



La Chine leader des pays en voie de développement au sein de l'OMC ?

Loïc Tassé

*
* *

La politique de la Chine face aux pays en voie de développement (PVD) est double. La Chine pourrait défendre les intérêts des PVD lorsque leurs intérêts rejoignent les siens, mais se ranger dans le camp des pays développés lorsque ses intérêts le commandent. La défense des PVD occupe une place de plus en plus grande dans le discours de politique extérieure de la Chine et de nouvelles alliances économiques apparaissent entre elle et des PVD importants.

*
* *

La défense des intérêts de pays en voie de développement a longtemps constitué une des caractéristiques fondamentales de la politique extérieure de la Chine. Ce trait est à peu près disparu de sa politique extérieure durant le règne de Deng Xiaoping. Depuis quelques années cependant, la Chine a recommencé à défendre les pays en voie de développement. Cette évolution du discours chinois laisse présager que la Chine pourrait vouloir utiliser ses alliances avec les pays en voie de développement pour gagner des avantages à l'intérieur d'organisations internationales comme l'OMC. Les intérêts de la Chine ne coïncident cependant pas complètement avec ceux des pays en voie de développement et si une coopération est possible dans certains domaines, dans d'autres la confrontation paraît inévitable. Toute l'habileté de la diplomatie chinoise consistera à ménager ses appuis aux pays en voie de développement tout en les forçant à admettre des choix moins avantageux pour eux.

1) Historique

Jusqu'à la conférence de Bandung en 1954, le Parti communiste chinois n'ait toute spécificité aux pays en voie de développement. Le modèle de développement d'avant la

seconde guerre mondiale était un calque de celui proposé par l'Union Soviétique. Pour les dirigeants du parti communiste chinois, le monde était divisé en républiques de dictatures bourgeoises et en républiques de dictatures prolétariennes. Les PVD étaient rangés sous une catégorie intermédiaire, celle des république de dictatures conjointes, régimes transitoires qui devaient irrésistiblement évoluer vers une dictature du prolétariat.

Le début de la guerre froide et les corrections idéologiques post-staliniennes ont entraîné l'émergence d'une nouvelle vision chinoise du système international. Quatre mondes s'affrontaient, soit les mondes de l'URSS et de ses alliés et les mondes des États-Unis et de leurs alliés. Au début des années cinquante, la Chine devient la main agissante de l'URSS dans plusieurs PVD qui lui gagne une réputation de bon élève du communisme des milieux progressistes de plusieurs de ces pays. La rupture sino-soviétique et le refus des dirigeants chinois de cautionner la doctrine Krouchtchevienne de la coexistence pacifique va amener la Chine à s'engager dans des mouvements de guerre révolutionnaire tant auprès d'alliés des États-Unis (18 pays) que dans des pays alliés à l'URSS (6 pays)¹, ce qui finalement répondait assez bien à l'esprit des non alignés de Bandung. Cet engagement de la Chine auprès des PVD lui vaudra une réputation de championne de la défense des intérêts de pays du tiers-monde.

Après la paralysie diplomatique engendrée par la Révolution culturelle, et en raison du rapprochement sino-américain, Deng Xiaoping énoncera en 1974 à l'ONU la théorie des «trois mondes», théorie suivant laquelle le monde est divisé en trois parties : la première regroupe les deux superpuissances d'alors, la seconde les pays développés et la troisième

les PVD qui constitueraient la force révolutionnaire de l'histoire. La Chine propose plus que jamais son propre modèle de développement économique et refuse toujours de s'engager dans des institutions internationales qui sont vues comme des instruments de domination des deux autres mondes.

Cette théorie des trois mondes sera assez vite abandonnée et dès 1978 les dirigeants chinois évoquent un monde divisé en deux parties, celle de l'URSS et celle des autres pays qui doivent s'unir pour lutter contre l'hégémonisme soviétique. La nouvelle vision chinoise du monde implique l'élaboration d'une diplomatie plus multilatérale. Cette évolution idéologique permet à la Chine de demander l'entrée du pays dans certains organismes internationaux, dont le GATT, étant entendu que le pays bénéficierait au sein de ces organismes des privilèges accordés aux PVD.

Le discours chinois change à nouveau en 1984. Le monde devient global, sans distinction entre différentes parties. Dans ce nouveau contexte international, les pays doivent tous s'efforcer de sauvegarder la paix. L'idéologie ne doit pas constituer un obstacle au développement et les modèles de développement ne doivent pas être imposés aux PVD, mais ceux-ci doivent au contraire choisir leur modèles suivant leur besoins propres, suivant leurs conditions propres. En fait, la Chine des années quatre-vingt se désintéresse des PVD et la diplomatie chinoise est absorbée par la participation du pays aux institutions internationales, par le rapprochement avec l'URSS et par la conquête de nouveaux marchés dans les pays développés.

2) Le nouveau contexte

Les événements de la place Tiananmen et la fin de la guerre froide provoquent une re-

¹ Peter Van Ness, «China and the Tird World : Patterns of Engagement and Indifference», in Samuel S. Kim (éd.), *Chinese Foreign Policy Faces the New Millenium*, 4^{ème} éd., Boulder, Westview Press, 1998, p. 159.

mise en question de la politique extérieure chinoise. Après avoir flirté avec l'idée de rompre avec les États-Unis pour mieux se rapprocher de l'URSS, le gouvernement chinois, sous l'impulsion de la nouvelle faction au pouvoir, redéfinit sa coopération avec les PVD. La Chine craint l'isolement international. Pire, les États-Unis se rapprochent du Japon avec le renouvellement du traité de sécurité entre les deux pays en 1996, puis de la Russie.

Face à cette menace d'isolement, la Chine a raffermi ses relations avec les PVD. Entre 1966 et 1997, le gouvernement chinois n'a effectué que quelques visites officielles de haut niveau (vice-président et au-dessus) que dans 28 PVD². Depuis 1997, le gouvernement chinois a multiplié les visites dans les pays du tiers monde. À chaque visite, ces dirigeants ont réaffirmé l'engagement de la Chine auprès des PVD.

Suivant la nouvelle doctrine chinoise, les PVD auraient en commun une même expérience historique, une lutte passée contre le colonialisme, la lutte contre l'hégémonisme et enfin la confrontation politique avec les pays développés du Nord. Les PVD ne formeraient pas un bloc homogène. Certains se développeraient rapidement, d'autres plus ou moins bien et enfin certains stagneraient. Il est probable, étant donné le souci de symétrie habituel des théoriciens chinois, que le monde développé soit divisé en trois catégories correspondantes. Le monde serait donc désormais divisé en six.

La cause de ces différents degrés de développement proviendrait de l'adaptation de chaque pays face à deux séries de facteurs, les uns favorables au développement, les autres défavorables. Les facteurs favorables sont ceux des avantages monétaires, commerciaux et fiscaux. En contrepartie, plusieurs PVD

souffriraient d'un faible niveau de développement technologique, de mécanismes économiques incompatibles avec ceux de l'économie mondiale, de fondements étatiques faibles³. Ces facteurs seraient la cause du creusement de l'écart entre les pays riches et les pays pauvres et ils constitueraient une source de tension considérable entre les pays. Conséquemment, l'établissement d'un nouvel ordre économique international ainsi que le développement économique des PVD, et en particulier celui de la Chine, serait une contribution importante à la paix mondiale⁴.

Devant ce constat les dirigeants chinois ont développé une double stratégie : 1) cohabiter avec les pays développés et 2) coopérer avec les PVD. C'est ce que le gouvernement chinois appelle «rouler sur deux roues», ce qui n'est pas sans rappeler la fameuse théorie de l'ère de la Révolution culturelle qui consistait à «marcher sur deux jambes», c'est-à-dire, développer simultanément les villes et la campagne, l'industrie lourde et l'industrie légère. Ultimement, cette stratégie devait permettre à l'économie chinoise de réduire sa dépendance face à l'extérieur. Rouler sur deux roues signifie qu'il faut à la fois ouvrir les marchés et libéraliser les échanges, c'est la roue de la cohabitation avec les pays développés et à la fois opérer des transferts de technologie et de savoir-faire avec les PVD, c'est la roue de la coopération.

La Chine devient ainsi l'essieu qui relie les deux roues. L'ancien empire du milieu, retrouve son rôle historique de lien entre des extrêmes, de médiateur entre les mondes. Comme l'explique Shi Guagsheng, le minis-

² Van Ness, *op. cit.*, p. 157-158.

³ Voir par exemple «`Century Observation` View Tortuous Progress in North-South Relations», *Xinhua*, 7 janvier 2001, FBIS-CHI-2001-0107.

⁴ Dong Guozheng, «Jiefangjun Bao Interview on `Peace, Development`», *Jiefangjun Bao*, 31 juillet 2001, FBIS-CHI-2001-0731.

tre chinois du commerce extérieur et de la coopération :

La Chine est un pays en voie de développement, cela ne fait aucun doute, elle va sauvegarder les intérêts des pays en voie de développement et refléter les demandes des pays en voie de développement. Cependant la Chine va, en même temps, avoir une coopération économique et commerciale d'une ampleur considérable avec les pays développés. Par conséquent, après être entrée dans l'OMC, la Chine jouera un rôle positif pour relier les intérêts des pays en voie de développement à ceux des pays développés. «Nous voulons jouer un tel rôle»⁵.

Cette stratégie de la Chine semble d'ailleurs se répéter dans d'autres sphères de sa politique extérieure. Plus concrètement, la Chine demande aux PVD de rechercher la stabilité, de procéder à des ajustements structurels, d'ouvrir leurs marchés, de renforcer les mécanismes de coopération économique, de mettre en place de nouveaux schémas de développement et de renforcer leur capacité de résistance au risques. Des pays développés, elle exige diverses mesures destinées à stimuler le développement et à réduire la pauvreté, comme de l'assistance technique, des prêts à taux préférentiels, de l'investissement dans des projets d'aide. Elle demande aussi à ces pays de résister aux interférences politiques⁶.

3) La Chine et l'OMC

La Chine entend participer très activement aux discussions de l'OMC. Comme il faut s'y attendre, son discours officiel au sein de

l'organisation suit les grandes lignes de sa nouvelle doctrine sur les PVD. Ainsi, les diplomates chinois accueillent-ils favorablement la tenue anticipée de nouveaux rounds de négociation à condition que trois conditions soient respectées. Premièrement, la priorité doit être accordée aux intérêts des PVD dans l'exécution des accords du GATT. La Chine reproche en particulier aux accords sur les textiles et sur les mesures anti-dumping d'avoir été mal implantés, alors que ces accords sont, en théorie, favorables aux PVD. Deuxièmement, il faut définir un échéancier de négociation qui est à l'avantage de tout les pays, et en particulier des PVD. La Chine demande que les tarifs européens sur les produits agricoles et les tarifs des États-Unis sur les textiles soient réduits avant que de considérer un nouvel abaissement de ses tarifs sur les produits non-agricoles. En revanche, les négociations sur les services ne semblent pas lui poser de problème sérieux. Troisièmement, selon les Chinois, les négociations doivent mener à un système commercial international ouvert, compétitif et légal par opposition à un système où les plus forts dominent. Ceci signifie qu'il faut tenir compte du degré de développement de chaque pays et des capacités de négociation de chacun d'eux. L'élaboration de nouvelles normes pour le travail, tel que proposé par les États-Unis, ou l'adoption de nouvelles mesures environnementales sont jugés prématurées. Les nouvelles normes du travail feraient perdre à la Chine un avantage comparatif important et les mesures de protection de l'environnement seraient injustes parce que les pays développés ont pu exploiter les ressources naturelles pendant des années sans se soucier de l'environnement⁷.

⁵ Yu Dong hui, «PRC OFFICIALS View Role China To Play at WTO», *Zhongguo Xinwen She*, 12 novembre 2001, FBIS-CHI-2001-1112.

⁶ Ding Baozhong, «PRC Finance Minister Urges ADB to Help Raise Bank's Poverty-Relief Capacity», *Xinhua*, 11 mai 2001, FBIS-CHI-2001-0511.

⁷ Nous interprétons quelque peu les propos du vice-représentant de la Chine à l'OMC. Hong Wen, «PRC Official Interviewed on New Round of Trade Talks», *Renmin Ribao*, 10 novembre 2001, FBIS-CHI-2001-1110.

Cependant, la véritable position de la Chine dans l'OMC se situe au-delà de ce discours très tiers-mondiste. «Rouler sur deux roues» signifie que la Chine doit retirer des avantages des deux roues, c'est-à-dire profiter du meilleur des deux mondes. Les dirigeants chinois cherchent d'une part promouvoir l'ouverture des secteurs qui rapporteront et d'autre part, veulent diversifier les débouchés pour les produits chinois afin de réduire la dépendance du pays face à l'extérieur. Ceci devrait mener la Chine tantôt à demander une certaine protection pour les secteurs de son économie qui sont faibles, tantôt à rechercher un meilleur accès pour les secteurs florissants de son économie. Dans le premier cas la Chine sollicitera l'appui des PVD pour obtenir de l'OMC un assouplissement des règles de libre-échange. Dans le second cas, Pékin s'appuiera sur les pays développés pour franchir les différentes barrières tarifaires et non-tarifaires dressées contre ses produits d'exportation.

Les secteurs du marché où la Chine devrait demander l'appui des PVD afin d'obtenir le maintien de mesures protectionnistes sont de deux types⁸. Il s'agit premièrement de secteurs qui sont bien développés à l'intérieur du marché chinois, mais qui pourraient subir une compétition désastreuse des pays développés. L'industrie de la machinerie agricole constitue un bon exemple de secteur. Dans ce cas, la Chine devrait s'efforcer de parvenir à l'autosuffisance. Le second secteur est constitué d'industries qui jouissent d'un fort taux de croissance, mais dont la productivité est faible en raison de technologies désuètes. Les industries de l'automobile, des transports lourds et de l'aéronautique tombent dans cette catégorie. La Chine chercherait dans ce

cas à importer massivement des hautes technologies afin de moderniser la production et éventuellement de raffermir le positionnement de ces industries sur le marché chinois et à l'exportation.

Les secteurs où la Chine croit pouvoir concurrencer les pays occidentaux sont ceux où elle jouit déjà d'avantages comparatifs importants. Ici encore deux types de secteurs ressortent. Le premier secteur est celui des industries où la Chine, en raison de sa main d'œuvre bon marché, domine le marché. Il s'agit des industries des textiles, de l'électronique, et de l'électroménager. Ces secteurs qui représentent actuellement près de 42% du total des exportations chinoises devraient compter en 2005 pour 50% de celles-ci⁹. Le gouvernement chinois pense atteindre cet objectif en introduisant de nouvelles normes relatives à la standardisation, la transparence et l'unification des produits. Le gouvernement veut également mener une offensive internationale pour améliorer l'image de marque des produits de ces industries. Le second secteur où la Chine pense pouvoir concurrencer les pays développés est celui des nouvelles industries. Il s'agit par exemple des industries de la biotechnologie ou de la fibre optique. Le gouvernement chinois estime que la nouveauté de ces industries signifie que l'écart technologiques entre les pays engagé dans ces domaine est minime. Il en résulte une course aux brevets que la Chine peut gagner. À titre d'exemple, les industries de l'information ont connu en Chine en 2000 un taux de croissance de 19 % et représentent maintenant 4% du PNB du pays¹⁰.

⁸ Les quatre catégories ont été énoncées par Li Shousheng, directeur du département des affaires économiques générales, à la commission d'État à l'économie et au commerce, voir Yin Dandan, «PRC Calls Attention to Manufacturing After WTO Entry», *Beijing Zhongguo Xinwen Shi*, 26 septembre 2001, FBIS-CHI-2001-0926.

⁹ La Chine est le premier producteur mondial de télévision (36,2% du marché), de laveuses (23,5%), de climatiseurs (50,1%), de photocopieuses (60%), et de motocyclettes (60%). «ROK's Yonhap : China Emerging Economic Power in IT, Electronics», 21 février 2001, FBIS-LAT-2001-0221.

¹⁰ «PRC : Information Industry's Contribution to GDP Growth Discussed», *Xinhua*, 14 août 2001, FBIS-CHI-2001-0814.

En vérité, la Chine est en compétition avec les pays en voie de développement dans les secteurs où elle jouit d'une main d'œuvre abondante ainsi que dans les secteurs à faible intensité technologique qu'elle domine, comme ceux de l'électronique et de l'électroménager. La réponse des dirigeants chinois face aux inquiétudes des PVD est que le développement progressif de ces secteurs en Chine va amener une délocalisation des industries les moins performantes vers les PVD. Ainsi, le Vietnam accueille-t-il des filiales chinoises d'usines de production de motocyclettes, de téléviseurs, de climatiseurs et de lecteurs de DVD¹¹.

Cependant, les possibilités de coopération dans les autres secteurs sont nombreuses et déjà des alliances se tissent entre la Chine divers PVD dans les industries de l'aéronautique, avec le Brésil ou de l'informatique, avec l'Inde¹². Ainsi, la Chine a-t-elle signé des accords de coopération technique et économiques avec 16 États latino-américains (une centaine de projets sont en marche) et des accords de protections des investissements avec 11 d'entre-eux. 300 entreprises à capitaux chinois opèrent en Amérique latine, tandis que des capitaux latino-américains ont investi dans 5,800 entreprises en Chine¹³

Li Peng, lors de sa visite en Argentine en novembre 2001, a dressé un plan de coopération en cinq points entre la Chine et l'Amérique latine, plan qui donne un aperçu de l'étendue de la nouvelle stratégie commerciale chinoise avec les PVD¹⁴. Selon lui, la Chine doit :

- 1) Renforcer les visites de haut rang.
- 2) Augmenter les échanges commerciaux, en particulier ceux de haute-technologie.
- 3) Raffermer les échanges entre les parlements de pays d'Amérique latine et l'Assemblée populaire chinoise.
- 4) Maintenir des liens de coopération étroits pour la sauvegarde de la démocratisation des relations internationales et pour la sauvegarde des intérêts des pays en voie de développement.
- 5) Raffermer les échanges entre organisations non-gouvernementales, mener des échanges tout azimut en matière de science, de culture et de technologie.

Cette alliance Sud-Sud a déjà procuré à la Chine des avantages importants. L'appui des PVD a pesé lourd dans la question du siège de Taïwan à l'ONU; les appuis de PVD ont placé en minorité les États-Unis à la commission des droits de la personne de l'ONU et ont stoppés une condamnation de la Chine. La place de la Chine dans les organisations internationales est de plus en plus importante.

Conclusion

La Chine n'est pas le seul pays à pouvoir prendre le leadership des PVD et les médias à la conférence de Doha ont plutôt souligné le rôle de leader de l'Inde ou du Brésil. Il est vrai qu'officiellement, la Chine refuse de prendre le leadership des PVD. Ce refus est solidement enraciné dans la crainte de certains dirigeants que le pays ne remplace l'URSS dans l'imaginaire occidental¹⁵. Ceci n'empêche pas les dirigeants chinois de clamer que l'entrée de leur pays dans l'OMC permettra d'établir au sein de l'organisation une nouvelle dynamique plus

¹¹ «Xinhua : Chinese Investor Eye Vietnam Market», *Xinhua*, 7 juillet 2001, FBIS-CHI-2001-0707.

¹² Wang Fang et Fu Xu, «Renmin Ribao Acclaims Li Peng's Visit To India», *Renmin Ribao*, 18 janvier 2001, FBIS-CHI-2001-0118.

¹³ «Li Peng Views News Era With WTO Accession», *Xinhua*, 9 novembre 2001, FBIS-CHI-2001-1109.

¹⁴ *Loc. cit.*

¹⁵ Wang Yusheng, «Renmin Ribao Views China's Strategy of 'Hiding Our Capacity, Time'», *Renmin Ribao*, 10 août 2001, FBIS-CHI-2001-0813.

favorable aux pays en voie de développement.

Le leadership reconnu et leadership réel doivent être distingués l'un de l'autre. Encore une fois, la position de la Chine semble très nuancée. Il serait en effet aventureux de sous-estimer la part grandissante de la Chine dans l'économie mondiale. Pour cette raison, son influence sur les PVD pourrait être plus considérable que celle du Brésil et de l'Inde. D'autre part, il apparaît très clairement que les intérêts économiques de la Chine sont parfois contraires à ceux de la plupart des PVD. Les leadership de la Chine semble donc faire partie d'une stratégie plus globale de positionnement international, stratégie où les PVD occupent une place certes importante, mais pas aussi déterminante que les dirigeants chinois veulent le laisser paraître. En fait, la Chine semble vouloir bénéficier de ce que les deux mondes offrent de plus avantageux, c'est-à-dire d'une part un accès plus facile aux marchés des pays développés et une protection de ses investissements dans le PVD et d'autre part la garantie de mesures d'exception à titre de PVD pour protéger son propre marché.

Cette question de la protection du marché chinois et d'ailleurs loin d'être résolue et pourrait générer des frictions avec les autres pays membres de l'OMC. Les barrières non-tarifaires qui existent à l'entrée du marché chinois ne sont pas que de nature légale, mais proviennent plutôt de la nature très particulière du régime communiste chinois. Un renforcement progressif de l'appareil législatif peut rassurer les investisseurs étrangers et conférer au système économique chinois une nouvelle image de neutralité commerciale. Cette vision quelque peu idyllique de la transformation, néanmoins réelle, du marché chinois néglige cependant que le PCC exerce sur les principaux secteurs de l'économie un contrôle bien réel dont il ne veut pas se départir. La faction de Jiang Zemin a en effet ren-

forcer les mécanismes de contrôle du Parti sur la société chinoise, et ces mécanismes ne sont pas que de nature légale ou économique. Ils sont politiques, idéologiques et organisationnels. À titre d'exemple, il faut rappeler que les membres du PCC sont tenus par la constitution du Parti, de placer leur allégeance au Parti au dessus de leur allégeance aux lois du pays. Les juges chinois sont donc partiaux lorsque le Parti est impliqué dans une cause. De même, dans les sociétés privées, les cadres chinois membres du PCC vouent une allégeance première au PCC. Ce réseau omniprésent de support au PCC donne à ce dernier un pouvoir occulte considérable que seules les divisions intestines dans le Parti peuvent tempérer.

À l'inverse, ces divisions à l'intérieur du Parti ralentissent l'implantation de diverses mesures de standardisation, de transparence et de rationalisation que le gouvernement central tente de mettre en place. Les autorités centrales ont d'ailleurs souvent utilisé le prétexte de l'obligation faite aux nouveaux membres de l'OMC pour engager la Chine dans une série de réformes qui autrement auraient pu être beaucoup plus difficiles à réaliser. Cependant, la difficultés avec laquelle ces réformes progressent laissent penser que même dans les secteurs de l'économie où le gouvernement chinois accepte de jouer pleinement le jeu de la concurrence, il lui sera difficile d'obtenir l'abolition complète des barrières non-tarifaires. Un échec de la Chine dans ces secteurs pourrait miner la crédibilité internationale du pays et compromettre le rôle de médiateur entre les deux mondes qu'il se donne.

L'OMC ne constitue pas la seule option de politique commerciale extérieure du pays. Un échec des négociations dans cette organisation demeure possible, et en ce cas, les pays pourraient décider de régler leurs dif-

férents commerciaux par des discussions bilatérales ou encore pourraient se subdiviser en blocs économiques fermés sur eux-mêmes¹⁶. La Chine a d'ailleurs accepté, au début de novembre 2001 de discuter du principe de la construction d'une zone de libre-échange entre les pays de l'ASEAN¹⁷. De plus, les relations que la Chine tente de consolider avec l'Amérique latine et l'Afrique pourraient se révéler très utiles en cas d'échec de l'OMC.

¹⁶ «WTO Executive Chairman Stresses Significance of China's WTO Entry», *Xinhua*, 10 novembre 2001, FBIS-CHI-2001-1110.

¹⁷ «Singapore Official Urges WTO Members To Avoid Creating More Trade Blocs», *Doha Gulf Times*, 11 novembre 2001, FBIS-NES-2001-1112.

