cn/english/government/169141.htm](http://www.China.org.cn/english/government/169141.htm), consulté le 20 août 2008.
- Xinhua News Agency (2006b), « Promote strategic adjustment of state-owned economic layout: get rid of monopoly is still the focus », 13 décembre, [http://news.xinhuanet.com/politics/2006-12/13/content\\_5480196.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2006-12/13/content_5480196.htm), consulté le 20 août 2008.
- Xinhua (Online) (2005), *Zhengfu caigou cunzai you fa bu yi fa xianxiang jianguan gongzuo jidai jiaqiang* (There Exists a Phenomenon in Government Procurement Where There Is Law But It Is Not Being Obeyed), 30 November 2005, <http://news.xinhuanet.com>, quoted in Congressional-Executive Commission on China, 2006, p. 154.
- Zhao, C. et J.M. Graham (2006), « The PRC's Evolving Standards System: Institutions and Strategy », *Asia Policy*, n° 2, juillet, pp. 63-87.

#### Sélection de sites Internet utiles

- China Customs : [www.customs.gov.cn](http://www.customs.gov.cn).
- China National Regulatory Commission for Certification and Accreditation : [www.cnca.gov.cn](http://www.cnca.gov.cn).
- China News : [www.Chinanews.cn](http://www.Chinanews.cn).
- Information on Chinese legislation : [www.sohu.com](http://www.sohu.com) and in English [www.Chinaonline.com](http://www.Chinaonline.com), [www.sinolaw.com](http://www.sinolaw.com).
- Ministry of Commerce : [www.english.mofcom.gov.cn](http://www.english.mofcom.gov.cn).
- Ministry of Finance government procurement website : [www.ccgp.gov.cn](http://www.ccgp.gov.cn).
- National Bureau of Statistics of China : [www.stats.gov.cn](http://www.stats.gov.cn).
- National Development and Reform Commission : [www.ndrc.gov.cn](http://www.ndrc.gov.cn) and in English [www.en.ndrc.gov.cn](http://www.en.ndrc.gov.cn).
- People's Republic of China : [www.gov.cn](http://www.gov.cn) et en anglais : [www.english.gov.cn](http://www.english.gov.cn).
- Standardisation Administration of China : [www.sac.gov.cn/english](http://www.sac.gov.cn/english).
- State Administration of Foreign Exchange : [www.safe.gov.cn](http://www.safe.gov.cn).
- WTO/TBT National Notification Authority and Enquiry Point of PRC : [www.tbt-sps.gov.cn/Pages/Channel\\_90/Class/Index.html](http://www.tbt-sps.gov.cn/Pages/Channel_90/Class/Index.html).

## Table des matières

<b>Liste des abréviations</b> .....	11
<b>Les priorités de la réforme réglementaire au lendemain de la crise économique mondiale</b> .....	15
<b>Synthèse</b> .....	17

### Partie I

#### Le contexte macroéconomique

<b>Chapitre 1. Les réformes économiques</b> .....	29
Introduction .....	30
Le passage graduel au système de marché et ses conséquences macroéconomiques ..	32
Bilan de la progression des réformes et de leurs effets .....	50
Réforme réglementaire : les problèmes qui restent à résoudre .....	68
Conclusions .....	83
Notes .....	85
Bibliographie .....	89

### Partie II

#### Questions thématiques

<b>Chapitre 2. La gouvernance réglementaire</b> .....	95
Introduction .....	96
Lancement de réformes administratives à la fin des années 90 .....	96
Les réalités bureaucratiques limitent l'ampleur des changements .....	100
L'organisation institutionnelle du pouvoir réglementaire .....	102
Les attributions des différents échelons publics .....	103
Les outils de la qualité réglementaire .....	105
Recours administratifs et judiciaires .....	110
L'analyse d'impact de la réglementation .....	112
Actualisation de la réglementation et amélioration du cadre des affaires .....	114
Conclusion .....	116
Les options de politique envisageables .....	117
Notes .....	120
Bibliographie .....	122
<b>Chapitre 3. Les défis de la transition pour le droit et la politique de concurrence</b> .....	125
Introduction .....	126
Les fondements de la politique de concurrence .....	126
Questions de fond : le contenu de la loi sur la concurrence .....	134

Questions institutionnelles : structures et voies d'exécution .....	148
Les limites de la politique de concurrence et de son exécution .....	152
Droit et politique de la concurrence dans la transition vers une économie de marché développée .....	155
Note .....	159
Bibliographie .....	159
<b>Chapitre 4. L'amélioration de l'ouverture des marchés par la réforme réglementaire</b> ...	161
Introduction .....	162
Le contexte économique et de politique commerciale .....	162
Le cadre politique : principes fondamentaux .....	166
Transparence : égalité d'accès à l'information .....	166
La non-discrimination : un concept essentiel .....	175
Les restrictions commerciales superflues .....	180
Mesures internationalement harmonisées .....	184
Rationalisation des procédures d'évaluation de la conformité .....	186
Quelques choix de politique pour l'avenir .....	187
Notes .....	192
Bibliographie .....	193
 <i>Partie III</i> <b>Cadres réglementaires relatifs à la prestation de services publics</b>	
<b>Chapitre 5. Services d'infrastructure : enseignements tirés de trente années de réforme dans les pays de l'OCDE</b> .....	201
Introduction .....	202
Les services d'infrastructure dans les pays de l'OCDE : état des lieux .....	203
Possibilités d'action et enjeux en matière de services d'infrastructure .....	212
Enseignements pour la réforme de la gouvernance des infrastructures en Chine .....	235
Notes .....	241
Bibliographie .....	241
<b>Chapitre 6. Réforme du secteur de l'électricité</b> .....	247
Introduction .....	248
Contexte des réformes menées de 2002 à 2004 .....	248
Réforme du secteur électrique en Chine entre 2002 et 2004 .....	254
Principales tendances et transformations du secteur électrique en Chine entre 2004 et 2008 .....	261
Réévaluation des plans de réforme sectorielle de la Chine .....	274
Incidences des enseignements récents issus de pays de l'OCDE et de pays en développement .....	280
Bibliographie .....	286
<b>Chapitre 7. Le secteur de l'eau</b> .....	289
Introduction .....	290
Réforme de la réglementation du secteur de l'eau en Chine .....	293
Gestion quantitative des ressources en eau .....	318

Qualité de l'eau des bassins et contrôle intégré de la pollution . . . . .	324
Enseignements tirés de la gestion des services de l'eau dans les pays de l'OCDE . . . . .	335
Enseignements pour la Chine . . . . .	346
Notes . . . . .	350
Bibliographie . . . . .	351

### Liste des encadrés

1.1. Comment les réformes économiques contribuent à la croissance . . . . .	32
1.2. La gestion du taux de change pendant la première phase des réformes . . . . .	36
1.3. Le protectionnisme local perd de son importance . . . . .	51
1.4. Le système de prestations sociales en Chine . . . . .	53
1.5. Les coûts de l'adhésion à l'OMC s'avèrent moins importants que prévus . . . . .	57
1.6. L'utilité des outils de la politique de concurrence : l'exemple de la production d'électricité . . . . .	73
1.7. Les pièges du développement régional : l'expérience de l'OCDE . . . . .	82
2.1. Liste de critères de référence de l'OCDE pour la prise de décision en matière de réglementation . . . . .	113
3.1. Politique de concurrence et politique réglementaire . . . . .	131
3.2. Les instruments de la politique de concurrence . . . . .	135
3.3. Collusion classique . . . . .	140
3.4. Les étapes de la réforme des infrastructures dans le sens de la concurrence . . . . .	159
5.1. Tarification et réglementation des monopoles en information parfaite . . . . .	213
5.2. Questions de puissance sur le marché dans la production d'électricité . . . . .	224
5.3. Biens publics . . . . .	229
7.1. Loi révisée sur la prévention et la maîtrise de la pollution de l'eau, 2008 . . . . .	299
7.2. Planification des ressources hydriques à l'aide de quotas d'évapotranspiration . . . . .	304
7.3. Élimination des boues : un problème de plus en plus préoccupant . . . . .	311
7.4. Crédits verts et lutte contre la pollution . . . . .	334
7.5. Méthode de fixation des prix dans le modèle de régulation du Royaume-Uni . . . . .	340

### Liste des tableaux

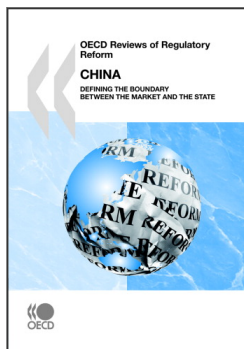
1.1. Croissance comparée de la Chine . . . . .	30
1.2. Indicateurs du développement de la Chine . . . . .	31
1.3. Sources de la croissance du PIB réel . . . . .	35
1.4. Proportion des prix de transactions déterminés par le marché . . . . .	50
1.5. Classement de la Banque mondiale sur la facilité de conduite des affaires, 2008 . . . . .	59
2.1. La centralisation des institutions réglementaires . . . . .	105
4.1. Droits de douane légaux, simples et pondérés, de la Chine, 1992-2006 . . . . .	163
4.2. Participation de la Chine à des accords, négociations et forums commerciaux . . . . .	179
4.3. La facilité de faire des affaires dans les BRIICs . . . . .	180
4.4. L'expérience des entreprises de l'OCDE en matière de procédures douanières chinoises . . . . .	184
6.1. Investissements nationaux dans l'électricité, 2002-06 . . . . .	262
6.2. Parc électrique chinois, 2002-06 . . . . .	263
6.3. Consommation de combustible pour la production d'électricité, 2002-06 . . . . .	263
6.4. Typologie des centrales thermiques et hydrauliques, 2002-06 . . . . .	264



6.5.	Émissions du secteur électrique, 2002-06 . . . . .	264
6.6.	Nombre moyen d'heures d'utilisation des équipements de production, 2002-06 . . . . .	265
6.7.	Situation financière des cinq grands groupes de production d'électricité . . . . .	267
6.8.	Répartition des fonctions des organismes publics relatives au secteur électrique de 2003 à mars 2008 . . . . .	273

### Liste des graphiques

1.1.	Le taux de pauvreté en Chine . . . . .	34
1.2.	Exportations et investissements directs étrangers . . . . .	35
1.3.	Croissance du PIB et inflation . . . . .	38
1.4.	Ratio d'investissement brut . . . . .	40
1.5.	L'emploi . . . . .	42
1.6.	Taux de change RMB/dollar et taux de change effectif . . . . .	67
4.1.	Ratio d'échanges dans les BRIIC et dans certains pays de l'OCDE, 2006 . . . . .	164
4.2.	Chine : Évolution du commerce extérieur . . . . .	164
4.3.	Principaux partenaires commerciaux de la Chine en 2006 . . . . .	165
6.1.	Puissance installée en Chine, 1980-2007 . . . . .	254
7.1.	Cadre théorique d'une gestion rationnelle de la qualité de l'eau . . . . .	325
7.2.	Ensemble des éléments à prendre en compte dans un système intégré de permis . . . . .	327
7.3.	Relations entre chaque tronçon de cours d'eau et les tronçons en amont et en aval . . . . .	328
7.4.	Application de l'approche combinée de la gestion des rejets dans la région du fleuve Jaune . . . . .	330
7.5.	Modèle de régulation du Royaume-Uni . . . . .	337
7.6.	Composantes de la facture d'un ménage moyen sur la période 1991-2010, en Angleterre et au pays de Galles . . . . .	344



Extrait de :

## OECD Reviews of Regulatory Reform: China 2009 Defining the Boundary between the Market and the State

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264059429-en>

### Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2009), « L'amélioration de l'ouverture des marchés par la réforme réglementaire », dans *OECD Reviews of Regulatory Reform: China 2009 : Defining the Boundary between the Market and the State*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264059443-6-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).