Perspectives chinoises

83 | Mai-juin 2004
Varia

Un accord commercial bilatéral entre Hong Kong et la Chine : le CEPA

Bruno Cabrillac

Édition électronique
URL : http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/1402
ISSN : 1996-4609

Éditeur
Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

Édition imprimée
Date de publication : 1 juin 2004
ISSN : 1021-9013

Référence électronique
Bruno Cabrillac, « Un accord commercial bilatéral entre Hong Kong et la Chine : le CEPA », *Perspectives chinoises* [En ligne], 83 | Mai-juin 2004, mis en ligne le 01 mai 2007, consulté le 01 mai 2019. URL : http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/1402

Ce document a été généré automatiquement le 1 mai 2019.

© Tous droits réservés

Un accord commercial bilatéral entre Hong Kong et la Chine : le CEPA

Bruno Cabrillac

1 La Région administrative spéciale (RAS) de Hong Kong et la Chine continentale ont signé le 29 juin 2003 un accord commercial bilatéral, connu sous son acronyme anglais, CEPA (*Closer Economic Partnership Arrangement*)[1]. Cet accord comprend trois volets : un désarmement tarifaire qui concerne 273 catégories de biens exportés par Hong Kong vers la République populaire de Chine (RPC), une ouverture préférentielle du marché chinois aux prestataires hongkongais dans 17 secteurs des services (chiffre porté à 18 en septembre 2003) et un ensemble de mesures destinées à faciliter les échanges bilatéraux de biens, de capitaux et de personnes. Le 29 septembre 2003, Hong Kong et la RPC ont signé six annexes à l'accord principal. Celles-ci ont vocation à préciser et compléter les dispositions originales du CEPA. Les annexes 1 à 3 portent sur le commerce des biens et définissent, notamment, les règles d'origine des produits et les procédures d'enregistrement et de vérification des certificats d'origine. Les annexes 4 et 5 concernent le deuxième volet de l'accord : ajout du secteur des télécommunications et définition de la notion de prestataire de services hongkongais. L'annexe 6 définit sept champs de coopération privilégiée entre Hong Kong et la Chine.

2 À l'exception de certaines dispositions (ouverture dans le secteur des télécommunications, visa individuel pour les touristes de certaines régions de Chine se rendant à Hong Kong...) appliquées dès l'automne 2003, le traité est entré en vigueur le 1er janvier 2004. Les deux parties se sont engagées à reprendre les négociations pour approfondir cet accord au cours d'une phase ultérieure. Le CEPA est conforme à l'article 24 du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) sur les accords bilatéraux et compatible avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ce qui était une condition *sine qua non* de son application, dans la mesure où les deux parties sont des membres distincts de l'OMC. Il s'agit du premier accord bilatéral signé par Hong Kong et du premier signé par la Chine avec un membre de l'OMC.

3 Cet accord est le résultat d'une initiative des milieux d'affaires et, plus particulièrement, de la Chambre de Commerce de Hong Kong, en réponse aux inquiétudes sur l'avenir de la RAS comme intermédiaire entre la Chine et le reste du monde, inquiétudes attisées par le ralentissement économique de 2001. En dépit des réticences de l'administration, le gouvernement de Hong Kong a endossé cette initiative et a, en décembre 2001, obtenu un accord de principe du gouvernement central. Il aura donc fallu dix-huit mois pour parvenir à conclure le CEPA.

4 Les concessions unilatérales acceptées par la Chine ont une portée pratique limitée. Le désarmement tarifaire ne concerne qu'une part très faible d'un commerce bilatéral qui s'est réduit comme peau de chagrin ces dernières années. Les mesures préférentielles consenties aux prestataires de services hongkongais n'apportent, le plus souvent, que des avantages limités dans l'absolu et dans le temps, dans la mesure où elles anticipent les mesures inscrites dans le calendrier de libéralisation prévu par le protocole d'accord pour l'accession de la Chine à l'OMC. Leur intérêt a même pu, dans tel ou tel secteur, être remis en cause par une accélération de l'ouverture de la Chine. Plus importante a été la portée symbolique de cet accord. Il a d'abord souligné l'engagement des autorités chinoises au maintien de la prospérité de Hong Kong, même si le renforcement de cet engagement a pu apparaître comme une contrepartie à une approche très conservatrice en matière de réforme politique. Il a surtout permis à Hong Kong d'en tirer un profit d'image en rappelant d'une part que l'économie hongkongaise devrait être une des principales bénéficiaires de l'accession de la Chine à l'OMC et d'autre part que le principe « un pays, deux systèmes » engendrerait des profits importants pour la Région administrative spéciale.

5 Depuis le 1er janvier 2004, 273 catégories de produits (selon la nomenclature des douanes chinoises) d'origine hongkongaise sont dispensées de droits de douanes à leur entrée en Chine continentale. Y figure notamment une grande partie des produits de l'horlogerie, de la bijouterie, du textile et de l'habillement, de la chimie, de la pharmacie, du secteur des cosmétiques, des industries électrique et électronique. Or, les droits de douane de la RPC sur certains de ces produits restent élevés : de 27 à 35 % pour la bijouterie, de 18 à 22 % pour les cosmétiques, de 14 à 23 % pour l'horlogerie, de 5 à 30 % pour les produits électriques et électroniques. L'accord sera étendu à partir du 1er janvier 2005 à de nouvelles catégories de produits, sur propositions des exportateurs hongkongais approuvées par les autorités hongkongaises et chinoises. À partir du 1er janvier 2006, l'ensemble des exportations de produits d'origine hongkongaise sera dispensé de droits de douanes.

6 La définition de la « règle d'origine » des produits est détaillée dans l'annexe 2. Environ 67 % des 273 catégories de produits ciblées dans l'accord (joaillerie, textile, vêtement, cosmétiques, papier, plastiques...) se voient appliquées les critères d'origine actuellement en vigueur à Hong Kong et conformes à l'article VII du GATT qui exigent une « transformation substantielle », définie au cas par cas. Pour 17 % des catégories, parmi lesquels les produits chimiques et métalliques ou certains produits électroniques, cette « transformation substantielle » doit être suffisamment importante pour qu'elle entraîne un changement du code douanier, selon la nomenclature internationale à 4 chiffres. L'accord reprend ainsi la disposition, assez courante en matière de règle d'origine, de changement de code douanier (*Change in Tariff Heading).* Enfin, pour les 16 % de catégories restantes (horlogerie, composants optiques...), les coûts de production ou de transformation à Hong Kong (y compris les coûts de développement du produit) doivent

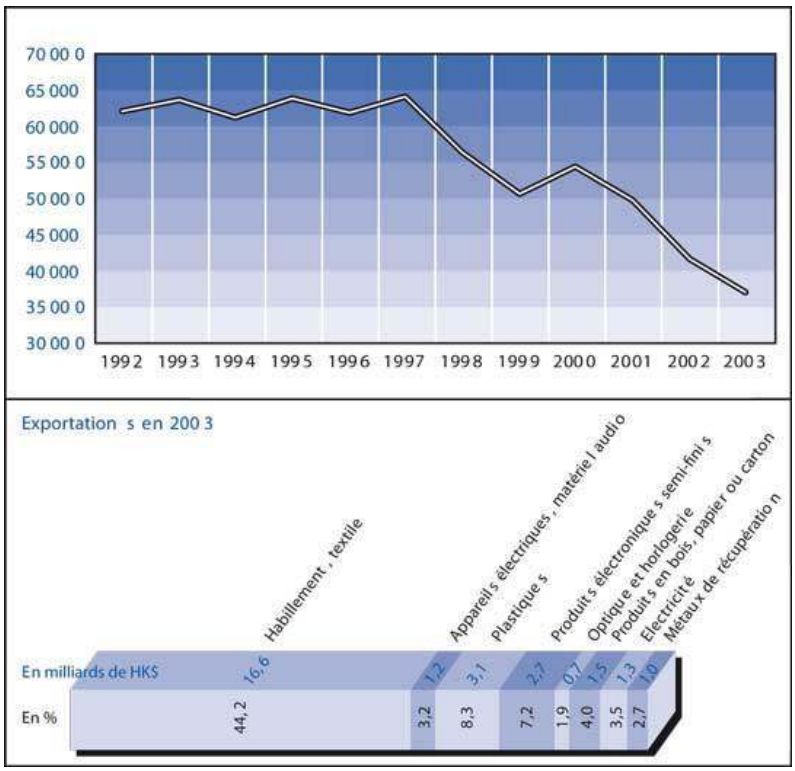
représenter au moins 30 % du prix d'exportation FOB (*Free on board*). Si les Hongkongais ont dû céder aux Chinois sur ce pourcentage (leur objectif était de le fixer à 25 %), ils ont néanmoins obtenu que les coûts de développement soient intégrés dans le calcul.

7 L'annexe 1 et l'annexe 3 précisent respectivement les conditions d'établissement par les deux parties des listes complémentaires de produits éligibles à bénéficier de la suppression des droits de douanes à l'entrée en Chine continentale et les formalités d'obtention des certificats d'origine.

8 Hong Kong étant une zone franche, les concessions acceptées par la Chine ont un caractère unilatéral, même si elles ont été formellement liées, dans l'accord, à l'engagement de Hong Kong de n'imposer aucune restriction aux importations en provenance de RPC. Les deux parties s'engagent par ailleurs à ne prendre aucune mesure de sauvegarde et à n'engager aucune procédure anti-dumping l'une à l'égard de l'autre, ce dernier engagement formalisant la pratique actuelle.

9 Selon le gouvernement hongkongais, 90 % des exportations de produits d'origine hongkongaise vers la Chine seront dispensées de droits de douanes après l'entrée en vigueur de l'accord. Les exportations de produits hongkongais vers la Chine se sont élevées à 36,7 milliards de dollars de Hong Kong (4,7 milliards de dollars américains) en 2002 ; elles représentaient 30 % du total des exportations de produits hongkongais, mais seulement 2,1 % des exportations hongkongaises totales qui englobent notamment les produits chinois transitant par Hong Kong. Les flux se sont significativement contractés depuis 1997, du fait de la délocalisation, aujourd'hui presque achevée, de l'industrie manufacturière hongkongaise.

1 Exportations de produits d'origine hongkongaise vers la Chine (en milliards de dollars de Hong Kong)



Source : Census and Statistic Department, Hong Kong.

10 Plus des deux tiers (70 %) de ces flux commerciaux sont, en outre, liés à des opérations de travail à façon ou à des échanges intra-firme qui sont, en large partie, déjà dispensés de droits. De sorte que le bénéfice global « statique » (i.e. sur la base des exportations 2003) des baisses de tarif est estimé, semble-t-il généreusement, par le gouvernement hongkongais à 750 millions de dollars de Hong Kong (100 millions de dollars américains), soit moins de 2 % du montant des exportations de produits hongkongais vers la RPC. À l'échelle de l'économie de Hong Kong, ce bénéfice n'est pas significatif.

11 Sur les quatre premiers mois de l'accord, dans le cadre du CEPA, 869 certificats d'origine ont été sollicités et 813 approuvés, dont l'essentiel pour le textile et l'habillement (310 approuvés) et les produits pharmaceutiques (209 approuvés). Sur le premier trimestre 2004, la contraction des exportations de produits d'origine hongkongaise vers la Chine s'est poursuivie, certes à un rythme moins rapide qu'en 2003 (-8,4% contre -11,9%), sans que l'on puisse attribuer cette inflexion au CEPA. Le montant des produits détaxés grâce au CEPA s'est élevé à moins de 400 millions de dollars de Hong Kong (50 millions de dollars américains) entre le 1er janvier et le 21 mai 2004.

12 Peut-on attendre, de ce désarmement tarifaire, l'apparition de nouvelles activités manufacturières dans la RAS ? Compte tenu des différences de coûts entre la Chine continentale et Hong Kong, pour l'immobilier et la main-d'œuvre notamment, les gains tarifaires paraissent, en principe, insuffisants pour inciter les industriels à localiser à Hong Kong une partie de leurs capacités de production. Les autorités de Hong Kong, comme les milieux d'affaires, ont néanmoins identifié quelques produits dont la fabrication à Hong Kong serait potentiellement intéressante compte tenu des dispositions du CEPA : soit qu'ils soient frappés par des droits de douanes élevés à l'entrée en Chine (bijouterie, joaillerie, crèmes glacées, certaines pièces détachées pour l'électronique grand public), soit qu'ils aient un contenu immatériel important (marque, design, innovation technologique) correspondant aux avantages comparatifs de Hong Kong (parfum, lunettes, habillement, art de la table). La protection des droits de propriété intellectuelle, forte à Hong Kong, faible ou inexistante en Chine constitue en effet un facteur de nature à compenser le différentiel de coût pour la production de ce dernier type de biens.

13 Plus d'une quarantaine de demandes ont été formulées pour étendre le champ du CEPA à de nouveaux produits qui, le plus souvent, ne sont pas fabriqués à Hong Kong. Mais la procédure d'extension de l'accord est longue et complexe et, en tout état de cause, la suppression des droits de douane ne peut prendre effet qu'au 1er janvier 2005. De toutes manière, cela ne donnerait qu'un an d'avance sur la suppression totale des droits de douanes au 1er janvier 2006.

14 Près de six mois après l'entrée en vigueur de l'accord, les projets tardent toutefois à se matérialiser, même si un certain intérêt s'est manifesté. Ni les milieux d'affaires, ni les autorités n'entretenaient d'illusions à cet égard. Ainsi le Hong Kong Trade Development Council, l'organisme de promotion du commerce extérieur hongkongais et chaud partisan du CEPA, indiquait-il, en novembre 2003 : « la création d'activités manufacturières grâce au CEPA devrait être limitée et les effets en termes de création d'emplois ou de flux commerciaux devrait être modérés ». La Chambre de Commerce de Hong Kong signale l'existence de quelques projets dans le textile (Ralph Lauren), la biotechnologie (CK Life Sciences), la chimie, les produits de la médecine chinoise, la parfumerie et même la sidérurgie. La création, réclamée par les milieux d'affaires, d'une zone spéciale

transfrontalière où les entreprises pourraient, sur le territoire hongkongais, employer des travailleurs chinois permettrait sans doute d'amplifier les bénéfices du CEPA dans ce domaine.

15 Le CEPA couvre, à travers une liste limitative de 18 sous-secteurs, l'essentiel du secteur des services, notamment les services financiers (banque, assurance, opération sur titres, gestion d'actifs), divers services aux entreprises (conseil juridique, audit, comptabilité), les transports, la logistique (y compris le stockage et les services des transitaires), le BTP, la distribution, la santé, le tourisme, l'audiovisuel, la publicité, l'organisation de foires et d'expositions et les télécommunications. Le champ de l'accord est donc très large, même si dans certains secteurs les concessions sont très limitées. On remarquera que le secteur de l'éducation n'est pas concerné, malgré les ambitions de Hong Kong en la matière.

16 Les mesures d'ouverture préférentielle, très variables selon les secteurs, comportent généralement un raccourcissement du calendrier de libéralisation prévu dans le cadre du protocole d'accession de la Chine à l'OMC et/ou des mesures additionnelles de libéralisation et/ou un allégement des critères d'accès appliqués aux entreprises étrangères. Là encore, il s'agit d'un engagement largement unilatéral, même si Hong Kong s'engage à ne prendre aucune nouvelle mesure discriminatoire à l'égard de la RPC, pour l'accès aux 18 sous-secteurs couverts par l'accord. Ce deuxième volet peut procurer à la Chine continentale certains avantages : développement des investissements directs hongkongais, acquisition de savoir-faire dans la perspective de l'ouverture du secteur tertiaire à la concurrence étrangère.

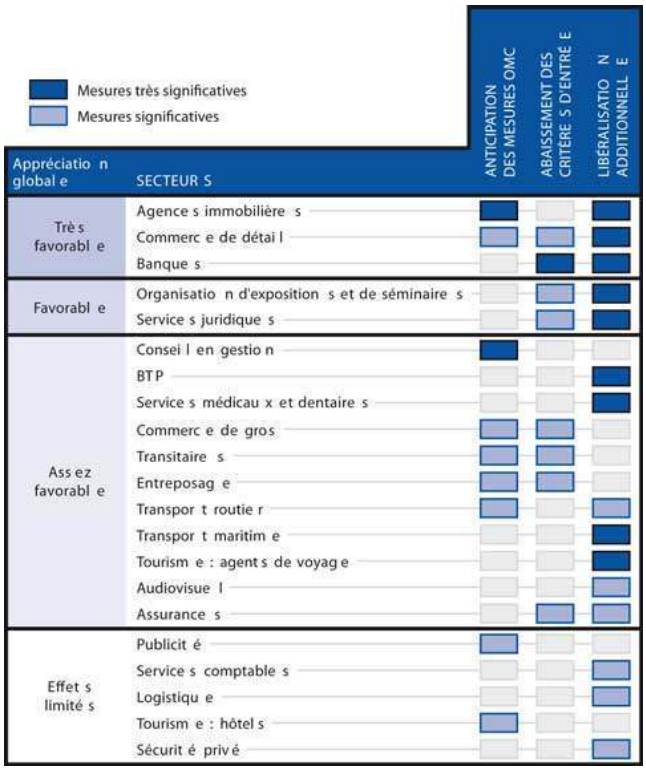
17 Au delà de la diversité des secteurs, les prestataires de services hongkongais vont bénéficier de trois principaux avantages.

- Ils vont profiter avant les entreprises étrangères des mesures de libéralisation prévues dans le protocole d'accession à l'OMC. Cet avantage est limité dans le temps (au plus quatre ans et le plus souvent moins de deux ans) et suppose qu'il y ait une prime au premier venu, ce qui reste à démontrer.
- Ils vont bénéficier de mesures d'ouverture allant au delà des concessions faites dans le cadre du protocole d'accession à l'OMC. Dans ce cas, comme dans le précédent, le principal avantage consenti aux prestataires de services hongkongais est la possibilité de créer une filiale à 100 % ou d'avoir une part majoritaire ou une minorité de contrôle dans les co-entreprises. Dans la mesure où les relations avec le partenaire chinois, souvent imposé par les autorités, sont difficiles et engendrent des coûts importants directs (rémunération supérieure aux apports réels) ou indirects (divergences stratégiques), cet avantage est substantiel.
- Enfin, ils vont être soumis à des seuils quantitatifs d'accès au marché chinois réduits par rapport à ceux appliqués aux entreprises étrangères. L'exemple le plus caractéristique est celui de l'abaissement de 20 à 6 milliards de dollars américains, du montant minimum d'actifs exigé d'une banque étrangère pour ouvrir une succursale en Chine continentale.

18 Le tableau suivant résume l'appréciation par les milieux d'affaires hongkongais de ce volet de l'accord, juste après sa signature. On doit néanmoins signaler que cette appréciation a été en partie rendue obsolète par l'évolution de la législation chinoise. Les mesures de libéralisation prises au début de l'année 2004 dans le secteur de la distribution et de l'export/import ont ainsi annihilé les principaux avantages que comportait le CEPA. À la différence du volet tarifaire, la libéralisation des services a été saluée par les milieux d'affaires comme une avancée significative voire substantielle. « L'impact du CEPA sur le secteur des services devrait être beaucoup plus grand que celui

sur le secteur manufacturier », jugeait le Hong Kong Trade and Development Council (HKTDC) ; « le CEPA est une opportunité exceptionnelle pour l'industrie des services hongkongaise », écrivait la Chambre de Commerce de Hong Kong.

2 Appréciation de la Chambre générale de Commerce de Hong Kong sur les effets du volet services du CEPA



Source : Chambre générale de Commerce de Hong Kong.

19 La définition des « entreprises hongkongaises » a été un point central de la négociation de ce volet de l'accord, d'autant plus que les textes du GATT et de l'OMC ne donnent guère de précision sur ce sujet. Les deux parties ont finalement adopté une définition pragmatique et ouverte reposant sur la participation à l'activité économique de la RAS plutôt que sur la nationalité des détenteurs du capital. L'annexe 5 du CEPA contient une définition de l'entreprise hongkongaise, à géométrie variable suivant l'industrie de services concernée, qui repose fondamentalement sur trois critères.

- L'entreprise doit avoir été immatriculée à Hong Kong, conformément aux prescriptions de la loi sur les sociétés, les succursales d'entreprises étrangères étant exclues (à cet égard, on signalera le cas de la Standard Chartered, une des trois banques commerciales émettrices du dollar de Hong Kong, mais qui, établie à Hong Kong sous la forme d'une succursale n'a pas pu prétendre aux bénéfices du CEPA).
- Elle doit avoir une activité substantielle dont l'existence repose sur l'analyse de quatre critères distincts : la nature et le volume d'affaires réalisées à Hong Kong, l'assujettissement à l'imposition sur les bénéfices à Hong Kong, au moins trois années d'existence et de courants d'affaires (cinq ans dans les secteurs de la construction et de l'ingénierie, aucune exigence de ce type n'étant en revanche imposée pour les agences immobilières), l'existence de bureaux en pleine propriété ou en location, les simples « boîtes aux lettres » étant exclues du bénéfice de l'accord.

- L'entreprise doit employer au moins 50 % de son personnel à Hong Kong.

20 La qualification « producteur de services hongkongais » qui ouvre droit aux avantages dérogatoires accordés dans le domaine des services est étendue dans l'annexe 5 aux personnes physiques, pourvu qu'elles aient le statut de résident permanent à Hong Kong. L'annexe 5 prévoit par ailleurs la procédure pour obtenir la qualification de « producteur de services hongkongais ».

21 On remarquera néanmoins que le bénéfice de l'ouverture des professions juridiques et des actuaires d'assurance est réservé aux résidents de Hong Kong qui sont citoyens chinois (condition nécessaire pour être citoyen hongkongais), excluant, de ce fait, les résidents, même permanents, d'origine étrangère, très nombreux dans ces professions. De même, l'autorisation d'ouvrir, sans partenaire chinois, un commerce de détail dans le Guangdong est réservée aux citoyens chinois. À ces exceptions près, la définition adoptée pour les entreprises hongkongaises, très ouverte, n'est discriminatoire à l'égard ni des entreprises à capitaux étrangers, ni des prestataires de nationalité étrangère. Cette définition ouverte, conforme à la vocation de Hong Kong comme place internationale de services, est une des concessions majeures de la RPC dans cet accord.

22 Les autorités, les fédérations professionnelles et les chambres de commerce hongkongaises ont déployé d'importants efforts de communication et de promotion sur le deuxième volet du CEPA qu'elles jugeaient porteur, auprès de la communauté d'affaires locale comme à l'étranger. Le nombre de demandes déposées auprès des autorités hongkongaises (298 à fin avril 2004, dont 242 ont été approuvées) est significatif. L'essentiel des demandes provient de trois secteurs : la logistique (157), la distribution (65) et la publicité (23). On remarquera que les récentes mesures de libéralisation de la distribution et de l'export/import risquent de faire disparaître l'intérêt du CEPA dans ces secteurs. Parmi les autres secteurs ayant manifesté un intérêt, on notera les télécommunications (services à haute valeur ajoutée), l'ingénierie, l'organisation de foires et de salons et les banques. Dans le secteur bancaire, notamment, deux des huit banques hongkongaises qui ont obtenu par le CEPA la possibilité d'ouvrir une succursale en Chine, l'ont fait.

23 L'intérêt est néanmoins moindre qu'espéré, sans doute, au moins en partie, en raison des difficultés de mise en œuvre en Chine continentale. Les autorités chinoises affirment avoir fait l'essentiel de l'effort législatif nécessaire : 26 des 29 textes qui devaient être amendés pour l'entrée en vigueur du CEPA l'ont été et le travail législatif et réglementaire devrait être achevé avant la fin du premier semestre 2004. L'application de l'accord reste cependant problématique : la procédure est complexe et opaque et les décisions sont soumises à la bureaucratie de l'administration centrale, puis à l'arbitraire des autorités locales. La pression des autorités et des milieux d'affaires hongkongais a permis de simplifier les procédures (par exemple à Shanghai ou dans le Guangdong ou un guichet unique a été mis en place pour gérer les autorisations CEPA), mais le nombre d'administrations concernées est, dans certains secteurs, très important. Enfin, le CEPA ne fait pas exception à la règle qui veut qu'en Chine de nombreux obstacles non réglementaires se substituent à des obstacles réglementaires supprimés ou atténués. Dans ce contexte, nombre de prestataires de services hongkongais s'en tiennent aux solutions qu'ils avaient souvent déjà mises en place pour s'adapter aux réglementations chinoises ou pour les contourner.

24 L'impact doit aussi être estimé en termes d'attraction de nouveaux investissements à Hong Kong. La Chambre de Commerce de Hong Kong et les milieux d'affaires signalent un intérêt qu'indiquent quelques annonces et des projets d'opérations de fusions/acquisitions liés à ce volet du CEPA (par exemple, le rachat par la société hongkongaise de bus KMB d'une société chinoise ou le projet de rachat par la Standard Chartered d'une banque hongkongaise pour bénéficier du CEPA).

25 Eclipsées par les principales mesures, certaines dispositions secondaires du CEPA ont déjà eu des effets importants sur l'économie hongkongaise. Ainsi, la possibilité, en dérogation avec la réglementation existante, pour les touristes de Chine continentale originaires de certaines villes et régions de se rendre à Hong Kong individuellement a accéléré la croissance du tourisme chinois vers la RAS. Près de trois millions de touristes chinois se sont ainsi rendus à Hong Kong au premier trimestre 2004 (une croissance de près de 40 % par rapport à 2003), dont près de 40 % avec un visa individuel. Dans ce domaine, les autorités de Hong Kong espèrent obtenir très rapidement que les agences de voyages de la RAS puissent offrir aux groupes de touristes chinois des « packages » à l'étranger, dans les mêmes conditions que les agences chinoises.

26 Par ailleurs, l'autorisation donnée à des commerçants hongkongais d'ouvrir des magasins en propre et sans conditions d'accès, dans la province Guangdong, aurait déjà, selon la Chambre de Commerce de Hong Kong, entraîné l'ouverture de près de 400 points de vente.

27 De nombreuses mesures complémentaires pour faciliter la circulation des personnes et des capitaux entre la Chine et Hong Kong ont été prises au cours de ces derniers mois et participent de l'esprit, si ce n'est du texte du CEPA. Parmi les plus importantes, on doit noter le relâchement du contrôle des changes (augmentation des plafonds de sortie de devises pour les touristes chinois se rendant à Hong Kong, possibilité pour les banques hongkongaises d'offrir des services en yuans) et la reconnaissance mutuelle des qualifications et/ou l'ouverture réciproque aux examens professionnels (architectes, conducteurs de travaux, ingénieurs du bâtiment, courtiers d'assurance, conseils en propriété intellectuelle...). Ce traitement préférentiel permet à Hong Kong de se positionner non plus seulement comme la place de financement extérieur de la Chine, mais aussi comme la place chargée de la gestion de l'épargne chinoise investie à l'étranger. Quant à la reconnaissance mutuelle des qualifications, elle est une condition nécessaire de l'efficacité du deuxième volet du CEPA. Aussi les autorités de Hong Kong concentrent-elles leurs efforts dans ces deux domaines, en négociant une extension de la reconnaissance mutuelle des qualifications, notamment dans les professions médicales, juridiques et comptables et un relâchement du contrôle des changes pour les investissements de portefeuille chinois placés ou gérés à Hong Kong.

28 Le CEPA a une forte portée politique. Signé fin juin 2003 à l'occasion du premier voyage officiel du nouveau Premier ministre chinois, Wen Jiabao, dans le Territoire, cet accord montre que le maintien de la prospérité de Hong Kong reste l'objectif essentiel de la politique de la RPC à l'égard de la RAS, notamment parce que les autorités chinoises y voient le principal facteur de maintien de la stabilité politique à Hong Kong, comme de la réussite du principe « un pays, deux systèmes ». Le CEPA constitue ainsi le signe le plus visible de la volonté des autorités chinoises de faire profiter Hong Kong de la croissance de la Chine, en accentuant l'interpénétration économique, sans remettre en cause la totale autonomie de l'espace économique hongkongais, d'ailleurs symboliquement renforcée par la conclusion d'un traité commercial bilatéral.

29 En terme d'image, le gain pour Hong Kong est important. La convergence d'intérêt manifeste que démontre le CEPA entre Hong Kong et les autorités centrales rend moins pertinente l'antienne du déclin du rôle de Hong Kong comme plate-forme de services de et pour la Chine. Les autorités de Hong Kong disposent désormais de mesures réglementaires pour nourrir leur argumentaire sur l'importance de ce rôle, même si les avantages comparatifs non réglementaires (*guanxi*, capacités linguistiques et professionnelles, expérience du marché chinois comme des marchés extérieurs...) restent déterminants.

30 En outre, le CEPA est le premier accord commercial bilatéral signé par Hong Kong. Un autre accord est en cours de négociation avec la Nouvelle-Zélande. Même si les autorités de Hong Kong ne remettent pas en cause la priorité accordée aux négociations multilatérales, elles ne cachent pas leur désir de participer, à l'instar de Singapour, à la prolifération d'accords bilatéraux et régionaux pour conforter l'image du Territoire comme plate-forme commerciale régionale.

31 Au delà de ses conséquences directes, le CEPA a rappelé ou souligné quelques grands traits des relations économiques entre Hong Kong et la Chine, souvent oubliés ou ignorés. Les deux économies sont de plus en plus interdépendantes et, notamment, la dépendance de l'économie hongkongaise à l'égard de celle de la RPC s'est beaucoup accrue. Les deux économies restent par contre assez peu intégrées : la circulation des biens, des hommes et des capitaux est réglementée et de ce fait limitée. Une plus grande intégration est possible, même si elle trouve rapidement ses limites, d'une part si l'on ne veut pas remettre en cause le principe « un pays, deux systèmes », d'autre part en raison de l'importance de l'écart de développement et de revenu par habitant. Interprétées avec pragmatisme, les ambiguïtés de la formule « un pays, deux systèmes » restent fécondes sur le plan économique. Territoire économique indépendant de la Chine, mais sous souveraineté chinoise, Hong Kong est un Etat de droit dont le système juridique et judiciaire est totalement indépendant et différent de celui de la Chine ; sa situation géopolitique demeure un de ses – si ce n'est le principal – avantages comparatifs.

ANNEXES

Les principales mesures dans le secteur des services[2]Conseil en stratégie

À l'exception de quelques types de services de conseil en stratégie, les entreprises hongkongaises ont le droit d'établir, quatre ans avant le calendrier OMC, des entreprises détenues à 100 % en Chine continentale. Le capital minimum requis devrait être le même que pour les entreprises chinoises, à savoir 100 000 yuans (contre un montant actuellement compris entre 100 000 et 500 000 dollars américains pour les entreprises étrangères).

L'accord ne définit pas la forme juridique selon laquelle les entreprises hongkongaises pourront établir des entreprises détenues à 100 % en Chine continentale. Or la forme

juridique autorisée peut avoir de nombreuses implications pour l'investisseur hongkongais, notamment sur la possibilité de rapatriement des bénéfices.

Il est par ailleurs peu probable que le CEPA s'applique aux sociétés de conseil dans les secteurs de l'éducation et de la formation (sur lesquels Hong Kong possède une grande expertise) dans la mesure où ces secteurs sont très contrôlés par les autorités chinoises.

Comptabilité

Les comptables hongkongais, qui ont obtenu le diplôme d'expertise comptable de Chine continentale et exercé leurs activités en Chine continentale, sont traités sur un pied d'égalité avec les comptables de la RPC pour ce qui est du nombre d'heures de travail annuel requis.

La validité de la licence temporaire pour les activités d'audit comptable, accordée aux auditeurs hongkongais pour conduire des missions en Chine continentale est prolongée de six mois à un an. À noter que l'obligation d'obtenir une licence est une restriction propre à la Chine qui ne correspond pas aux normes en vigueur dans les pays de l'OCDE (un cabinet d'audit étranger peut par exemple conduire librement une mission d'audit à Hong Kong, sans autorisation gouvernementale). En 2003, les sociétés de services comptables hongkongaises avaient ouvert 18 bureaux de représentation et sept co-entreprises en Chine.

Banque

Cet accord clarifie la volonté du gouvernement chinois de faire de Hong Kong, jusqu'en 2007, une porte d'entrée privilégiée du marché bancaire chinois. Le CEPA facilite l'accès des banques hongkongaises au marché chinois et leur donne un avantage comparatif par rapport aux banques étrangères, jusqu'à l'achèvement du calendrier d'application des engagements OMC (cf. annexe 3). Il ne lève pas pour autant l'ensemble des restrictions applicables dans le secteur bancaire, notamment sur les opérations en yuans.

Pour les banques hongkongaises, le CEPA :

- abaisse le plancher du montant des actifs requis pour une banque étrangère souhaitant s'implanter en Chine de 20 milliards de dollars américains à 6 milliards de dollars américains ; cette mesure devrait permettre à huit banques du Territoire de s'implanter en Chine continentale;
- leur permet de proposer des services en yuans et en devises deux ans après l'ouverture d'une succursale, contre trois actuellement pour une banque étrangère ; alors que la Chine continentale impose aux banques étrangères de dégager des bénéfices dans chacune des succursales pour obtenir une licence en monnaie locale, le CEPA prévoit qu'un bénéfice de l'ensemble des implantations suffira pour qu'une banque hongkongaise puisse proposer ses services en yuans
- supprime l'obligation d'implanter un bureau de représentation avant l'établissement d'une banque en partenariat.

Le CEPA affirme par ailleurs le soutien des autorités chinoises aux banques de Chine continentale qui souhaitent déplacer leurs centres d'opérations de change et de trésorerie sur les devises tierces à Hong Kong (où la devise est librement convertible et où il n'existe pas de contrôle des capitaux) ou développer une présence à Hong Kong via des acquisitions.

Marchés financiers

Le CEPA autorise l'opérateur de la Bourse de Hong Kong, la Hong Kong Exchanges and Clearing, à ouvrir un bureau de représentation à Pékin.

Les professionnels hongkongais du secteur boursier peuvent demander à exercer leurs activités en Chine continentale selon les procédures en vigueur. Le CEPA n'apporte ainsi pas de modification substantielle dans ce secteur qui s'ouvre progressivement aux intervenants étrangers, notamment avec la mise en place d'une nouvelle réglementation permettant à quelques investisseurs étrangers sélectionnés (Qualified Foreign Institutional Investors, QFII) d'accéder plus librement aux marchés de capitaux chinois ; la mise en place du QFII étant totalement déconnectée du CEPA.

Assurance

Le CEPA prévoit les dispositions suivantes :

- les résidents hongkongais de nationalité chinoise peuvent exercer leurs activités en Chine continentale, sans accord préalable, après avoir obtenu le diplôme professionnel d'actuariat de Chine continentale ;
- les compagnies d'assurances hongkongaises peuvent accéder au marché de Chine continentale via une fusion stratégique avec un acteur local, dans la mesure où elles respectent les conditions énoncées dans l'accord d'adhésion de la Chine à l'OMC (aucune compagnie d'assurances hongkongaise n'est concernée) ;
- la limite maximale de participation au capital d'une compagnie d'assurances de Chine continentale est augmentée de 10 % à 15 % pour les compagnies d'assurances hongkongaises.

Santé

La majorité du personnel travaillant dans les hôpitaux et les cliniques qui sont des entreprises conjointes entre Hong Kong et la RPC pourront être des résidents permanents de la RAS, par exception à la règle s'appliquant aux étrangers.

La durée maximale des autorisations d'exercer en RPC sera étendue à trois ans pour les médecins autorisés à exercer à Hong Kong, contre un an pour les autres médecins étrangers.

Le CEPA ouvre aux résidents permanents de Hong Kong diplômés de la Hong Kong University ou de la Chinese University of Hong Kong des examens d'accès aux professions médicales en RPC.

Publicité, tourisme, relations publiques

Les sociétés hongkongaises sont autorisées à créer des filiales contrôlées à 100 %.

Audiovisuel

a) Société de distribution de produits audiovisuels :
Les sociétés hongkongaises de distribution de produits audiovisuels (incluant les produits du cinéma) peuvent former des entreprises conjointes avec une ou plusieurs sociétés de Chine continentale et en contrôler jusqu'à 70 % du capital.

b) Cinéma
- Dans le cadre de l'accession à l'OMC, la Chine s'est engagée à ouvrir son marché à 20 films étrangers par an. Les films en langue chinoise produits par des sociétés hongkongaises seront distribués en dehors de ce quota.
- Les films coproduits par des sociétés hongkongaises et chinoises seront considérés

comme des films chinois. Les restrictions appliquées à ces coproductions (part du personnel chinois, liens avec la Chine) sont allégées.

c) Construction, rénovation et exploitation de salles de cinéma dans le cadre d'une co-entreprise.

Les sociétés hongkongaises sont autorisées à prendre une participation majoritaire à hauteur de 75 % dans les co-entreprises de ce secteur (minorité seulement dans l'accord OMC).

Services juridiques

La durée de résidence minimum requise pour tous les représentants hongkongais dans les bureaux de représentation de cabinets d'avocats hongkongais en Chine populaire est réduite de six mois à deux mois par an. Les praticiens hongkongais sont habilités à travailler pour des cabinets de RPC. La quinzaine d'avocats hongkongais ayant acquis un diplôme professionnel de Chine populaire sont autorisés à exercer pour toutes affaires juridiques non contentieuses.

Les résidents permanents hongkongais possédant la citoyenneté chinoise sont autorisés à passer l'examen professionnel d'avocat en RPC et pourront exercer dans toutes matières non contentieuses dans des cabinets d'avocats de Chine populaire. Ils ne peuvent cependant pas appliquer le droit chinois.

Les cabinets d'avocats hongkongais qui ont des bureaux de représentation en Chine populaire sont autorisés à exercer conjointement avec des cabinets chinois, excepté sous la forme d'associations commerciales.

Les dernières statistiques, à la mi-2003, font état de 51 filiales de cabinets hongkongais (59 bureaux) en RPC. Le CEPA pourrait entraîner une augmentation sensible du nombre d'avocats hongkongais en RPC.

Commerce de gros et de détail, import-export

Les principaux avantages consentis aux sociétés hongkongaises tiennent à la possibilité de créer des structures qu'elles contrôlent totalement avant que cette possibilité soit offerte aux autres entreprises étrangères et à l'allègement des critères d'accès, notamment abaissement des seuils en termes de chiffre d'affaires. L'intérêt de ces dispositions est remis en cause par la nouvelle législation libéralisant l'accès de ce type d'activité.

Services dits « à valeur ajoutée » dans les télécommunications

L'annexe 4 au CEPA autorise les prestataires de services hongkongais à établir, dès le 1er octobre 2003 (alors que les mesures pour les 17 autres secteurs ne prennent effet qu'au 1er janvier 2004), une entreprise conjointe en Chine continentale afin de fournir l'un des cinq « services à valeur ajoutée » suivants : accès à Internet, centre d'appel, centre de données Internet, offre de contenu, service de « *store and forward* » (qui sécurise la transmission de données quand le réseau est faible ou inexistant). Par ailleurs ces services pourront être offerts sans restriction géographique, ce qui donne un peu plus d'un an d'avance aux entreprises hongkongaises sur les autres entreprises étrangères auxquelles ces mesures s'appliqueront en janvier 2005. Cependant la participation des entreprises hongkongaises sera limitée à 49 %, comme pour les autres entreprises étrangères.

NOTES

1. Cet article a bénéficié des travaux et des commentaires de Laurence Appert-Versini et Pascal Fürth (Mission économique de Hong Kong).

2. Pour plus de renseignements sur les différents secteurs et les mesures prévues, le texte intégral du CEPA et les annexes sont consultables sur le site du gouvernement de Hong Kong, http://www.tid.gov.hk/english/cepa/. Le Hong Kong Trade Development Council (HKTDC) et la Chambre générale de Commerce de Hong Kong produisent une abondante documentation sur cet accord et ses développements. Une partie de cette documentation est disponible en ligne sur leurs sites respectifs : www.tdctrade.com et www.hkgcc.org.hk.