

## Chapitre 1

### **Bilan des progrès accomplis et problèmes à résoudre**

*La Chine est parvenue à créer un environnement économique plus propice à l'investissement étranger (IDE). Il s'agit maintenant de mettre en place un cadre institutionnel plus réglementé, propre à attirer un IDE de haute qualité en provenance des pays de l'OCDE. L'OCDE propose une série d'options stratégiques que le gouvernement chinois pourra envisager pour parvenir à ce résultat : poursuite de la simplification du processus d'approbation des projets d'investissement, remise en question de certaines restrictions sectorielles à l'investissement étranger, adoption de mesures pour améliorer la transparence et renforcer la primauté du droit.*

## **A. BILAN**

La Chine est parvenue à attirer avec beaucoup de succès des investissements directs étrangers (IDE), et l'amélioration du plan directeur qui leur est applicable a été très sensible. Il reste toutefois de nombreuses possibilités encore inexploitées d'attirer des IDE en provenance des pays de l'OCDE. Il faut redoubler d'efforts pour rendre les lois et réglementations conformes aux normes internationalement reconnues et veiller à leur respect au niveau local. Diverses options s'offrent à la Chine pour mettre en place un système mieux réglementé.

### **1. L'environnement économique de la Chine est maintenant beaucoup plus favorable aux IDE**

Comme le montre la présente étude, la Chine a créé un environnement économique beaucoup plus favorable aux IDE depuis les changements majeurs liés à la réforme économique qui a commencé en 1978. Un système économique clos s'est rapidement ouvert aux échanges et à l'investissement. D'importantes institutions économiques ont été remplacées ou transformées. D'autres, comme les entreprises publiques (EP) et le système financier, font actuellement l'objet d'une réforme engagée depuis un certain temps et qui portera ses fruits à l'avenir.

Les IDE jouent un rôle important dans le développement économique de la Chine depuis près d'un quart de siècle. Ils ont permis au pays de créer de nouvelles branches d'activité industrielle et aux consommateurs chinois d'accéder à une gamme très élargie de biens et de services. Ils ont apporté des technologies nouvelles dans bien des domaines. Les entreprises à participation étrangère (EPE) ont créé des emplois qui s'accompagnent souvent d'une formation assurant une expérience et des compétences aussi bien techniques que gestionnelles transférables aux entreprises chinoises. Les IDE jouent un rôle majeur dans l'expansion du commerce international de la Chine, qui s'est développé au point de représenter la moitié de son PIB. Les EPE assurent maintenant la moitié du commerce réciproque de marchandises du pays. Elles offrent, directement ou non, des millions d'emplois.

Il faut noter en même temps que la Chine reçoit beaucoup plus d'IDE par habitant que de nombreux pays aussi bien développés qu'en développement, et qu'une bonne part des IDE y prend la forme de financements à court terme d'activités manufacturières à forte intensité de main-d'œuvre,

alors que les investissements dans les activités de haute technologie, en particulier dans le secteur des services, sont à la traîne. Il reste donc beaucoup à faire pour améliorer la qualité des IDE et pour continuer à en accroître le volume.

## **2. Après l'adhésion de la Chine à l'OMC, le problème consiste à attirer des IDE de haute qualité**

Il s'agit maintenant d'attirer davantage de projets à long terme, à forte intensité de capital, de haute technologie et à forte valeur ajoutée dans un plus grand nombre de secteurs de l'économie. La Chine doit également adopter des plans directeurs visant à optimiser les effets d'entraînement de la présence d'entreprises étrangères sur l'économie nationale.

L'adhésion de la Chine à l'OMC a déjà permis de faire beaucoup avancer la politique en matière d'IDE. Non seulement la Chine a supprimé les mesures d'investissement liées au commerce (MIC) mais en outre, elle ouvre ses secteurs des services, notamment son secteur financier. Les EPE existantes peuvent maintenant distribuer leurs produits en Chine et participer aux échanges internationaux. Ces changements donneront aux pays membres de l'OCDE la possibilité de jouer un rôle plus actif en effectuant des investissements directs en Chine.

Les entreprises multinationales des pays de l'OCDE ont le capital et la technologie nécessaires pour pouvoir proposer des projets accompagnés de méthodes de production modernes. Mais à eux tous, ces pays n'ont apporté qu'une faible proportion des IDE dont a bénéficié la Chine, particulièrement en comparaison de leur place relativement importante dans le commerce de marchandises de ce pays.

## **3. Vers une stratégie visant à attirer les IDE en s'appuyant sur des règles**

Dans le passé, la Chine attirait des IDE en partie en offrant des incitations telles que des allègements fiscaux. Les incitations de ce genre ont été efficaces au commencement de la période de réforme et de l'ouverture du début des années 80, à tel point que l'on considérait qu'elles compensaient en partie l'absence d'entreprises et d'infrastructures préexistantes susceptibles d'accueillir des investissements étrangers. Ces incitations étaient aussi censées faire de la Chine une destination attractive pour l'investissement à une époque où cela n'était pas encore évident. On ne sait pas exactement si un assortiment aussi divers d'incitations est nécessaire pour attirer des IDE maintenant que la Chine est bien connue des investisseurs à l'échelon mondial. Comme on le verra plus loin, de récentes études montrent que les

investisseurs étrangers accordent beaucoup plus d'importance au système réglementaire global qu'aux incitations.

Les incitations offertes aux investisseurs étrangers peuvent être réexaminées dans les meilleures conditions lorsque ce processus s'inscrit dans le cadre d'un effort de plus grande envergure pour rendre l'ensemble du système fiscal national plus équitable, plus simple, plus transparent et plus favorable à l'investissement privé, aussi bien étranger qu'intérieur. On peut raisonnablement accorder un rang de priorité plus élevé à cette tâche qu'à la suppression des avantages fiscaux, avant de corriger les défauts qu'elles comportent en constituant prétendument une compensation.

Un récent rapport de l'OCDE sur les IDE au service du développement confirme que les investisseurs étrangers préfèrent effectuer leurs investissements – en particulier les grands investissements à long terme – dans des pays et territoires offrant un cadre transparent. De profonds changements de politique et de législation nécessitent un délai de préparation et de consultation suffisant, et il est très souhaitable de donner aux investisseurs étrangers la possibilité de faire connaître leur point de vue avant de procéder à des changements.

Non contente d'offrir des avantages fiscaux, la Chine s'est employée activement à attirer des IDE en facilitant l'investissement sur son territoire. Pour cela, elle a notamment réduit les délais d'approbation des IDE et aussi, développé et modernisé ses infrastructures matérielles. Ces mesures créent un environnement plus favorable aux IDE et peuvent également comporter des avantages pour les entreprises locales. Les mesures destinées à faciliter l'investissement peuvent être utilisées par les autorités locales pour entrer en concurrence entre elles afin d'attirer des IDE. Une telle concurrence est saine parce qu'elle améliore le cadre de l'activité économique d'ensemble du pays sans risquer de grever les ressources budgétaires.

Un système juridique solide est un élément clé d'un cadre de l'investissement fondé sur des règles, et ce système commence à se mettre en place en Chine, où le gouvernement a adopté, en un laps de temps remarquablement court, tout un ensemble de lois relatives aux IDE. Il s'efforce en outre de créer un système judiciaire impartial et efficace, mais pour des raisons liées aux institutions et aux ressources humaines, cette tâche prendra des années plutôt que des mois.

Un strict respect de la loi est important car les investisseurs aussi bien étrangers que chinois ont besoin de droits de propriété garantis, notamment de droit de propriété intellectuelle. De nombreux pays, dont plusieurs voisins de la Chine, ont, pendant un certain temps, copié les produits de leurs concurrents. Mais comme nous le montre l'histoire de la technologie mondiale, les Chinois sont eux-mêmes très inventifs lorsque le cadre

institutionnel le leur permet. Le nombre de brevets nationaux en très forte progression témoigne que c'est encore le cas. Une application plus rigoureuse de la législation chinoise concernant la protection des DPI et des engagements plus énergiques dans ce domaine s'imposent, non seulement pour attirer des IDE mais aussi pour stimuler la créativité locale.

Pour des raisons de transparence, il faut mettre en place un système législatif et réglementaire qui soit stable, cohérent au plan interne et accessible au public sous une forme compréhensible. La cohérence entre la législation et la réglementation nationales et locales est exigée par l'OMC, l'OCDE et les autres normes internationalement reconnues. L'existence de règles internes secrètes régissant l'approbation des projets d'investissement, par exemple, n'est pas compatible avec le principe de transparence.

Des consultations avec la communauté des investisseurs internationaux sur une législation et une réglementation nouvelles concernant les IDE ont lieu actuellement, mais elles sont généralement sélectives, de telle sorte que certains des principaux investisseurs étrangers qui se considèrent comme des acteurs clés dans un secteur particulier se plaignent d'être laissés pour compte. Dans les pays de l'OCDE, la liberté de discussion et d'expression facilite la formulation de lois nouvelles en permettant à la population, et notamment à toutes les parties intéressées, d'émettre des objections et de faire des suggestions avant l'adoption d'une loi. Le fait d'attendre que les lois soient promulguées avant de découvrir quels problèmes pose leur application complique la situation en obligeant les autorités à établir, en plus de la loi d'origine, des séries de règles d'application et de lois révisées.

En s'orientant vers une stratégie d'attraction des IDE fondée sur des règles, on s'oriente parallèlement vers une concurrence basée sur l'amélioration des normes dans des domaines tels que la protection de l'environnement et la gestion de la main-d'œuvre. Un important aspect de ce changement de stratégie consiste à renoncer à une application laxiste des normes environnementales, pour les respecter rigoureusement dorénavant. Un pays ou une localité respectant ces normes pourrait décourager les investissements d'industries polluantes mais avoir de bonnes chances d'attirer des IDE de la part de sociétés opérant dans les secteurs des services ou des activités manufacturières de pointe parce que celles-ci recherchent des emplacements capables d'attirer durablement un personnel très mobile et qui ne souhaite pas vivre dans un environnement déplaisant.

Même lorsqu'une entreprise publique dominante a été partiellement privatisée, rien ne garantit qu'elle cessera d'exercer un monopole non justifié par la nature du marché concerné. La politique de la concurrence doit être renforcée pour permettre aux nouvelles entreprises, nationales ou financées par des investissements étrangers, d'accéder au marché. La politique de la

concurrence est d'autant plus importante que la réforme des entreprises publiques atteint un nouveau stade auquel les entreprises étrangères jouent un rôle de plus en plus important dans les privatisations, ce qui leur permet d'apporter une contribution positive à la restructuration industrielle qui assurera des gains de productivité industrielle spectaculaires.

Le rôle croissant joué par les fusions et les rachats dans les IDE nécessitera une réglementation prudentielle plus efficace des marchés des capitaux de la Chine et une amélioration tangible des normes générales de gouvernement d'entreprise. La réforme du secteur bancaire devra également être menée à bien si l'on veut que le système financier soit suffisamment solide pour jouer son rôle dans ce processus.

#### **4. Les entreprises locales profiteront de l'amélioration du cadre d'accueil des IDE**

D'après l'expérience des pays de l'OCDE, un contexte réglementaire favorisant la concurrence et dans lequel les entreprises sous contrôle étranger sont traitées de la même façon que les entreprises locales offre les meilleures conditions pour développer les entreprises créées localement. La propre expérience de la Chine est elle aussi instructive à cet égard. L'environnement favorable créé pour les entreprises étrangères dans les zones économique spéciales (ZES) et d'autres « zones ouvertes » s'est avéré propice à l'apparition d'entreprises privées locales dynamiques qui assurent une part de la production plus grande que les provinces de l'arrière-pays. La plupart des affaires portées devant les tribunaux s'occupant des questions de DPI, qui ont été créés en partie pour faire face aux problèmes rencontrés par les investisseurs étrangers ont été le fait de plaignants chinois. Les secteurs industriels largement ouverts aux IDE se caractérisent déjà par des entreprises locales plus prospères, tandis que les secteurs protégés restent dominés par des monopoles d'État qui sont souvent inefficaces et assurent aux clients des services qui ne sont pas toujours satisfaisants. Les craintes de voir la libéralisation de ces secteurs déboucher sur une domination des EPE ne sont guère fondées, à condition que cette libéralisation s'accompagne de l'adoption d'une législation efficace contre les monopoles et pour la concurrence et qui soit appliquée de façon non discriminatoire aux entreprises aussi bien chinoises qu'étrangères. Pour assurer une plus grande cohérence, il faudra mieux coordonner et renforcer les structures administratives qui contribueront à une bonne gouvernance. Pour y parvenir, on pourrait par exemple :

- Nommer un organisme unique comme le MC pour coordonner l'élaboration de la politique de la Chine en matière d'IDE et notamment coopérer avec l'OCDE.

- Créer un groupe inter-ministériel chargé d'examiner, de mettre au point et d'exécuter les politiques relatives aux IDE.

## B. OPTIONS ENVISAGEABLES

### 1. Consolider les avantages découlant de l'adhésion à l'OMC

Les engagements pris par la Chine lorsqu'elle a adhéré à l'OMC représentent un important pas en avant vers la libéralisation de sa réglementation de l'investissement, particulièrement par rapport aux mesures liées aux échanges (MLE) et aux droits de propriété intellectuelle (DPI) couverts par les normes de l'OMC. La Chine s'emploie activement à s'acquitter de ces engagements, avec le concours d'autres membres de l'OMC.

#### **Protectionnisme local**

Il ne fait aucun doute que le gouvernement central est résolu à tirer tous les avantages qu'il escompte de son adhésion à l'OMC, malgré la persistance d'une opposition protectionniste à l'échelon local, au niveau des entreprises et parfois même au niveau ministériel. Il est interdit aux autorités locales de pratiquer un protectionnisme local, conformément à la législation officielle adoptée en avril 2001, mais on ne sait pas encore exactement dans quelle mesure cette interdiction a été efficace. Pour faire en sorte que les investisseurs étrangers et les autres observateurs comprennent qu'aucun effort n'est épargné pour assurer le respect des obligations imposées par l'OMC concernant les IDE au niveau local, les autorités chinoises pourraient notamment :

- Établir un rapport annuel sur le respect, à l'échelon local, des engagements pris en matière d'investissement et énonçant les problèmes rencontrés ainsi que les mesures prises pour les résoudre.
- Veiller à ce que les Dispositions générales régissant les investissements étrangers restent conformes aux pratiques agréées concernant les obligations de résultat, notamment à l'Article 10 sur les prescriptions relatives aux exportations.

#### **Transparence et réglementation applicable au processus d'approbation**

Les réglementations internes (*neibu*) régissant le processus par lequel les projets d'IDE sont approuvés de même que les réglementations publiques (*gongkai*) ne sont pas transparentes. On signale que certaines réglementations locales (*neibu*) persistent et qu'elles sont généralement plus restrictives que la législation et les réglementations nationales. L'existence de réglementations non publiées permet la persistance de règles qui seraient inacceptables si elles étaient publiées. Toutefois, tant que ces réglementations non publiées ne sont

pas rendues publiques, il est impossible de déterminer si elles sont ou non acceptables.

Le gouvernement chinois est déjà conscient de ce problème et s'engage à le résoudre à la suite de son adhésion à l'OMC. Sa solution rationnelle implique une procédure en deux temps :

- On peut juger souhaitable de révéler toutes les règles et réglementations locales de type *neibu*, c'est-à-dire de les convertir en règles et réglementations de type *gongkai*, en chargeant initialement les autorités locales qui les administrent de les communiquer au ministère du Commerce extérieur et de la Coopération économique (MC), qui les communiquera lui-même au public, notamment aux investisseurs étrangers, avec toute règle *neibu* encore éventuellement en vigueur au niveau national.
- Après avoir été pleinement divulguées, ces règles devraient peut-être être abolies lorsqu'elles ne sont pas compatibles avec le droit national ou d'autres réglementations, ou qu'elles vont à l'encontre des obligations internationales de la Chine. Autrement, si l'on estime qu'elles méritent d'être conservées et qu'elles sont également conformes aux obligations internationales de la Chine et à la législation nationale, on peut les incorporer dans les réglementations *gongkai* existantes ou les promulguer séparément.

## **2. Autres mesures destinées à attirer les IDE et à en maximiser les avantages**

Les engagements internationaux actuels de la Chine sont une étape sur le chemin de la libéralisation et ne sont pas pleinement synonymes de libéralisation proprement dite. Pour mettre en place un système reposant pleinement sur des règles propres à attirer les IDE, on pourrait prendre de nouvelles mesures de libéralisation de l'investissement susceptibles d'améliorer le cadre d'accueil des IDE.

### ***Libéralisation plus poussée du processus d'approbation***

#### ***Simplification du processus d'approbation***

On pourrait modifier le processus d'approbation pour éviter des retards et obstacles superflus. Les solutions envisageables sont les suivantes :

- Relever la valeur maximum d'un projet d'IDE au delà de laquelle son approbation doit être soumise aux ministères du gouvernement central au niveau national, et renforcer en conséquence les pouvoirs d'approbation des autorités locales.



- Reclasser les projets de « soumis à restrictions » à « autorisés » ou d'« autorisés » à « encouragés », selon le cas, conformément à un calendrier bien déterminé, pour faire en sorte que les projet soient soumis à approbation au niveau local et non national. (A moins que les manuels de directives relatifs aux investissements étrangers soient remplacés par un autre cadre d'orientation, comme recommandé ci-après.)
- Réduire le nombre d'étapes du processus d'approbation en fusionnant ou en éliminant certains éléments pour en arriver à une procédure qui soit véritablement du type « guichet unique ».
- Accélérer le processus d'approbation au niveau national en y affectant davantage de ressources, notamment en personnel, et en réorganisant le processus pour le rendre plus efficace.
- Fixer un délai acceptable pour l'approbation ou le rejet d'un projet par l'autorité ou les autorités chargée(s) de l'examiner et de l'approuver.
- Instituer ultérieurement un système d'approbation automatique dans un délai raisonnable pour tous les projets répondant pleinement aux critères d'approbation annoncés.

### **Séparer l'approbation des IDE des autres opérations**

Il est vain de maintenir le processus d'approbation des projets d'IDE dans le cadre de procédures administratives héritées d'un système de planification centralisée tombé depuis longtemps en désuétude.

On pourrait rendre cette séparation plus claire en :

- Séparant l'approbation des IDE par la Commission de développement et de planification d'État (CDPE) de la fonction de cet organisme consistant à approuver les plans d'investissement des entreprises publiques locales (EP).

Il est déroutant et inapproprié pour les autorités chargées d'approuver les IDE de s'occuper également des activités menées localement pour les promouvoir et les attirer. Bien que l'on ait créé des organismes spécialisés de promotion des IDE dans de nombreuses localités, ailleurs, les activités relèvent encore du même organisme.

On pourrait éliminer les dernières causes de confusion en :

- créant des organismes distincts chargés respectivement d'approuver les IDE et de les promouvoir là où cela n'est pas encore le cas.

### **Incitations régionales**

Dans la mesure où les incitations à l'investissement offertes aux EPE sont les mêmes que celles offertes aux entreprises locales, la politique consistant à attirer des investissements dans l'ouest et le centre du pays est conforme au principe du « traitement national ». Ces incitations ne constituent cependant

pas une condition suffisante pour accroître l'investissement dans ces régions. Si le gouvernement chinois souhaite réorienter l'investissement vers l'ouest, il se peut qu'il préfère y mettre essentiellement l'accent sur l'amélioration du cadre de l'activité économique.

La politique actuelle consistant à affecter des fonds publics à la construction d'infrastructures dans l'ouest et le centre du pays constitue déjà un important élément de cet effort. Le développement institutionnel est également nécessaire. Pour l'assurer, on pourrait par exemple :

- Aligner les normes de promotion et d'approbation de l'investissement dans ces régions sur celles en vigueur dans les régions côtières ouvertes, où les autorités interprètent généralement de façon beaucoup plus flexibles les lois et réglementations relatives aux IDE.
- Organiser des visites de responsables des régions Centre et Ouest à leurs homologues des ZES et à d'autres zones ouvertes de l'est du pays pour partager leur expérience et mieux comprendre les procédures qui ont permis d'attirer des investissements.

Ces mesures auraient un rapport coût-efficacité relativement positif et resteraient valables même si la politique « d'investissement dans l'ouest » venait à être modifiée.

### **Reconsidérer les restrictions qui subsistent au statut de propriété**

Comme indiqué en détail au chapitre 2 de la présente étude, les engagements d'accès au marché dans le secteur industriel comme dans celui des services permettent déjà à des étrangers de contrôler totalement diverses entreprises dans un certain nombre de secteurs dans des délais raisonnables compris le plus souvent entre 3 et 5 ans (dans le secteur de la réassurance, des entreprises entièrement sous contrôle étranger sont autorisées, ce qui ne sera le cas que dans 6 ans pour les cabinets de conseil en gestion). Mais tous les secteurs ne seront pas aussi largement ouverts. Il y aura encore des restrictions dans des secteurs qui doivent avoir un plus large accès au marché.

Compte tenu du bilan positif que l'on peut faire à ce jour dans les secteurs ouverts à 100 % au capital étranger, les prochaines étapes du processus d'ouverture pourraient être les suivantes :

- Publier une liste complète de toutes les restrictions auxquelles sont soumis les capitaux étrangers dans tous les secteurs.
- Expliquer les raisons de chacune de ces restrictions.
- Supprimer progressivement ces restrictions.
- Instituer progressivement une ouverture totale aux capitaux étrangers dans les derniers secteurs, dans un délai similaire à celui observé dans les autres

secteurs en vertu d'engagements en vigueur lorsque cet argument ne peut être invoqué de façon plausible.

### **Manuels de directives concernant l'investissement étranger**

A la suite de l'adhésion de la Chine à l'OMC, trois manuels révisés pour orienter les investissements étrangers (respectivement : encouragés, soumis à restrictions et interdits) sont entrés en vigueur en avril 2002. Ils représentent un pas en avant considérable vers la libéralisation de la réglementation applicable aux IDE. Il faut féliciter les autorités chinoises de ce progrès et les encourager sur la voie d'une libéralisation plus poussée en supprimant davantage de catégories de projets figurant dans la liste des investissements étrangers interdits dans certains secteurs. L'inclusion des secteurs où le contrôle de l'État est jugé souhaitable est compréhensible, comme dans le cas des projets qui menacent la sécurité ou le fonctionnement d'installations militaires mais quand cela n'est pas évident, il serait utile d'expliquer le raisonnement suivi.

On ne sait pas exactement s'il y a un intérêt quelconque à conserver un vaste ensemble de secteurs soumis à restrictions qui rendent le processus d'approbation concrètement plus difficile pour toutes sortes d'industries et de services, notamment – et il est important de le noter – la plupart des secteurs de services qui sont en voie d'être ouverts à la suite de l'adhésion à l'OMC. L'existence de la liste de restrictions implique le renvoi de la décision d'approuver un projet devant une autorité nationale (généralement la Commission de développement et de planification d'État – CDPE). Cette autorité nationale décide ensuite d'approuver un projet en fonction de critères concernant la politique économique nationale ou d'autres considérations opaques car non précisées, de telle sorte qu'un investisseur étranger ne peut raisonnablement tenter de s'y conformer.

- On pourrait envisager de supprimer purement et simplement la liste de restrictions à un moment où les autorités chinoises jugent une plus grande ouverture aux investissements étrangers appropriée au stade de développement de l'économie nationale, dans le cadre de la prochaine phase de libéralisation du régime des IDE.

A la différence des deux autres manuels publiés, celui qui est préconisé ne limite en aucune façon les IDE. L'avenir de ce manuel sera largement déterminé par la politique que le gouvernement chinois suivra concernant les incitations propres à attirer les IDE.

Une raison de se demander s'il est vraiment nécessaire de maintenir le manuel préconisé tient à la complexité et aux délais accrus qui ont résulté des libéralisations successives et qui seront certainement aggravés par une libéralisation plus poussée. La liste est maintenant si détaillée que de

nombreuses rubriques risquent de tomber rapidement en désuétude du fait du progrès technologique.

Ce que l'on appelle la « liste » des projets d'investissement autorisés – et il en existe dans la pratique beaucoup plus de trois – n'est pas publiée, mais comprend tous les projets ne figurant pas dans les trois manuels publiés sur les directives concernant les IDE.

On pourrait présenter plus clairement la gamme d'investissements étrangers autorisés en :

- Remplaçant le système de manuels par une seule liste restreinte de secteurs fermés à une participation étrangère, et complétée par une explication claire des critères de sélection. Tous les projets ne figurant pas dans la liste seraient alors autorisés.

A titre provisoire, dans le cadre d'une réforme globale des manuels, il y aurait intérêt à réexaminer l'interdiction des investissements étrangers lorsque l'on pourrait parvenir plus efficacement à contrôler des activités bien déterminées par exemple par le biais d'une réglementation prudentielle. En conséquence, on publierait une liste d'interdictions plus courte limitée aux éléments pour lesquels des restrictions sont couramment imposées au niveau international, ou auxquels la Chine a une raison particulière et compréhensible d'imposer des restrictions.

La Chine impose actuellement des restrictions à quelques activités traditionnelles telles que la production de thé vert, la médecine chinoise traditionnelle, la laque sans corps, le papier de riz et les tablettes à encre. Cette interdiction est probablement censée assurer la survie de ces activités considérées comme faisant partie du patrimoine national. Si tel est le cas, l'interdiction d'injections de capitaux destinés à financer ces activités semblerait un moyen inapproprié au but poursuivi, pour lequel il vaudrait sans doute mieux procéder autrement, par exemple accroître les ressources affectées à l'éducation et à la formation dans ces domaines.

Une autre catégorie d'IDE interdite concerne la création de sociétés d'opérations à terme. Il semble qu'il n'y ait aucun intérêt à empêcher l'entrée des IDE dans ce secteur financier et qu'il vaille mieux imposer une réglementation prudentielle appropriée couvrant aussi bien les entreprises sous contrôle étranger que les entreprises nationales.

### **Critères de la BPC applicables à l'octroi de licences à des banques étrangères**

La Chine s'est engagée à ouvrir largement son secteur bancaire à des participations étrangères (voir chapitre 2 de la présente étude). Toutefois, les réglementations consécutives promulguées par la Banque populaire de Chine (BPC) en février 2002 exigent de tels niveaux de capitaux pour ouvrir des

succursales en Chine que seules, les plus grandes banques pourront profiter des nouvelles possibilités d'accès au marché. Alors que les conditions à remplir pour ouvrir une représentation sont relativement simples, elles sont beaucoup plus strictes pour ce qui est de créer une succursale car la banque mère doit pour cela disposer de 20 milliards de dollars d'actifs totaux et de 10 milliards pour ouvrir une filiale. Il existe six niveaux d'agences bancaires, avec des fonds d'exploitation minimum dans le cas des agences et des capitaux minimum dans celui des filiales, le montant variant dans chaque cas de 100 à 600 millions de RMB, ou l'équivalent en devises. Sachant que les réglementations comprennent également des stipulations raisonnables exigeant que les banques étrangères soient soumises à des systèmes de supervision adéquats dans leur pays d'origine et possèdent des systèmes de contrôle interne appropriés, le niveau très élevé des capitaux exigés semble disproportionné pour garantir la stabilité voulue, et certains représentants d'établissements bancaires étrangers y voient une forme de protectionnisme.

Selon le Code de la libération des opérations invisibles courantes approuvé par les pays de l'OCDE, le montant total de tout financement exigé pour la création d'une succursale ou d'une agence d'une entreprise non résidente assurant des services bancaires ou financiers ne doit pas être supérieur à celui qui est exigé d'une entreprise nationale pour se livrer à des activités similaires. Les besoins de capitaux exigés au paragraphe précédent ne valent que pour les banques étrangères, et non pour les banques chinoises. Il convient de déterminer dans quelle mesure cela pourrait être considéré comme discriminatoire à l'encontre de l'implantation de banques étrangères en Chine. La question du niveau de capital actuellement exigé est compliquée par l'absence de base de comparaison valable en l'absence de banques privées en Chine et du fait que les banques publiques chinoises sont soumises à un ensemble différent de réglementations.

On pourrait assurer une plus grande ouverture du secteur bancaire à des participations étrangères en :

- Ramenant à des niveaux moins décourageants les besoins de capitaux des succursales et des filiales des banques étrangères, conformément aux normes de l'OCDE et aux autres normes internationalement reconnues.

### **Ouverture du marché des capitaux**

Les apports d'IDE de portefeuille sont limités par la nature très fermée des marchés des capitaux chinois. En même temps, l'expansion des EPE est freinée par les restrictions aux mesures de mobilisation telles que l'émission d'obligations de sociétés. Pour permettre aux investissements de portefeuille de jouer un rôle accru afin de favoriser les apports d'IDE, on pourrait notamment :

- Permettre à un plus grand nombre d'EPE d'être cotées dans les bourses locales.

- Permettre aux EPE d'émettre des obligations de sociétés sur le marché chinois.

### 3. Mesures propres à améliorer la transparence

#### **Sites web portant sur les questions d'IDE en Chine**

Les gouvernements utilisent de plus en plus la toile (*www*) pour communiquer des informations à la population et à celle des autres pays, et aussi comme une méthode transparente, efficace, rapide et d'un bon rapport coût-efficacité pour assurer des services officiels. Tous les pays membres de l'OCDE prennent des mesures pour mettre en œuvre des initiatives de gouvernement électronique aux niveaux national, régional et local. La Chine a elle-même réalisé de grands progrès en créant, pour des services administratifs, des sites web qui sont souvent accessibles aussi bien en anglais qu'en chinois (voir liste à la fin de la section bibliographie). La qualité des sites web officiels est très variable. Certains sont conviviaux, faciles à naviguer, riches en informations et fréquemment mis à jour, d'autres étant quant à eux négligés et offrant des informations dépassées et inadaptées et des liens qui ne mènent nulle part, avec des problèmes de navigation et sans pages dans des langues autres que le chinois.

Les sites qui traitent de questions intéressant les investisseurs étrangers étaient eux aussi, jusqu'à une date récente, d'une qualité variable (bien que les meilleurs d'entre eux soient en fait très supérieurs à ceux de la plupart des autres pays en développement – et de certains pays développés) et ils souffrent en outre d'une dispersion excessive. De nombreuses localités ont des sites web qui ont un contenu sélectif. Il existait jusqu'en 2003 plusieurs sites au niveau infranational, sans que les non initiés ne puissent dire lequel prédominait. L'un des meilleurs sites est en fait un site local (Shanghai Foreign Investment Service Centre) qui présente les informations les plus importantes en anglais et qui est facile à naviguer. Ce site peut cependant être difficile d'accès si l'utilisateur recherche une source d'information nationale. Il n'existe donc pas à ce jour de méthode facile ou fiable pour trouver sur la toile une source d'information qui fasse autorité sur les politiques, lois et procédures d'application concernant les IDE en Chine.

Ce problème est relativement facile à résoudre. Il faut pour cela rendre plus transparents la politique et le cadre législatif relatifs aux IDE et l'on offrira aussi un modèle pour tous les services officiels qui peuvent être tenus ultérieurement de respecter les normes de gouvernement électronique.

- L'OCDE se félicite de l'inauguration le 1<sup>er</sup> janvier 2003 du site web du MC sur les IDE, *www.fdi.gov.cn*, et elle apporte son concours pour que ce site soit à

jour, contiennent des données appropriées en chinois comme en anglais, et soit aisément navigable.

### **Transparence de la législation et de la réglementation fiscales**

Il y aurait intérêt à faire en sorte que :

- Des versions fiables de toutes les réglementations fiscales promulguées par le ministère des Finances (MF) et les services du fisc (SF) concernant un projet d'investissement étranger, notamment toutes les règles d'application, les règles locales et les incitations spécifiques à la région soient régulièrement tenues à jour en anglais et mises à la disposition des investisseurs et particuliers étrangers en faisant la demande. Cela peut être fait sur papier (par exemple en améliorant le bulletin fiscal des SF) ou sur un site web, ou mieux encore par ces deux moyens.

### **Politique de la concurrence**

On pourrait améliorer encore davantage la politique de la concurrence en combinant et en renforçant les diverses initiatives fragmentaires et dispersées prises par les différents ministères et services pour en faire une politique cohérente offrant un cadre solide, transparent et non discriminatoire à la concurrence.

Cette politique peut se concrétiser sous la forme de lois précises formulées de façon transparente pour assurer la consultation de tous les intéressés, y compris les investisseurs étrangers.

### **Transparence des règles de rémunération de la main-d'œuvre**

Les obligations des EPE envers leurs salariés du point de vue des avantages sociaux restent floues et incohérentes. On pourrait y remédier en :

- Créant et appliquant un ensemble national cohérent de règles applicables aux droits des salariés, aux avantages sociaux et à la retraite, et en précisant clairement les cotisations à payer par le patronat.
- Créant des mécanismes permettant aux employeurs comme aux salariés de déterminer en toute transparence leur pension et les autres avantages sociaux auxquels ils ont droit.

### **Exactitude et comparabilité internationale des statistiques de la Chine concernant les IDE**

Des statistiques sur les IDE exactes et comparables à l'échelon international constituent un important élément de la transparence du cadre de politique générale d'un pays concernant les IDE, en fournissant une base

réaliste permettant de déterminer le succès d'un tel cadre et les besoins auxquels il répond.

Comme l'explique l'annexe i, les méthodes utilisées actuellement pour établir les statistiques de la Chine concernant le IDE ne sont pas conformes aux pratiques internationales et en particulier à celles des pays de l'OCDE. Il en résulte un manque de clarté et parfois une certaine confusion concernant les statistiques telles que la répartition géographique des sources d'investissement et le stock actuel d'IDE. La poursuite de la coopération entre le gouvernement chinois et l'OCDE pour normaliser et améliorer les statistiques sur les IDE contribuera à une plus grande transparence et à une meilleure compréhension des tendances actuelles des entrées et sorties d'IDE en Chine. Ce travail s'inscrit dans le cadre des engagements concernant la transparence statistique inhérents à la participation de la Chine, en avril 2002, au Système général de diffusion des données (SGDD) du FMI.

Pour améliorer la transparence des statistiques sur les IDE, on pourrait par exemple :

- aligner les concepts, les définitions et le recueil de données du gouvernement chinois sur les normes recommandées par l'OCDE et le FMI ;
- annoncer les dates de publication régulière d'une série de statistiques sur les IDE révisées conformément aux normes agréées avec l'OCDE ;
- lorsque les données pertinentes sont disponibles, réviser les séries antérieures de statistiques sur les IDE et les publier dans les mêmes tableaux que celles relatives à l'année la plus récente pour permettre des comparaisons entre les diverses années en utilisant les données disponibles les plus récentes.

#### **4. Primauté du droit**

##### ***Indépendance et compétence judiciaires***

On pourrait intensifier les efforts déployés actuellement pour améliorer le fonctionnement et l'indépendance du système juridique en :

- former et nommer dans tous les tribunaux des juges ayant les qualifications juridiques voulues ;
- augmenter les traitements des juges et des autres catégories de personnel juridique clé pour réduire les risques de corruption ;
- renforcer le statut des juges vis-à-vis des autorités et des responsables du parti au niveau local ;
- mettre en place, au niveau national et régional, des mécanismes garantissant l'exécution des sentences des tribunaux.



### **Un processus législatif responsable et transparent**

Les efforts déployés actuellement pour mettre en place un processus transparent et responsable de formulation de la législation et de la réglementation pourraient viser en outre à :

- publier l'ensemble de la législation et de la réglementation sur un seul site web, exhaustif, à jour et facile à naviguer à la fois en chinois et en anglais ;
- envisager la création éventuelle d'un mécanisme semblable à celui du Registre fédéral des États-Unis ou à des systèmes équivalents dans d'autres pays de l'OCDE pour publier des projets de loi et de réglementation et connaître le sentiment du public à leur sujet le plus tôt possible avant leur promulgation ;
- élargir les consultations avec les intéressés en ce qui concerne la législation relative aux IDE :
  - ❖ Dans un premier temps, on pourrait peut-être étudier les formes existantes de consultation dans le but de mettre au point une méthode plus cohérente et détaillée afin d'organiser des consultations auxquelles participeraient tous les principaux acteurs de l'industrie dans le cadre de forums aussi bien publics que privés.
  - ❖ Un processus consultatif approfondi inclurait en outre un débat public sur la législation proposée, en utilisant tous les médias électroniques et le support papier. Ce type de processus a déjà été adopté pour la législation non économique (par exemple pour la nouvelle loi sur le mariage). Il serait particulièrement utile, dans le cas des législations complexes sur lesquelles un débat public le plus large possible aiderait à tirer au clair les principaux problèmes et faciliterait l'examen et l'évaluation de toutes sortes d'options. Une telle procédure pourrait être adoptée à titre expérimental dans le cas de la législation proposée pour les entreprises, comme celle qui est applicable aux fusions et aux acquisitions.

### **Protection des DPI**

La Chine a progressé en ce qui concerne la protection des droits de propriété intellectuelle (DPI) mais c'est là un domaine dans lequel des points très préoccupants subsistent pour les entreprises multinationales des pays de l'OCDE. En s'attaquant plus efficacement à ces problèmes, la Chine sera mieux à même d'attirer davantage d'investissements à long terme, en particulier dans les secteurs de pointe où les transferts de technologie ont davantage de chances de s'effectuer dans un contexte où les DPI sont bien protégés. Cela stimulera également la créativité locale.

Pour améliorer la protection des DPI, on pourrait aussi :

- Continuer à familiariser la population avec les principes de la protection des DPI et l'intérêt qu'elle présente pour promouvoir l'esprit de découverte et d'invention dans le monde moderne.
- Permettre à tous les détenteurs de droits d'auteur, de brevet et de marque, tant étrangers que nationaux, de faire respecter ces droits.
- Instituer un minimum de pénalités pour toutes les catégories d'infraction aux DPI.
- Fournir les moyens de partager l'expérience des pratiques optimales des tribunaux s'occupant de questions de DPI dans le monde entier pour pouvoir améliorer les tribunaux de l'intérieur du pays et les rendre conformes aux normes déjà en vigueur dans des grandes villes comme Beijing.
- Mettre en place un mécanisme efficace pour appliquer les droits d'auteur en vigueur, en particulier pour détecter, punir et prévenir le piratage de logiciels de la part des fabricants, des grossistes, des détaillants, de la population dans son ensemble et des autres utilisateurs finals, notamment les entreprises tout comme les services officiels.
- Fermer les marchés de gros sur lesquels prédominent les contrefaçons.

### **Corruption**

La Chine a réalisé certains progrès dans la lutte contre la corruption et elle a également apporté une contribution positive à l'Initiative de la BASD et de l'OCDE de lutte contre la corruption dans la région Asie-Pacifique. On pourra réaliser des progrès beaucoup plus sensibles en mettant en œuvre les recommandations du présent rapport concernant la transparence accrue et la primauté du droit, particulièrement en rendant la réglementation moins ambiguë et en laissant moins de latitude aux autorités, ainsi qu'en augmentant les salaires des fonctionnaires.

De nouveaux progrès seront favorisés par la coopération croissante entre la Chine et l'OCDE pour faire face aux problèmes de corruption.