

La Chine, le GATT et l'Organisation mondiale du commerce

Ivan Bernier

Volume 37, numéro 3, 1996

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/043413ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/043413ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Bernier, I. (1996). La Chine, le GATT et l'Organisation mondiale du commerce. *Les Cahiers de droit*, 37(3), 871–906. <https://doi.org/10.7202/043413ar>

Résumé de l'article

Cet article fait le point sur les négociations engagées en 1986 à la suite de la demande de la RPC de reprendre le statut de Partie contractante au GATT. L'auteur relate le déroulement des deux phases de cette négociation, la première ayant été interrompue par les événements de 1989 en Chine, et la seconde ayant débuté en 1992 et paraissant devoir se poursuivre au-delà de 1996, dans le contexte modifié créé en 1995 par la mise en place de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'auteur met en lumière les principaux objets de la négociation. Certains concernent la base sur laquelle doit être traitée la demande, notamment le mode d'accession à l'OMC et le statut de pays en voie de développement revendiqué par la Chine. D'autres concernent le fond de la demande, c'est-à-dire la compatibilité entre le régime économique et commercial de la Chine et les règles de l'OMC. Tout en soulignant le rôle central joué, dans le déroulement de la négociation, par les rapports politiques et économiques souvent tendus entre la Chine et les États-Unis, de même que la stratégie habile de la Chine dans ses rapports avec les pays développés, l'auteur attribue en dernière analyse la difficulté de la négociation à la confrontation de perceptions divergentes de ce que représente le système de l'OMC et des contraintes qu'il implique pour la gestion économique des États membres.

La Chine, le GATT et l'Organisation mondiale du commerce

Ivan BERNIER*

Cet article fait le point sur les négociations engagées en 1986 à la suite de la demande de la RPC de reprendre le statut de Partie contractante au GATT. L'auteur relate le déroulement des deux phases de cette négociation, la première ayant été interrompue par les événements de 1989 en Chine, et la seconde ayant débuté en 1992 et paraissant devoir se poursuivre au-delà de 1996, dans le contexte modifié créé en 1995 par la mise en place de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'auteur met en lumière les principaux objets de la négociation. Certains concernent la base sur laquelle doit être traitée la demande, notamment le mode d'accession à l'OMC et le statut de pays en voie de développement revendiqué par la Chine. D'autres concernent le fond de la demande, c'est-à-dire la compatibilité entre le régime économique et commercial de la Chine et les règles de l'OMC. Tout en soulignant le rôle central joué, dans le déroulement de la négociation, par les rapports politiques et économiques souvent tendus entre la Chine et les États-Unis, de même que la stratégie habile de la Chine dans ses rapports avec les pays développés, l'auteur attribue en dernière analyse la difficulté de la négociation à la confrontation de perceptions divergentes de ce que représente le système de l'OMC et des contraintes qu'il implique pour la gestion économique des États membres.

This paper describes the current status of negotiations undertaken in 1986 following the PRC's application to resume its membership of the GATT as a Contracting Party. The author's account summarizes the progress made during the initial phase of discussions, discontinued following

* Professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval.

the events of June, 1989 in China, and since the resumption of talks in 1992 and the change of context due to the setting up of the World Trade Organization (WTO) in 1995. The paper outlines the major issues brought up in the course of the negotiations. Some issues relate to the basis on which China's application should be dealt with, e.g. the procedure for acceding to WTO membership and China's claim to be treated as a developing country. Other issues raised by the application are substantive, and relate to the compatibility of China's economic and trade regime with WTO rules. The author, while acknowledging the crucial relevance of political and economic tensions between China and the US to the progress of negotiations, points to the very effective strategy pursued by the Chinese government in its dealings with developed countries. In the last analysis, however, he views the stop-and-go pattern followed by the discussions as basically an expression of divergent perceptions as to the significance of the WTO system and the constraints it puts on the economic policies of member states.

	<i>Pages</i>
1. De 1986 à 1989 : la phase initiale de clarification	876
1.1 Le problème de la procédure de réintégration	877
1.2 Le problème de l'accès au marché	881
2. De 1992 jusqu'à maintenant : de la phase de clarification à la phase de négociation	884
2.1 La poursuite de la procédure de clarification	884
2.2 Les discussions relatives au protocole d'admission	886
3. Le règlement de la question de l'admission de la Chine à l'OMC : une affaire entre les États-Unis et la Chine ?	893
3.1 La politique étrangère américaine sur la question de l'admission de la Chine à l'OMC	894
3.2 La question récurrente de la clause de la nation la plus favorisée	896
3.3 La question de Taiwan	898
3.4 Les droits de propriété intellectuelle	900
3.5 Le déficit de la balance commerciale avec la Chine	903
Conclusion	904

Il est pour le moins étonnant de constater que la Chine, signataire originel de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) en 1947, puis retirée de celui-ci à la demande de Chiang Kai-shek en 1950, n'a toujours pas retrouvé à l'heure qu'il est son ancien statut de membre, dix ans après avoir transmis une demande officielle à cet effet aux Parties contractantes, en 1986, et après avoir été admise à participer à part entière aux négociations de l'Uruguay Round et avoir signé l'Acte final de Marrakech, en 1994¹. Le fait est, cependant, qu'entre 1946, date du début des négociations en vue de mettre sur pied une organisation internationale du commerce, et maintenant, toute une série d'événements se sont produits qui ont contribué à faire du statut de la Chine dans le GATT une question qui, bien que simple au point de départ, est vite devenue très complexe en raison des transformations économiques et politiques qui sont intervenues depuis, tant à l'intérieur de la Chine qu'à l'extérieur, dans l'ensemble du système international.

En 1946, la Chine, gouvernée par Chiang Kai-shek, est déjà en pleine guerre civile, ce qui ne l'empêche pas de participer activement aux négociations en vue de mettre sur pied une organisation destinée à être l'équivalent, dans le domaine du commerce international, du Fonds monétaire international. Durant les rencontres du Comité préparatoire de la Conférence des Nations-Unies sur le commerce et l'emploi, qui se tiennent à Londres et New-York en 1946 et à Genève en 1947, ainsi qu'à la conférence ministérielle de La Havane de 1947, elle intervient à plusieurs reprises, et souvent avec succès, sur des questions comme la prise en compte des prêts liés dans l'application des règles de l'article XVII sur les entreprises d'État², les règles applicables aux pays en voie de développement aux termes de l'article XVIII³, ou encore les exceptions de l'article XX dans les situations d'urgence nationale⁴. Le 21 mai 1948, la Chine signait le Protocole d'application provisoire du GATT et devenait membre à part entière de ce dernier.

En 1949, toutefois, le gouvernement Chiang Kai-shek est renversé et ce dernier se réfugie avec ses partisans sur l'île de Formose (Taiwan) où il constitue un nouveau gouvernement et revendique la continuité de la République de Chine, avec l'aide des États-Unis. Le 1^{er} octobre 1949, Mao proclame la République populaire de Chine. Jusqu'en 1971, seule la Chine de Chiang Kai-shek sera reconnue par les Nations Unies, ce qui n'empêche évidemment pas la République populaire de Chine de revendiquer Formose

1. Voir ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE, *OMC Focus*, n° 4, juillet 1995, p. 2.

2. J.H. JACKSON, *World Trade and the Law of GATT*, Indianapolis, Bobbs-Merrill, 1969, p. 348.

3. J.H. JACKSON, *op. cit.*, note 2, p. 652, note 13.

4. *Id.*, p. 745.

et de dénoncer le gouvernement qui y exerce le pouvoir. Conscient qu'il ne peut plus prendre d'engagements pour l'ensemble de la Chine au sein du GATT, Chiang Kai-shek demande le retrait de celle-ci de l'Accord, retrait qui deviendra effectif le 5 mai 1950⁵. Sans pour autant accepter la légalité du geste posé par Chiang, la Chine populaire se désintéressera largement du GATT jusqu'au début des années 1980, sauf pour contester dans les années 1960 le statut d'observateur reconnu par le GATT à la République de Chine (Formose).

La participation de la République de Chine aux activités du GATT à titre d'observateur fut acquise en 1965, à la suite de l'étude d'une demande à cet effet qui avait été auparavant transmise aux Parties contractantes. En faisant rapport sur le sujet, le Président des Parties contractantes déclara entre autres choses :

It had been the policy of the Contracting Parties to avoid unproductive controversies over political questions which did not bear significantly on the many substantial questions with which the Contracting Parties were concerned. For this reason, the Contracting Parties had followed the policy expressed in Article 86 of the Havana Charter, namely to avoid passing judgment in any way on essentially political matters and to follow the decisions of the United Nations on such questions.

Consistently also with the practice of the United Nations, it was quite clear that for the Contracting Parties to admit observers did not prejudice the position of the Contracting Parties or of individual Contracting Parties towards recognition of the government in question. The Executive Secretary has based itself also upon the opinion of the Legal Department of the United Nations, which was that the question of representation in an international organization was distinct from the question of recognition of a government by other members of that organization⁶.

Le statut d'observateur, dans le cadre du GATT de 1947 comme dans celui du GATT de 1994 et de l'Organisation mondiale du commerce (ci-après : OMC), autorise le gouvernement concerné à participer aux réunions du Conseil, à recevoir les documents du GATT et, sur invitation, à participer aux discussions sans droit de vote.

En 1971, toutefois, l'Assemblée générale des Nations Unies reconnaissait officiellement qu'il n'existait qu'une seule Chine (résolution 2758 du 25 octobre 1971) et dès son premier discours devant l'Assemblée générale, le représentant de la Chine déclarait sans ambages que Taiwan n'était qu'une province de la Chine et non un pays indépendant⁷. Peu de temps après, à l'ouverture de la 27^e session des Parties contractantes, le Président

5. Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 55, 1950, p. 195 à 197.

6. GATT, *Analytical Index: Guide to GATT Law and Practice*, 6^e éd., Genève, 1994, p. 813.

7. G. PATERSON, « The GATT: Categories, Problems and Procedures of Membership », (1992) *Colum. Bus. L. Rev.* 7, 14.

rappelait qu'en 1965 les Parties contractantes s'en étaient remises aux décisions des Nations Unies pour admettre la République de Chine à titre d'observateur et, prenant acte de la nouvelle décision des Nations Unies relativement à l'unité de la Chine, suggérait que la République de Chine ne soit plus admise dorénavant à titre d'observateur au GATT, suggestion qui devait être entérinée par les Parties contractantes⁸. On verra plus loin comment Taiwan, sous l'appellation de Taipei chinois, est revenue à la charge en janvier 1990 en demandant d'accéder au GATT en vertu de l'article XXIII, non pas à titre de pays indépendant, mais au nom du « Territoire douanier distinct de Taiwan, Penghu, Kinman et Matsu » ; en 1992, un groupe de travail sur l'accession du Taipei chinois était effectivement créé, mais avec une recommandation majoritaire de ne pas accéder à la demande avant que la République populaire de Chine elle-même n'ait retrouvé son siège⁹.

En 1978, Deng Xiaoping arrive au pouvoir avec une nouvelle équipe de dirigeants désireux de relancer l'économie chinoise. Des réformes sont entreprises en vue de faire une plus grande place à l'économie de marché, une politique d'ouverture aux investissements étrangers est annoncée et des efforts sont faits en vue de développer les exportations tout en maintenant un contrôle sur les importations. Dans la foulée de ces transformations, la République populaire de Chine demande et obtient, en 1982, son admission à titre d'observateur au GATT. Pour cette dernière, ce sera le début d'un processus de familiarisation avec les objectifs et le fonctionnement d'une organisation qui lui était restée largement étrangère jusqu'alors.

En juin 1986, enfin, la Chine demande à reprendre son statut de partie contractante au motif que la notification de retrait de 1950 était nulle et non avenue. Par la même occasion, cependant, elle se déclare prête à accepter une approche non rétroactive de la négociation de ses droits et obligations découlant de la reprise de son statut de partie contractante et annonce qu'elle compte présenter au plus tard au début de 1987 un mémorandum sur son système économique et son régime de commerce extérieur¹⁰. Cette demande est accueillie positivement par bon nombre de parties, y compris les membres de la Communauté européenne, les États-Unis et le Japon ; mais tous sont conscients qu'il s'agit là d'une question complexe. Comme le souligne Gardner Paterson :

8. GATT, *Analytical Index : Guide to GATT Law and Practice*, op. cit., note 6, p. 1010.

9. GATT, « Établissement des Groupes de travail de l'accession du Taipei chinois et de l'Équateur » *GATT Focus*, n° 94, octobre 1992, p. 1.

10. GATT, « Sous le signe de nouvelles accessions du GATT », *GATT Focus*, n° 40, juillet-août-septembre 1986, p. 6.

It was clear to all that «resumption» would require a special protocol or understanding because the current structure of mainland China's economy and its foreign trade regime bore little resemblance to that of 1948, when China signed its original protocol and became a founding member¹¹

Un groupe de travail est institué le 4 mars 1987, à la suite du dépôt du mémorandum de la Chine sur son régime économique et son régime de commerce extérieur, pour examiner la demande de cette dernière¹². Les travaux de ce groupe vont progresser relativement bien jusqu'à l'été 1989, alors qu'interviennent les événements de la Place Tiananmen. Le groupe va se réunir encore une fois, de façon purement formelle, en 1990, pour ensuite voir ses travaux suspendus jusqu'au début de 1992. Depuis ce moment et jusqu'à maintenant, malgré des échéances renouvelées, un consensus sur la question n'a pu être réalisé.

Pour faire le point sur le sujet et mieux comprendre ce qui se passe, il apparaît utile de revenir d'abord sur la période qui va de 1986 à 1989, qui peut être considérée comme la phase exploratoire des négociations sur le retour de la Chine au GATT, pour ensuite traiter de la période qui va de 1992 à maintenant, qui marque le passage à la phase des négociations proprement dites, et enfin s'interroger sur les perspectives d'un règlement prochain de la question.

1. De 1986 à 1989 : la phase initiale de clarification

Lorsque la Chine, en 1986, annonce formellement son intention de reprendre son siège au GATT, elle met de l'avant trois principes qui vont être par la suite à la base de sa position de négociation sur le sujet¹³. Le premier principe est à l'effet que n'ayant jamais légalement renoncé à son siège au GATT, il ne pourrait être question pour elle de formuler une nouvelle demande d'accession. Le second principe fait état de la volonté de la Chine de négocier les conditions de son retour sur la seule base de concessions tarifaires, sans égard aux particularités de son système économique. Le troisième principe, enfin, est que la Chine revendiquera le traitement particulier réservé aux pays en voie de développement. Mais ces revendications n'allaient pas sans soulever de sérieux problèmes qui susciterent vite des réactions et sur lesquels il importe de s'arrêter pour bien comprendre l'évolution ultérieure du dossier.

11. G. PATERSON, *loc. cit.*, note 7, 15.

12. GATT, « Le régime de commerce extérieur de la Chine à l'examen », *GATT Focus*, n° 44, mars 1987, p. 1.

13. FENG Yu-shu, « China's Membership of GATT : A Practical Proposal », *Journal of World Trade*, vol. 22, n° 6, 1988, p. 58.

Avant même que ne soit institué, en mars 1987, le groupe de travail sur le statut de partie contractante de la Chine, des études furent entreprises en vue de préciser les principaux aspects de la question. Il faut faire état en particulier à cet égard de la tenue d'un colloque sur « La Chine et le GATT », en septembre 1986, à Washington, sous les auspices de l'Institut de droit international, colloque au cours duquel furent discutés des textes de J.E.D. McDonnell de l'Australie et Robert Herzstein des États-Unis¹⁴. L'étude de ce dernier, publiée la même année dans la revue *Law and Policy in International Business*¹⁵, devait avoir une influence certaine sur la structuration subséquente du débat, l'auteur y abordant les principaux problèmes de nature économique et politique soulevés par la demande de la Chine. Ces problèmes concernaient en particulier la procédure de réintégration, c'est-à-dire la façon la plus appropriée, aux plans juridique et politique, de réintégrer la Chine dans le GATT, y compris la demande de la Chine de bénéficier du traitement réservé aux pays en voie de développement, ainsi que l'objet de la négociation, à savoir les concessions susceptibles d'être demandées à la Chine en matière d'accès au marché, y compris les modifications à apporter au fonctionnement de son économie.

1.1 Le problème de la procédure de réintégration

Avant l'entrée en vigueur de l'OMC le 1^{er} janvier 1995, la procédure normale¹⁶ pour accéder au GATT, pour tout État autre que les 23 qui étaient signataires originels de l'Acte final de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement de 1948, était celle de l'article XXXIII qui se lit ainsi :

Tout gouvernement qui n'est pas partie au présent Accord ou tout gouvernement agissant au nom d'un territoire douanier distinct qui jouit d'une entière autonomie dans la conduite de ses relations commerciales extérieures et pour les autres questions traitées par le présent Accord, pourra adhérer au présent Accord, pour son compte ou pour le compte de ce territoire, à des conditions à fixer entre ce gouvernement et les Parties contractantes. Les Parties contractantes prendront à la majorité des deux tiers les décisions visées par le présent paragraphe.

14. *Id.*, p. 54.

15. R.E. HERZSTEIN, « China and the GATT: Legal and Policy Issues Raised by China's Participation in the General Agreement on Tariffs and Trade », (1986) 18 *Law & Pol'y Int'l Bus.* 371.

16. L'autre procédure était celle de la succession d'État prévue à l'article XXVI (5) c) : « [s]i un territoire douanier pour lequel une partie contractante a accepté le présent Accord jouit d'une autonomie complète dans la conduite de ses relations commerciales extérieures et pour les autres questions qui font l'objet du présent Accord, ou s'il acquiert cette autonomie, ce territoire sera réputé être partie contractante sur présentation de la partie contractante responsable qui établira les faits susvisés par une déclaration ». Cette dernière procédure évidemment ne pourrait trouver application dans le cas de la Chine.

Concrètement, une demande d'accession aux termes de l'article XXXIII impliquait un certain nombre d'étapes qui devaient être remplies avant qu'une décision favorable ne soit rendue, étapes qui pouvaient être plus ou moins longues suivant la complexité des problèmes soulevés. À la suite d'une demande d'accession, un groupe de travail était d'abord constitué en vue de se pencher sur la demande à la lumière de documents exposant la structure économique du pays concerné ainsi que son régime commercial international. Ces documents étaient également distribués à l'ensemble des Parties contractantes qui pouvaient soulever toutes les questions et commentaires jugés pertinents, lesquels étaient transmis à l'État demandeur pour réponse. Le groupe de travail par la suite entrait en discussions avec ce dernier en vue d'élaborer un projet de protocole d'accession dans lequel devaient être précisées les conditions d'admission de ce dernier. Ces conditions constituaient en quelque sorte le ticket d'admission du nouvel État. La dernière étape résidait dans l'approbation des Parties contractantes à une majorité des deux tiers. Il est important de préciser ici que lorsqu'un État accédait au GATT en vertu de la procédure de l'article XXXIII, les parties contractantes qui, au moment de l'accession, n'étaient pas entrées en négociations avec ce dernier, pouvaient, aux termes de l'article XXXV, demander que l'Accord général ne s'applique pas entre eux¹⁷.

Pour la Chine, qui était partie originelle au GATT de 1947, accepter de procéder en vertu de l'article XXXIII aurait été admettre implicitement, soit la validité de la demande de retrait effectuée par le régime de Taiwan, soit le fait que son comportement, après 1949, équivalait à un retrait de facto. Sur ce point, l'étude d'Hertzstein, tout en reconnaissant que la Chine disposait d'arguments sérieux au soutien de son point de vue¹⁸, faisait valoir, d'une part, que sa structure économique avait changé très fondamentalement après 1949 et que, d'autre part, des négociations successives au sein du GATT depuis l'entrée en vigueur de l'Accord avaient substantiellement

17. Voir G.PATERSON, *loc. cit.*, note 7, 10; voir également, FENG Yu-shu, *loc. cit.*, note 13, 59.

18. En ce qui concerne la validité du retrait du GATT en 1950, la Chine fait valoir que ce dernier est sans effet parce qu'à cette date, le seul gouvernement représentant le peuple chinois était celui issu de la révolution de 1949 et que ce dernier n'avait jamais reconnu la validité de ce retrait, que le GATT lui-même avait comme attitude sur ce sujet de suivre la position des Nations Unies et que celles-ci, en 1971, avaient reconnu la République populaire de Chine comme la seule représentante de la Chine. En ce qui concerne l'argument du consentement implicite au retrait, la Chine argue que dès 1950, elle avait averti les autres États que la République populaire était la seule représentante de la Chine et que depuis, elle avait entrepris de faire reconnaître cette position, d'abord aux Nations Unies, puis ensuite dans diverses autres organisations: voir à ce sujet R.E. HERZSTEIN, *loc. cit.*, note 15, 404-405.

réduit les barrières tarifaires, et à un moindre degré les barrières non tarifaires, entre les Parties contractantes, de sorte qu'en dehors de toutes considérations juridiques, il était pratiquement inconcevable que la Chine réintègre son siège sans qu'un protocole n'intervienne fixant les conditions de cette réintégration¹⁹. De là à parler d'un protocole d'accession au sens de l'article XXXIII, il n'y avait qu'un pas que certains États pouvaient être enclins à franchir volontiers, plus spécialement les États-Unis qui se trouvaient ainsi à protéger leur droit, au terme de l'article XXXV, de ne pas établir de relations avec un nouveau membre, et de continuer ainsi de réévaluer sur une base annuelle la pertinence d'octroyer le traitement de la nation la plus favorisée à la Chine²⁰. Ce qui explique peut-être la publication, dès 1987, d'une étude d'un auteur chinois, Chung-chou Li, qui exprimait un point de vue assez différent de celui d'Herzstein sur le sujet. Après avoir rappelé que la Chine ne s'était jamais légalement retirée du GATT, cet auteur faisait valoir qu'un protocole d'accession ne saurait être acceptable à la République populaire. Il suggérait donc que l'on procède par la voie d'une déclaration des Parties contractantes et de la Chine reconnaissant cette dernière comme Partie contractante originelle, avec tous les droits et obligations des autres Parties contractantes à un même niveau de développement, la Chine s'engageant pour sa part à rendre ses lois et politiques commerciales conformes aux exigences du GATT et des différents codes commerciaux existants ou en voie de négociation dans le cadre de l'Uruguay Round ; pour ce qui est des concessions tarifaires, celles-ci seraient réajustées dans le cadre des négociations de l'Uruguay Round²¹. Mais à cette prise de position, peu susceptible d'être acceptable aux Parties contractantes, un autre auteur chinois répliquait l'année suivante en proposant une approche essentiellement pragmatique. Plus près de Herzstein, dont il expose en détail la position, Feng Yu-shu suggérait en effet, en 1988, au moment où le groupe de travail sur la Chine entamait pour de bon son travail, la formule suivante :

China and the GATT members could formulate a special protocol for resumption of China's membership of GATT. From the date of signing of the protocol China would become a member of GATT. In this protocol, GATT members would recognize China as a founding member of GATT and the People's Republic of China as the sole legal government of China. China would join GATT as if resuming membership, but would follow a new accession procedure. In this way, it would not be necessary to make China's benefits and obligations to GATT retroactive. It would also avoid the political problem associated with a new accession. Finally, it

19. *Id.*, 405-406.

20. R.E. HERZSTEIN, *loc. cit.*, note 15, 406-407.

21. Chung-chou LI, « Resumption of China's GATT Membership », *Journal of World Trade*, vol.21, n° 4, 1987, p. 25.

would meet some GATT members' request to be able to bargain on China's admission ticket²².

Cette dernière approche reflétait assez bien ce qui était en train de se produire sur le terrain. En effet, le groupe de travail mis sur pied en mars 1987 avait reçu pour mandat du Conseil du GATT d'examiner d'abord le mémorandum soumis par la Chine sur son économie intérieure et l'organisation de son commerce extérieur en suivant la procédure habituelle à cette fin, c'est-à-dire celle utilisée dans le cas de nouvelles demandes d'admission ; il lui était demandé ensuite de fournir un cadre pour la négociation des engagements de la Chine en matière d'accès au marché, de préparer un projet de protocole explicitant les droits et obligations des Parties contractantes et de la Chine, et enfin de considérer toutes autres questions pertinentes²³. Les 23 et 24 février 1988, le groupe de travail sur la statut de partie contractante de la Chine entamait pour de bon son examen de fond du régime de commerce extérieur de la Chine, en laissant pour plus tard la question de la formule exacte à utiliser pour la réintégration de la Chine à son siège. Des discussions détaillées eurent lieu durant ces deux jours portant notamment sur le réforme de la structure économique de la Chine, sa politique d'ouverture au monde extérieur, la participation de la Chine aux organisations internationales d'ordre économique, commercial et financier ainsi que les traités concernés²⁴. Par la suite, et jusqu'aux événements du printemps 1989 en Chine, eurent lieu plusieurs autres rencontres du groupe de travail ainsi que des rencontres bilatérales. La question de la procédure de réintégration de la Chine, toutefois, n'était toujours pas réglée. En 1992, peu de temps après l'annonce de la reprise des discussions avec la Chine, un auteur américain, Laura Fisler Damrosch, pouvait écrire à ce sujet :

The legal situation concerning the relationship of both the ROC [Republic of China or Taiwan] and the PRC [Popular Republic of China] to the GATT is thus clear: there has been no Chinese « seat » since 1950. The eligibility of China or Taiwan for GATT membership, or the quest for GATT membership, must therefore be examined de novo. As long as everyone understands that what is involved is a fresh start, the choice of terminology in the documents eventually establishing a new legal relationship can be made in accordance with political preferences. No harm will be done if the GATT Contracting Parties defer to Beijing's insistence on the term « resumption » instead of « accession »²⁵.

22. Voir FENG Yu-Shu, *loc. cit.*, note 13, 64.

23. G. PATERSON, *loc. cit.*, note 7, 15.

24. GATT, *GATT Focus*, n° 54, avril-mai 1988, p. 2.

25. L.F. DAMROSH, « GATT Membership in a Changing World: Taiwan, China and the Former Soviet Republics », (1992) *Colum. Bus. L. Rev.* 19, 23.

1.2 Le problème de l'accès au marché

La volonté déclarée de la Chine en 1986 d'en arriver à une entente sur la seule base de concessions tarifaires soulevait une difficulté déjà bien connue au GATT : celle de la signification réelle des concessions tarifaires dans le contexte d'une économie planifiée où les décisions d'achat et de vente ne sont pas basées sur des considérations commerciales mais plutôt sur les exigences de la planification centrale. Dans un tel contexte, le fait d'abaisser les droits de douane est largement sans conséquence lorsque ce sont des entreprises d'État entièrement soumises au plan qui décident d'acheter ou de ne pas acheter.

Dans son analyse de cette question, Herzstein souligne que l'exemple de la Yougoslavie pourrait être invoqué par la Chine à l'appui de sa demande de négocier sur la seule base de concessions tarifaires ; mais à ses yeux, cet exemple ne peut être appliqué tel quel dans la mesure où le régime économique de la Yougoslavie, au moment de son accession au GATT, était caractérisé par une décentralisation très poussée laissant une grande marge d'autonomie aux entreprises d'État relativement à la production, aux prix et aux décisions d'achat. Convaincu que les Parties contractantes ne sauraient se satisfaire de concessions tarifaires seulement, Herzstein envisage ensuite différentes solutions susceptibles de rassurer les Parties contractantes quant au niveau d'accès réel concédé par la Chine, solutions allant de l'engagement d'importer en quantité accrue des produits étrangers à une réforme en profondeur de son régime économique ainsi que de son régime commercial. Manifestement acquis à cette dernière solution, Herzstein suggère que le problème de l'accès au marché pourrait être résolu, et l'accession de la Chine au GATT facilité par la même occasion, si la réforme entreprise allait suffisamment loin²⁶, même si d'autres problèmes pourraient surgir, comme par exemple une demande de la part de certaines Parties contractantes de pouvoir utiliser des mesures de sauvegarde spécifiquement à l'encontre de la Chine, ou encore une insistance accrue sur le respect des droits de propriété intellectuelle, qui pourraient venir compliquer ce processus. Ce qui l'amène à proposer une approche en six étapes, susceptibles de se chevaucher en partie, pour la réinsertion de la Chine dans le GATT. Ces étapes se présentent dans l'ordre comme suit : 1) collecte de l'information ; 2) définition des critères devant servir de guide pour évaluer si l'économie de la Chine a suffisamment évolué pour justifier la réadmission de cette dernière au GATT ; 3) négociations tarifaires ; 4) association provisoire ; 5) octroi à la Chine des bénéfices du GATT au fur et à mesure que s'ouvre

26. R.E. HERZSTEIN, *loc. cit.*, note 15, 395.

son économie en fonction des critères établis ; 6) admission de la Chine à titre de membre à part entière du GATT²⁷.

La partie la plus intéressante de cette analyse a trait aux critères que suggère Herzstein pour déterminer à quel moment l'économie de la Chine serait suffisamment libéralisée pour autoriser sa réadmission au GATT. Comme on pourra le constater à la lumière du passage qui suit, ces critères supposent une transformation fondamentale de l'économie chinoise :

While a full examination of the extent of the reforms necessary to meet these goals is beyond the scope of this paper, such milestones could include : (1) reduction of price controls on major categories of products, with prices responding to supply and demand, (2) reduction of prices controls on the inputs used in making such products, (3) reduction of central planning measures so that purchasing decisions are made on the basis of price, quality and other commercial factors, rather than upon administrative quotas or goals, (4) decentralizing economic decisionmaking so there could be a plurality of Chinese enterprises competing with each other to purchase foreign products, (5) substantial elimination of export subsidies and trade-distorting internal subsidies, (6) availability of information concerning potential Chinese purchasers, their needs, and producers for doing business with them, (7) an adequate legal framework to ensure that foreign suppliers and purchasers can enter into valid contracts, with full protections for proprietary information, patents, technology transfer and the like, and (8) the presence of a codified, uniform tariff system²⁸.

Fait intéressant à souligner, bon nombre de ces exigences formulées par Herzstein vont être abordées par la suite, directement ou indirectement, non seulement dans le mémorandum soumis par la Chine en 1987, mais également dans les discussions subséquentes du groupe de travail.

Pour Chung-chou Li, toutefois, cette façon d'envisager la question de l'accès au marché ne tient pas suffisamment compte des changements importants intervenus dans l'économie chinoise depuis 1978. Rejetant catégoriquement toute tentative d'imposer à la Chine des clauses « discriminatoires » du genre de celles contenues dans les protocoles d'accession de la Pologne, de la Roumanie et de la Hongrie, et rappelant que les Parties contractantes ont aussi intérêt à réintégrer dans les meilleurs délais un État comme la Chine qui dispose d'un énorme marché interne, cet auteur suggère plutôt une procédure d'admission accélérée qui ne pourra qu'encourager la Chine dans la voie d'une plus grande ouverture, alors qu'une attitude de rejet aurait l'effet contraire. La position de ce dernier, on le voit, en est une de négociation qui met particulièrement en évidence le fait que la Chine ne

27. *Id.*, 410-413.

28. *Id.*, 411.

se présente pas les mains vides, mais avec son énorme marché intérieur, et n'entend pas se faire dicter des conditions inacceptables²⁹.

Sur la question de l'accès au marché, la position de Feng Yu-shu se rapproche beaucoup de celle de Chung-chou Li. Commentant d'abord la suggestion de Herzstein d'une négociation en six étapes, celui-ci écrit :

The milestones approach is a conservative option, that is, to wait for China's economy to become more decentralized to conform to GATT rules. In fact, a marathon accession would benefit neither China nor the GATT members. Not being a member, China would not be bound by GATT rules and obligations. GATT members would lose the benefits of having a common international trade regime with China through which their trade relations with the developing world's largest market could be further expanded³⁰.

Par la suite, il suggère, à l'instar de Chung-chou Li, que la question de l'accès au marché se règle par la conclusion d'un ensemble d'accords visant à la réduction, non pas seulement des droits de douane, mais aussi de certaines barrières non tarifaires faisant déjà l'objet d'accords dans le cadre du GATT, comme c'est le cas pour les licences d'importations, la valeur en douane, les subventions et droits compensateurs, les normes et réglementations techniques, etc. Toutefois, la question de l'accès au marché devait s'avérer dans les faits beaucoup plus complexe et parsemée d'embûches que ne le laissaient entendre ces deux commentateurs.

Le groupe de travail sur le statut de partie contractante de la Chine, après avoir abordé la question de l'accès au marché pour la première fois en février 1988 sur la base des informations initialement transmises par la Chine en 1987 et des réactions subséquentes des Parties contractantes à celles-ci, réalisa des progrès relativement importants durant le reste de l'année 1988 et la première partie de l'année 1989. À la veille des événements de juin 1989, le groupe de travail avait déjà une idée assez précise du régime économique et du régime de commerce extérieur de la Chine pour envisager, dans un avenir rapproché, le début des discussions sur le contenu d'un éventuel protocole sur le statut de la Chine. En ce qui concerne le régime de commerce extérieur de la Chine, par exemple, le groupe de travail disposait, à la fin de 1988, d'un document très élaboré faisant état de façon générale de la structure institutionnelle de la Chine dans le domaine économique, du régime d'importation et d'exportation, des taxes internes et des réglementations, des relations commerciales de la Chine avec l'étranger, etc. Mais

29. Chung-chou Li, *loc. cit.*, note 21, 41-42, 46-47.

30. FENG Yu-shu, *loc. cit.*, note 13, 63.

certaines questions demeuraient encore sans réponses. Au dire de Gardner Paterson :

[...] by the Spring of 1989, the Working Party had reached a relatively advanced stage in its examination. There remained, however, quite a few doubts and concerns among the participants regarding, inter alia, pricing practices, customs procedures, bilateral trading arrangements and the issue of transparency in the PRC's trade regulations³¹.

Malheureusement, le momentum qui semblait s'être développé entre 1988 et 1989 fut complètement brisé avec les événements de la Place Tiananmen. Sauf pour une séance purement formelle en septembre 1990, le groupe de travail sur le statut de la Chine ne devait plus se réunir avant le début de 1992.

2. De 1992 jusqu'à maintenant : de la phase de clarification à la phase de négociation

À la reprise de ses travaux, le groupe de travail se montra désireux de combler rapidement le temps perdu. En octobre 1992, il fut décidé que le groupe procéderait suivant une double approche, l'une consistant à poursuivre l'examen du régime économique et commercial de la Chine à la lumière des principes du GATT et de l'OMC, l'autre à rechercher un consensus sur les questions à aborder dans le protocole d'admission. Simultanément, des négociations bilatérales furent entreprises entre les Parties contractantes et la Chine relativement aux engagements de cette dernière en matière de droits de douane, de barrières non tarifaires et de services. Mais assez vite, il fallut se rendre à l'évidence que la réadmission de la Chine dans le GATT n'allait pas procéder aussi rapidement que le souhaitait la Chine, certains États, au premier chef les États-Unis, se montrant peu enclins à abandonner un moyen de pression important pour obtenir de celle-ci des engagements clairs et précis en ce qui concerne le fonctionnement de son économie.

2.1 La poursuite de la procédure de clarification

La poursuite de l'examen du régime économique et commercial de la Chine, dite procédure de clarification, donna lieu à des échanges soutenus entre cette dernière et les membres du groupe sur des questions telles que la transparence, l'application uniforme du régime commercial, les mesures tarifaires et non tarifaires, la politique agricole, le commerce d'État, la réforme des prix, le régime des changes, le régime des services, etc. Au fil de cet échange, les documents déposés par la Chine en 1987 et subséquemment

31. G. PATERSON, *loc. cit.*, note 7, 16.

furent amendés et enrichis pour répondre aux demandes de clarification des membres du groupe et tenir compte des nombreuses modifications apportées au régime économique et commercial de la Chine en vue de rendre celui-ci conforme aux exigences du GATT.

L'adoption d'une nouvelle *Loi sur le commerce extérieur* marqua pour la Chine un point tournant à cet égard. Se voulant une réponse explicite aux préoccupations des Parties contractantes du GATT en ce qui concerne le régime de commerce extérieur de la Chine, ce texte posait implicitement la question de la limite de cette procédure de clarification. Adoptée en mai 1994, la nouvelle *Loi sur le commerce extérieur* entra en vigueur le 1er juillet 1994. Antérieurement, écrit Bing Wang dans une étude en date de 1995 :

[...] China's foreign trade legislation was unable to meet the expectations of the international trade community and the ever growing demands of China's foreign trade. One noteworthy problem was the lack of a foreign trade law setting forth the principles China would follow in regulating foreign trade activities, clarifying the relationship between government ministries and foreign trade operators, and establishing the basic system involving import and export control over goods, technologies and service. As China strived to integrate its foreign trade system into the international trade community, it became apparent that China needed a well-drafted and balanced foreign trade law. The absence of a foreign trade law had not only slowed down the promulgation of a series of supplemental regulations, but it also contributed to a lack of transparency, which is a major concern of the Contracting Parties of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)³².

À la suite d'un examen détaillé de la nouvelle loi à la lumière des exigences du GATT, Wang en arrive à la conclusion que malgré la présence de certains contrôles administratifs contestables, le texte répond dans une large mesure aux attentes des Parties contractantes en ce qui concerne la transparence et l'accès au marché et pourrait facilement, moyennant certaines rectifications, servir de base à la réintégration de la Chine dans le GATT. De là à conclure que le temps était venu de passer à l'étape finale de la négociation, il n'y avait qu'un pas.

De fait, la Chine avait déjà laissé entendre, en présentant en mars 1994 au GATT une offre de réduction douanière sur les produits industriels, assortie d'une élimination graduelle des restrictions quantitatives sur quelque 1 000 produits, qu'il s'agissait là d'une offre finale en vue de sa réadmission au sein du GATT au plus tard le 31 décembre 1994. Mais cette date allait passer sans qu'un règlement de la question n'intervienne³³.

32. Bing WANG, « China's New Foreign Trade Law : Analysis and Implications for China's GATT Bid », (1995) 28 *J. Marshall Law Review* 495, 496.

33. Guiguo WANG, « Economic Integration in Quest of Law—The Chinese Experience », *Journal of World Trade*, vol. 29, n° 2, 1995, pp. 4-25. Ce dernier écrit à ce sujet : « The year 1994 ended with disappointment for China : after eight years of difficult negotiations,

L'échec était d'autant plus sérieux qu'il fallait désormais envisager la réintégration de la Chine au sein du GATT dans le contexte beaucoup plus exigeant de l'OMC, dont l'entrée en vigueur était fixée au 1^{er} janvier 1995. Quelque peu dépitée, la Chine laissait entendre, en décembre 1994, que la faute en était à quelques pays, pour ne pas mentionner nommément les États-Unis, qui, pour des raisons essentiellement politiques, avaient choisi de faire obstruction à la négociation en formulant des demandes excessives.

Il faut dire que certaines Parties contractantes, en particulier les États-Unis, l'Europe, le Japon et le Canada, entretenaient encore de sérieux doutes en ce qui concerne le fonctionnement concret de l'économie chinoise et n'entendaient pas être bousculées dans leur analyse de celui-ci. Parmi les questions qui posaient problème, il y avait notamment, outre celle du respect des droits de propriété intellectuelle, que nous aborderons en détail plus loin en traitant des relations entre la Chine et les États-Unis, celles de l'application inégale des lois et règlements à l'intérieur de la Chine, celle des nombreuses restrictions quantitatives plus ou moins déguisées aux échanges de biens et de services, celle de l'autonomie limitée des entreprises d'État ou encore la question de l'efficacité relative du mécanisme des prix dans le contexte d'une économie en partie planifiée³⁴. Mais à l'évidence, ces réactions ne se situaient plus tellement dans un processus de clarification du régime économique et commercial de la Chine, mais dans un processus de négociation des conditions d'admission de la Chine dans le nouveau cadre de l'OMC, processus dont il nous faut dire maintenant quelques mots.

2.2 Les discussions relatives au protocole d'admission

Les discussions sur les questions afférentes au protocole d'admission débutèrent en 1992. Prenant appui sur les informations obtenues dans le cadre du processus de clarification, ces discussions marquent en fait le début véritable des négociations sur les conditions de réintégration de la Chine au GATT. Elles prirent d'abord la forme de rencontres informelles au cours desquelles étaient abordés divers points susceptibles d'être pris en considération. L'objectif était d'en arriver à un consensus sur la liste des sujets en question ainsi que sur le traitement de ceux-ci. Vers le milieu de 1994, les discussions étaient suffisamment avancées pour que commencent à circuler des ébauches informelles du document en question. Ce que le

the GATT Contracting Parties and China failed to reach an agreement for its re-admission into the most important international trade organization, and therefore China's desire to join the WTO as a founding member could not be realized. China blamed the United States for the failure, alleging that out of political consideration, the United States had blocked it from joining the WTO».

34. Il s'agit là de difficultés également identifiées par WANG Bing, *loc. cit.*, note 32, 522-530.

Secrétariat du GATT souhaitait était d'en arriver à un document qui puisse servir de base de négociation durant la phase finale des délibérations du groupe de travail.

L'incapacité d'en arriver à une entente avant le 31 décembre 1994, tel que demandé par la Chine³⁵, n'empêcha pas la poursuite des discussions de façon informelle tout au long de 1995, avec reprise du processus multilatéral à partir de mai 1995³⁶. Le 11 juillet 1995, le Conseil général de l'OMC accordait à la Chine le statut d'observateur auprès de l'OMC³⁷. Une activité assez intense prit place à l'automne en prévision d'une nouvelle rencontre du groupe de travail sur le statut de partie contractante de la Chine, prévue pour la fin de 1995. Toutefois, les espoirs d'en arriver à un déblocage s'amenuisèrent passablement à la suite d'une réunion en Angleterre, les 7 et 8 octobre 1995, des quatre principales puissances commerciales réunies dans la « Quadrilatérale », à savoir les États-Unis, l'Union européenne, le Japon et le Canada. Lors de cette réunion, en effet, le Représentant américain au commerce Mickey Kantor adopta une attitude qui ne laissait guère de place au compromis. « Pékin doit ni plus ni moins se soumettre aux exigences de l'OMC. Son admission dépend donc entièrement d'elle-même », déclara-t-il, se démarquant ainsi nettement de la position exprimée quelques jours plutôt par l'Union européenne lors d'une rencontre avec la ministre du Commerce extérieur et de la coopération économique de la Chine, Mme Wu Yi, position qui était plutôt favorable à l'idée d'une accession rapide de la Chine, assortie de clauses de sauvegarde et d'une période de transition³⁸. Le 1^{er} novembre 1995, le Représentant américain au commerce revenait sur la position de l'Union européenne pour préciser que celle-ci avait été rejetée par le Canada, les États-Unis et le Japon lors de la rencontre du mois précédent en Angleterre ; et il ajoutait qu'à son avis, la Chine n'était guère susceptible d'accepter une admission provisoire à l'OMC³⁹.

Cette divergence de vues entre l'Union européenne et les autres membres de la Quadrilatérale mérite qu'on s'y attarde brièvement, car derrière celle-ci, on retrouve la question controversée de l'admission de la Chine à titre de pays en voie de développement. Jusqu'en 1995, la position de la Chine n'avait pas dévié de ce qu'elle avait laissé entendre lors de sa

35. Brushan BAHREE, « China Establishes Deadline For GATT Re-Entry Talks », *The Wall Street Journal*, Europe, 29 novembre 1994, p 2.

36. ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE, *OMC Focus*, n° 4, juillet 1995, pp. 1-2.

37. *Ibid.*

38. « OMC : les Grands ferment la porte à la Chine », *Le Figaro*, 11 octobre 1995.

39. AGENCE ASSOCIATED PRESS DOW-JONES, « USTR Kantor : China Won't Accept Provisional WTO Membership », Communiqué de presse (3 novembre 1995).

demande d'admission en 1986, à savoir qu'elle se considérait en droit d'être admise à titre de pays en voie de développement, avec toutes les possibilités de protéger son industrie « naissante » découlant de ce statut. Pour les États-Unis, toutefois, la réponse à cette question n'allait pas de soi, même si on reconnaissait que la Chine pouvait être considérée à plusieurs égards comme un pays en voie de développement. Durant l'été 1995, la Chine laissa entendre qu'elle pourrait s'accommoder d'un statut de pays en voie de développement restreint à certains secteurs⁴⁰. Quelque temps plus tard, lors d'une visite à Pékin, l'adjointe au Représentant américain au commerce, Mme Charlene Barshefsky, déclara que la question de savoir si la Chine constituait un pays en voie de développement ou un pays développé n'était rien d'autre qu'une échappatoire (« a red herring ») et que la véritable difficulté était d'en arriver à une entente acceptable sur quelque 25 à 30 questions importantes faisant toutes partie d'un règlement avec l'OMC⁴¹.

Confrontée à nouveau à un blocage, la Chine profita du sommet de la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC)⁴² à Osaka le 19 novembre pour relancer sa candidature à l'OMC par l'annonce d'une baisse des droits de douane et la promesse d'une réforme de son système commercial⁴³. La Chine s'engageait plus précisément à procéder au début de 1996 à un abaissement des tarifs douaniers « d'au moins 30 % » sur 4 000 produits non spécifiés et à éliminer les quotas frappant 170 marchandises ; elle annonçait également que les compagnies étrangères seraient autorisées à former, à titre expérimental, des sociétés à capitaux mixtes spécialisées dans l'import-export, et faisait part de l'ouverture du commerce de détail aux investissements étrangers, toujours sous forme d'essais et par le biais de *joint ventures*. Cette nouvelle initiative chinoise fut accueillie favorablement par plusieurs États, y compris les États-Unis, mais sans pour autant modifier la position américaine sur les conditions d'accession de la Chine à l'OMC. À la fin de 1995, l'administration américaine demeurait plus que jamais décidée à obtenir des concessions concrètes de la Chine et non pas des promesses et de vagues engagements⁴⁴. Dans un tel contexte, il apparut sage de reporter à plus tard la réunion du groupe de travail prévue pour les 7 et 8 décembre, ce qui n'empêcha pas la Chine de procéder à une série de rencontres

40. « World Trade Ordeal », *The Economist*, 4 novembre 1995, p. 38.

41. AGENCE AMERICAN PRESS DOW-JONES NEWS (10 novembre 1995) ; « WTO Entry Stymies U.S. Trade Talks », *International Herald Tribune*, 12 novembre 1995.

42. Sur les relations de la Chine avec l'APEC, voir G. KLINTWORTH, « China's evolving relationship with APEC », *International Journal*, vol. L, 1995, p. 488.

43. « Pékin donne de nouveaux signes d'ouverture », *Le Figaro*, 20 novembre 1995.

44. « China Meanders Along Road to WTO », *The Asian Wall Street Journal*, 1-2 décembre 1995.

bilatérales avec diverses représentations accréditées auprès de l'OMC en vue d'en arriver à des engagements précis en matières tarifaires et non tarifaires.

Ce n'est finalement que dans les derniers jours de mars 1996 que se tint la première rencontre du groupe de travail de l'OMC (et non plus du groupe de travail du GATT) sur le statut de partie contractante de la Chine. Celle-ci débuta apparemment par une mise en garde du ministre du Commerce extérieur de la Chine, destinée aux États-Unis, à l'effet que ceux qui cherchaient à exclure la Chine étaient malavisés et que celle-ci méritait un traitement de première classe⁴⁵. Au terme d'une rencontre parfois houleuse, des progrès significatifs avaient été réalisés en ce sens que le débat avait pris une tournure beaucoup plus concrète et abouti à un engagement de la Chine de fournir des informations précises relativement à l'ouverture de son marché, d'indiquer quelles réserves elle souhaitait pendant la période de transition, et de déposer un échéancier pour l'élimination des obstacles restants. L'annonce par la Chine, au début d'avril 1996, qu'elle entendait réduire les droits de douane sur quelque 4 994 produits fut reçue comme un signe tangible de sa volonté d'être admise à l'OMC, même si pour certains ce geste se trouvait annulé en bonne partie par des augmentations de taxes⁴⁶.

Les plus récents développements sur la question de l'admission de la Chine à l'OMC laissent encore entrevoir un climat tendu. C'est ainsi que lors d'un discours devant la Chambre de commerce de Paris à la mi-avril, le Premier ministre de Chine Li Peng accusa publiquement les États-Unis de chercher à retarder l'entrée de la Chine à l'OMC pour des raisons politiques⁴⁷. Quelques jours plus tard, le Japon laissait savoir qu'il mettrait à l'ordre du jour de la prochaine réunion de la Quadrilatérale à Kobé la question de l'admission de la Chine à l'OMC⁴⁸. Enfin, le 24 avril, le Directeur général de l'OMC, Renato Ruggiero, déclarait lors d'une conférence de presse au Congrès mondial du commerce à Singapour : « China's active participation in this negotiation, with a really constructive and impressive offer, would be a very important element in shortening the negotiations »⁴⁹.

45. « China to renew call for WTO entry », *The Daily Telegraph*, 25 mai 1996, p. 25 ; « WTO powers toughen stance with China », *Journal Of Commerce*, 25 mai 1996, p. 3.

46. « China cuts imports in bid to enter WTO, but impact on trade unlikely », *The Wall Street Journal*, 2 avril 1996, p. 11.

47. « China Says U.S. Blocking its Bid to Join WTO », *Journal of Commerce*, 15 avril 1996, p. 5.

48. « Japan Presses for Entry of China into WTO », *Journal of Commerce*, 22 avril 1996, p. 9.

49. « Doubts linger over China's bid for WTO entry », *South China Morning Post*, 25 avril 1996, p. 14.

À en juger par ces propos, il est assez évident que pour l'heure, la balle est dans le camp de la Chine. Mais à en juger par les propos d'un porte-parole du ministère des Affaires étrangères de Chine, celle-ci considère toujours qu'elle satisfait aux conditions de base pour être admise à l'OMC et que les deux seuls obstacles à son entrée résident dans les demandes exorbitantes de certains pays et dans l'intrusion de considérations politiques⁵⁰.

Même s'il apparaît de plus en plus évident que le processus de négociation du protocole d'admission de la Chine à l'OMC s'étirera au-delà de 1996⁵¹, on peut d'ores et déjà se faire une idée des questions qui seront abordées dans ce processus à partir des prises de position publiques de pays comme le Canada, les États-Unis et l'Union européenne sur les conditions que devrait rencontrer la Chine pour accéder à l'OMC, des positions avancées par la Chine elle-même sur certaines de ces questions, ainsi que des analyses des observateurs. Une bonne partie de ces questions concerneront comme il se doit l'accès au marché. C'est ainsi que pour le Canada, par exemple :

De façon générale, les réformes qui doivent être entreprises avant que la Chine puisse satisfaire aux conditions énoncées par les membres du groupe de travail comprennent l'élimination des interdictions d'importations, des prescriptions de licences restrictives et des autres contrôles ou restrictions, l'abolition de toutes les restrictions à l'accès aux devises et à la convertibilité intégrale de la monnaie chinoise, la pleine libéralisation des prix intérieurs de sorte qu'ils reflètent les coûts de production réels, l'application uniforme des lois et règlements dans toutes les régions et à toutes les importations en provenance de tous les pays ainsi que l'application uniforme et équitable des normes et mesures fondées sur des principes scientifiques acceptés à l'échelle internationale⁵².

En ce qui concerne les États-Unis, le rapport du Représentant américain au commerce sur les barrières au commerce imposées par les États étrangers⁵³, paru en mars 1996, reconnaît que des progrès importants ont été faits dans l'ouverture du marché chinois, mais n'en souligne pas moins

50. «China demands WTO access on its own terms», *South China Morning Post*, 8 mai 1996, p. 12.

51. Malgré l'affirmation à l'automne 1995 de l'ancien Secrétaire américain au commerce, M. Ron Brown, que la Chine serait très vraisemblablement admise à l'OMC en 1996 («U.S. Sees China in WTO Soon», *International Herald Tribune*, 19 octobre 1995), dans l'état actuel des relations entre la Chine et les États-Unis et compte tenu de l'échéance des élections présidentielles à l'automne 1996, cette hypothèse apparaît de moins en moins réaliste.

52. CANADA, MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL, *Politique étrangère chinoise, commerce et investissements*, Ottawa, 1994, p. 1 (<http://www.dfait-maeci.gc.ca/francais/geo/asia/china-tr.htm>).

53. États-Unis, *National Trade Estimate Report on Foreign Trade in Services*, Washington, avril 1995, pp. 2-15.

l'existence de problèmes nombreux. Parmi ceux-ci, on retrouve les restrictions sur le type et le nombre d'entreprises autorisées à commercer avec l'étranger, les barrières non tarifaires mises en œuvre tant au niveau national que régional, les pratiques en matière de normes et de certification, les achats gouvernementaux, le respect des droits de propriété intellectuelle, les restrictions aux échanges de services et enfin, de façon générale, le manque de transparence et d'uniformité dans la mise en œuvre des lois et règlements. En ce qui concerne par exemple les nouvelles directives émises en juin 1995 sur l'investissement étranger, le document en question fait remarquer :

In June 1995, Chinese authorities issued investment « guidelines » detailing sectors in which investment is encouraged, restricted or prohibited. The new guidelines were a positive step toward clarifying China's policies on foreign investment. However, a continued general lack of transparency and inconsistency in the implementation of regulations continue to hinder investors that meet the substantive requirements of the « guidelines »⁵⁴.

L'Union européenne partage sensiblement les mêmes inquiétudes. Dans un communiqué en date du 20 octobre 1995, l'Agence Europe identifiait les sept secteurs suivants comme étant les principaux secteurs de préoccupation pour cette dernière : 1) le niveau élevé des tarifs chinois à l'importation ; 2) le marché des services (notamment le marché des services financiers ; 3) le monopole d'importation et d'exportation ; 4) les quotas à l'importation (voitures, etc.) ; 5) les politiques industrielles (notamment les différentes pratiques de subvention) ; 6) les obligations d'exportation auxquelles sont soumises les entreprises étrangères en Chine ; 7) la situation sur les marchés publics. À cela il faut ajouter naturellement la mise en œuvre de la législation chinoise sur le droit d'auteur, qui a été plusieurs fois critiquée très sévèrement. En outre, comme on l'a vu précédemment, l'Union européenne se montrait ouverte en 1995 à l'idée d'une accession rapide de la Chine, assortie de clauses de sauvegarde et d'une période de transition⁵⁵. Cette hypothèse de clauses de sauvegarde applicables spécifiquement à l'égard de la Chine, bien qu'écartée par cette dernière en 1986 comme constituant une forme de traitement discriminatoire incompatible avec le GATT et inacceptable⁵⁶, pourrait se retrouver dans le protocole.

D'autres questions comme celle relative au statut de pays en voie de développement réclamé par la Chine et celle concernant la base juridique de l'admission de la Chine à l'OMC devront également être abordées dans le protocole. Pour le moment, le débat entre les États-Unis, qui souhaitent voir la Chine assumer l'ensemble des engagements des pays membres de l'OMC

54. *Id.*, p. 11.

55. Voir *supra*, note 37.

56. Voir Chung-chou LI, *op. cit.*, note 21, p. 31.

et la Chine, qui continue de réclamer le statut de pays en voie de développement avec tout ce que cela implique juridiquement, apparaît loin d'être réglé. Est-il possible de définir dans le protocole d'admission un statut intermédiaire qui serait spécifique à la Chine ? Cela reste à voir. S'agissant par ailleurs de la base d'admission de la Chine à l'OMC, la solution initialement envisagée par cette dernière, au moment de la signature de l'Acte de Marrakech, était l'admission en vertu de l'article XI de l'*Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce*, lequel prescrit à son paragraphe 1 ce qui suit :

Les Parties contractantes au GATT de 1947 à la date d'entrée en vigueur du présent accord [...] qui acceptent la présent accord et les Accords commerciaux multilatéraux et pour lesquels des Listes de concessions et d'engagements sont annexés au GATT de 1994 et pour lesquels des Listes d'engagements spécifiques sont annexés à l'AGCS, deviendront Membres originels de l'OMC.

Mais pour ce faire, il fallait d'abord que la Chine soit réintégrée dans son siège de membre originel du GATT de 1947, ou du moins soit devenue partie à l'Accord général, avant l'entrée en vigueur de l'Accord instituant l'OMC. La chose était techniquement possible aux termes de l'article 5 de l'*Acte final reprenant les résultats des négociations multilatérales du cycle Uruguay*, lequel prescrit ce qui suit :

Avant d'accepter l'Accord sur l'OMC, les participants qui ne sont pas parties à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce doivent d'abord avoir achevé les négociations en vue de leur accession à l'Accord général et être devenus Parties contractantes audit accord. Pour les participants qui ne sont pas Parties contractantes à l'Accord général à la date de l'Acte final, les Listes ne sont pas définitives et seront établies par la suite aux fins de leur accession à l'Accord général et à l'acceptation de l'Accord sur l'OMC.

Mais avec le passage du temps, cette hypothèse est devenue de moins en moins plausible. De fait, l'acceptation de l'Accord sur l'OMC et des accords multilatéraux par la Chine, une fois celle-ci devenue membre de l'Accord général, aurait dû se faire au plus tard le 31 décembre 1996, à moins que les Ministres n'en décident autrement. Or, considérant l'état actuel des négociations, il y a peu d'espoir que ce délai puisse être respecté, à moins de faire du cas de la Chine un cas particulier. La solution qui semble acquise maintenant est celle de l'accession de la Chine à l'OMC sur la base de l'article XII de l'*Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce*.

Si l'on résume donc, les questions qui feraient vraisemblablement partie du rapport du groupe de travail sur le statut de partie contractante de la Chine et qui se retrouveront, lorsqu'un accord aura été réalisé, dans le protocole d'admission soumis aux membres de l'OMC, seraient les suivantes : mode d'accession à l'OMC, statut de pays en voie de développement

de la Chine, droit d'accès des entreprises étrangères au marché chinois, autonomie commerciale des entreprises chinoises, contrôle des changes, contrôle des prix, mesures non tarifaires, normes et règlements techniques, mesures de sauvegarde, transparence, application uniforme des engagements à l'intérieur de la Chine.

3. Le règlement de la question de l'admission de la Chine à l'OMC : une affaire entre les États-Unis et la Chine ?

Les États-Unis, on aura pu le constater, ont joué dès le début un rôle important dans le débat sur l'admission de la Chine au GATT et à l'OMC. Perçus par le gouvernement chinois comme la cause principale de l'échec de 1994, les États-Unis en sont effectivement venus à assumer, à ce sujet, un rôle de gardien des principes fondamentaux du GATT et de l'OMC qui cache mal, cependant, une certaine tendance à transposer le débat dans le contexte spécifique des relations bilatérales entre les États-Unis et la Chine. Or, s'il n'est pas faux d'affirmer que les objectifs que poursuivent les États-Unis en ce qui concerne l'ouverture du marché chinois sont partagés par plusieurs pays, il est difficile d'en dire autant de la stratégie utilisée par ces derniers pour atteindre ces objectifs, laquelle s'appuie sur la conviction que les États-Unis sont davantage en mesure d'exercer des pressions sur la Chine que l'OMC. Contestée à l'intérieur même des États-Unis, cette stratégie qui a donné lieu, au dire de C. W. Freeman Jr, à un abandon marqué, depuis le début des années 90, des efforts en vue d'intégrer la Chine dans des arrangements mondiaux comme l'OMC⁵⁷, a eu les conséquences qui suivent :

The end of the effort to include China in international regulatory regimes slowed the process of bringing Chinese behaviour into conformity with global norms, leaving China to pick and choose the rules by which it would play. Even more damaging, it meant that matters of worldwide and regional concern would be dealt with as issues in U.S.-Chinese bilateral relations rather than as multilateral concerns. American attempts to act as the world's conscience more often than not have left the United States isolated from or unsupported by its allies⁵⁸.

Cette tendance à ramener le débat sur l'admission de la Chine à l'OMC au niveau des relations sino-américaines non seulement met en cause la capacité de l'Organisation mondiale du commerce d'assurer le respect de ses propres principes mais ouvre la porte également à la possibilité que des questions qui intéressent particulièrement les États-Unis en viennent à exercer une influence sur ce débat. Pour avoir une meilleure idée des

57. Chas. W. FREEMAN, JR, « Sino-American Relations : Back to Basics », *Foreign Policy*, vol. 104, automne 1996, p. 5.

58. *Id.*, p. 5-6.

chances d'aboutissement rapide des négociations en cours sur l'admission de la Chine à l'OMC, il est donc nécessaire de faire brièvement état ici de la position du gouvernement américain sur la question.

3.1 La politique étrangère américaine sur la question de l'admission de la Chine à l'OMC

Deux études récentes parues dans le numéro d'automne 1996 de la revue *Foreign Policy* présentent une évaluation diamétralement opposée de la position américaine sur l'admission de la Chine à l'OMC. Mais les divergences de point de vue des deux auteurs sur le sujet n'en laissent pas moins transparaître plusieurs éléments de convergence au plan de l'analyse, dont en particulier une certaine tendance des États-Unis à faire cavalier seul dans cette affaire.

La première de ces études, sous la plume de Robert S. Ross⁵⁹, part du constat que la Chine est un géant économique en puissance dont l'impact sur les marchés internationaux pourrait reléguer aux oubliettes celui du Japon dans les années 70 et 80. Le défi, avance-t-il, est d'incorporer cette dernière dans le système économique international de manière telle que la tendance actuelle à la libéralisation des échanges s'en trouve renforcée. S'il ne fait pas de doute à ses yeux que les pratiques commerciales de la Chine divergent encore passablement des comportements exigés par l'OMC, cela ne signifie pas pour autant que l'admission de la Chine doive forcément être retardée tant et aussi longtemps qu'elle n'aura pas accepté de se plier à l'ensemble des obligations découlant de l'appartenance à l'OMC. L'intransigeance actuelle des États-Unis sur ce point constitue une erreur sérieuse, affirme Ross, qui ajoute à ce sujet :

Denial of Chinese membership in the WTO will not minimize the global impact of Chinese protectionism. China will affect the world trade system through its bilateral relationships : WTO member countries will seek bilateral accommodations with China in order to profit from its vast market, thus weakening the liberal trading order.... Keeping China out of the WTO provides only the illusion of isolating the problem ; it will not solve the problem⁶⁰.

Plutôt que de s'en tenir à cette position, poursuit Ross, les États-Unis devraient favoriser une approche orientée vers la conclusion rapide d'un protocole d'admission qui, tout en reconnaissant l'intérêt de la Chine de protéger sa base industrielle, comporterait un échéancier précis pour l'élimination des obstacles existants aux échanges. Une telle approche ne pourrait qu'accroître les possibilités d'influencer le comportement de la Chine :

59. R. S. Ross, « Enter the Dragon », *Foreign Policy*, n° 104, automne 1996, p. 18.

60. *Id.*, p. 22.

Current efforts to coerce China to reform its economic system depend entirely on U.S. efforts. One of the reasons that U.S. negotiations with China for market access have failed is that the United States lacks support from its allies. By conducting negotiations within the multilateral setting of the WTO, the likelihood of maintaining a « united front » would be far greater, and the pressure on Beijing to compromise, more compelling. In addition, it would be politically easier for Chinese leaders to bow to WTO pressures than to unilateral insistence⁶¹.

La seconde étude, sous la plume de Greg Mastel⁶², part sensiblement du même constat de base que celle de Ross. Pour Mastel, en effet, la Chine est déjà un important joueur dans l'économie globale, un joueur dont l'économie interne, au tournant du siècle, devrait être la plus importante du monde ; mais c'est aussi un pays dont les échanges avec l'extérieur demeurent encore contrôlés à bien des égards, dont le système de droit n'est pas fiable et qui surtout demeure fondamentalement totalitaire dans sa direction. Si la Chine devait être admise telle qu'elle à l'OMC, l'intégrité même de l'organisation s'en trouverait menacée :

From the American perspective, the immediate implications of China's entry into the WTO is that the United States would have dramatically less leverage with which to address trade concerns. Currently, the United States can negotiate with China to improve the protection of intellectual property, to enhance market access, or to address other trade problems under threat of imposing sanctions on Chinese exports if the negotiations do not succeed. If China were a WTO member, WTO rules would bar sanctions on Chinese exports unless the WTO rules in favor of the United States in the matter being disputed⁶³.

En conséquence, Mastel propose qu'un arrangement provisoire soit conclu avec cette dernière en vertu duquel celle-ci accepterait de se conformer aux exigences de l'OMC à l'intérieur d'un certain délai ; durant cette période, les autres membres conserveraient le pouvoir, pour prévenir une désorganisation de leur marché occasionnée par des importations chinoises ou pour sanctionner le non respect de ses engagements par la Chine, de limiter unilatéralement les exportations de cette dernière. De plus, en vue d'assurer la libéralisation progressive du marché chinois, l'arrangement provisoire contiendrait un engagement de la Chine d'augmenter ses importations d'un pourcentage fixe chaque année. Que la négociation d'un tel arrangement puisse prendre plusieurs années, ou même puisse être rejetée par la Chine, est ouvertement admis par Mastel. À ses yeux, en fait, la situation actuelle en ce qui concerne l'admission de la Chine à l'OMC pourrait durer encore plusieurs années sans qu'il n'en résulte de conséquences graves.

61. *Id.*, p. 23.

62. G. MASTEL, « Beijing at Bay », *Foreign Policy*, n° 104, automne 1996, p. 27.

63. *Id.*, p. 32.

Malgré leurs divergences de vues, ces deux études donnent clairement à entendre que le règlement de la question de l'admission de la Chine à l'OMC est d'abord et avant tout considéré, dans le contexte de la politique étrangère américaine, comme une affaire bilatérale entre les États-Unis et la Chine. Cette perception, qui correspond aux prises de position américaines sur le sujet depuis la reprise des discussions au GATT en 1992, n'est nullement infirmée, bien au contraire, par la multiplication récente des contacts entre les États-Unis et la Chine en vue d'en arriver à une entente relativement à l'accession de cette dernière à l'OMC sur la base de ce qui est décrit, par la Représentante américaine au commerce, comme le « U.S. roadmap for China's accession to the world trade body »⁶⁴. Selon toutes les apparences, donc, ce n'est que lorsque ces deux puissances en seront venues à un accord qu'un règlement sur le sujet pourra intervenir dans le cadre de l'OMC. Entre temps, il faut simplement espérer qu'aucune des questions récurrentes qui surgissent dans les relations entre les États-Unis et la Chine ne viendront retarder un tel dénouement.

3.2 La question récurrente de la clause de la nation la plus favorisée

Déjà en 1986, Herzstein avait prévenu qu'en vertu du Titre IV du *Trade Act of 1974*, article 204, les États-Unis ne pouvaient octroyer le traitement de la nation la plus favorisée à un pays comme la Chine, dont l'économie n'obéit pas aux règles du marché, que pour une seule année à la fois, cette autorisation étant renouvelable sur avis du Président que ce pays n'impose pas des restrictions à l'émigration de ses citoyens⁶⁵. En conséquence, ajoutait-il, le gouvernement américain n'aurait d'autres choix que de faire inscrire une réserve à ce sujet dans le protocole d'admission de la Chine ou encore d'invoquer l'article XXXV du GATT (maintenant l'article XIII de l'*Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce*) qui permet à un membre de ne pas appliquer l'accord à un nouveau membre⁶⁶. Autrement, les États-Unis, en accordant ce qui équivaldrait à un traitement conditionnel de la nation la plus favorisée, iraient directement à l'encontre de l'article I de l'Accord général, qui prescrit l'octroi inconditionnel du traitement de la nation la plus favorisée. Herzstein aurait pu ajouter, cependant, que les États-Unis avaient aussi l'option de modifier le *Trade Act of 1974* de manière à éliminer l'obstacle imposé par l'article 204.

Cet octroi du traitement de la nation la plus favorisée à la Chine sur une base strictement annuelle faisait clairement partie des questions que cette

64. «U.S., China continue discussions on WTO accession, agriculture, copyrights», The Bureau of National Affairs Inc., *BNA International Trade Daily*, 24 octobre 1996,

65. R.E. HERTZSTEIN, *loc. cit.*, note 15, 383.

66. *Ibid.*

dernière voulait voir définitivement réglées en demandant son admission au GATT en 1986⁶⁷. En 1989, toutefois, la situation se compliqua encore davantage lorsque le président Clinton, dans la foulée des événements de la Place Tiananmen, décida de lier l'octroi du traitement de la nation la plus favorisée à la Chine au respect des droits de la personne, ce qui fut immédiatement dénoncé par le gouvernement chinois. En juin 1994, sous la pression des milieux d'affaires inquiets de voir le marché chinois leur échapper, l'administration américaine changea à nouveau son fusil d'épaule et annonça que dorénavant l'octroi du traitement de la nation la plus favorisée ne serait plus lié au respect des droits de la personne⁶⁸. Il reste qu'à chaque année, la question de l'octroi de ce traitement à la Chine est posée et devient inévitablement l'occasion d'un débat public destiné autant à apaiser les oppositions intérieures qu'à exercer des pressions sur la Chine en vue d'une plus grande libéralisation de son marché.

En 1996, le rituel de l'octroi du traitement de la nation la plus favorisée à la Chine a déjà fait couler passablement d'encre en raison notamment de l'amplification du différend sur le respect des droits de propriété intellectuelle et du climat tendu entourant les élections présidentielles à Taiwan. C'est ainsi qu'en février 1996, le Secrétaire d'État adjoint aux affaires de l'Asie de l'est et du Pacifique, Winston Lord, déclarait que l'administration s'attendait à un débat houleux au Congrès sur la question du renouvellement du traitement de la nation la plus favorisée à la Chine⁶⁹. En mars, le Secrétaire américain au Trésor, Robert Rubin, tentait de rassurer les dirigeants de Hong Kong en leur confirmant que le président Clinton avait l'intention de renouveler l'octroi des privilèges commerciaux à la Chine, mais par la même occasion avertissait qu'il pourrait être difficile de convaincre le Congrès d'emboîter le pas⁷⁰. La dépêche rapportant l'événement ajoutait :

Mr. Rubin's message was intended as much for China as for Hong Kong and was designed to send a signal to Beijing that it needs to address U.S. political and economic concerns if it wants to help MFN renewal in July⁷¹.

Le 20 mai, finalement, le président Clinton, dans un discours à Washington devant une association économique spécialisée dans le commerce avec l'Asie, faisait part publiquement de son intention de renouveler pour une année et sans conditions la clause de la nation la plus favorisée au

67. Chung-chou LI, *loc. cit.*, note 21, 45.

68. CHEN Wenjing, « The Status Quo and Prospects of Sino-U.S. Trade Relations », *Journal of World Trade*, vol. 30, n° 1, 1996, p. 20.

69. The Bureau of National Affairs, Inc., *BNA International Trade Daily*, 13 février 1996.

70. « China's trade rights at risk, Rubin says », *The Globe and Mail*, 19 mars 1996, p. B-12.

71. *Ibid.*

bénéfice de la Chine ; révoquer la clause NPF reviendrait « à rompre nos liens économiques avec la Chine » et à replonger nos deux pays « dans une période d'isolement et de récriminations », précisait-il alors⁷². Mais dès le lendemain, comme pour assurer au Congrès que l'administration n'avait pas l'intention de diminuer la pression sur la Chine, la Représentante américaine au commerce, Charlene Barshefsky, indiquait que la Chine devrait garantir le respect des droits de propriété intellectuelle si elle voulait éviter des sanctions⁷³.

Quel impact cette question de l'octroi du traitement de la nation la plus favorisée sur une base annuelle est-elle susceptible d'avoir sur l'admission de la Chine à l'OMC ? À moins d'une détérioration considérable dans les rapports entre la Chine et les États-Unis, il est peu probable dans les faits que les États-Unis remettent en cause l'octroi du traitement NPF, ne serait-ce qu'en raison de l'ampleur des intérêts américains en Chine⁷⁴. Mais tant et aussi longtemps qu'un règlement satisfaisant de l'ensemble des questions soulevées par les États-Unis en rapport avec l'admission de la Chine à l'OMC n'est pas en vue, il est peu probable également que l'administration américaine et le Congrès se départissent d'un moyen d'action utile. En d'autres termes, lorsque la question des conditions d'admission de la Chine à l'OMC sera réglée, la question du traitement NPF trouvera par le fait même sa réponse ; ou pour reprendre les termes de Chen Wenjing qui dit sensiblement la même chose, mais du point de vue de la Chine cette fois : « Only when the U.S. government removes the annual review of China's MFN status, will the MFN issue be settled entirely, and will Sino-U.S. trade relations get into a healthy and normal track »⁷⁵.

3.3 La question de Taiwan

En principe, la position des États-Unis sur la question de Taiwan ne devrait pas affecter le processus d'admission de la Chine à l'OMC. En effet, le principe de l'unité de la Chine, qui implique que Taiwan fait partie

72. « Clinton maintient la clause de la nation la plus favorisée pour la Chine », *Le Devoir*, 21 mai 1996, p. B-2 ; voir également D. FAGAN, « Clinton defends MFN rank for China », *The Globe and Mail*, 21 mai 1996, p. B-8.

73. D. FAGAN, « Beijing warned on trade backlash », *The Globe and Mail*, 22 mai 1996, p. B-9.

74. D'autant plus que, le sénateur Dole, candidat républicain aux élections présidentielles de 1996, s'étant prononcé en faveur du renouvellement sans condition de la clause, il y a peu de chances que cette attitude change. M. Dole, au contraire, profita de l'occasion pour critiquer le président Clinton en affirmant : « President Clinton's long silence and his history of zigzags on China has put extension of MFN in serious doubt this year » : « Clinton renews favorable trading status for China », *Los Angeles Times*, 21 mai 1996, p. 1.

75. CHEN Wenjing, *loc. cit.*, note 59, 21.

intégrante de la Chine, a été reconnu dans au moins trois communiqués conjoints Chine-États-Unis⁷⁶ et n'est aucunement remis en cause à l'heure actuelle. Ce qui n'empêche aucunement la Chine, en raison du soutien traditionnel du gouvernement américain au gouvernement taiwanais, et en raison aussi de l'apparition d'un courant indépendantiste dans l'île, de surveiller de près les rapports qu'entretiennent les États-Unis avec Taiwan. Or, des événements récents ont réintroduit une certaine tension dans les relations entre les deux pays sur cette question, et même s'il appert que la situation demeure sous contrôle pour le moment, il est impossible d'affirmer que de nouveaux développements susceptibles d'accroître davantage cette tension ne se produiront pas dans l'avenir. Si cela devait arriver avant que la Chine ne soit admise à l'OMC, le processus même d'admission pourrait s'en trouver affecté. Et le différend prendrait une toute nouvelle dimension si face à ce retard, l'OMC devait décider d'examiner la demande d'admission du Taipei chinois, comme certains aux États-Unis le souhaitent déjà.

La grande sensibilité de la Chine sur la question de Taiwan est ressortie on ne peut plus clairement en juin 1995 lorsque le Président des États-Unis prit la décision d'autoriser le Président (ou leader dans le langage de la Chine) taiwanais Lee Teng-hui à lui faire « une visite privée » aux États-Unis. La Chine réagit alors très fortement en soulignant qu'il s'agissait là d'une atteinte au principe de l'unité reconnu par les États-Unis et par conséquent d'une violation de leur engagement découlant des communiqués conjoints⁷⁷. Pour Pékin, cela était d'autant plus inacceptable qu'en adoptant la théorie « un État, deux systèmes », elle avait renoncé à la réunification par la force sous réserve « que les Taiwanais ne prétendent pas déclarer leur indépendance et que les étrangers ne fassent rien pour les y encourager, directement ou indirectement »⁷⁸. L'épisode prit fin avec la reconnaissance par les États-Unis du sérieux de l'affaire et l'affirmation de leur volonté d'exercer un contrôle strict à l'occasion de cette visite, mais sans excuses à proprement parler, ce qui n'était pas de nature à satisfaire la Chine.

Les élections présidentielles taiwanaises, prévues pour le 23 mars 1996, devaient ramener rapidement à l'avant scène la question de Taiwan. La Chine, désireuse de montrer aux électeurs de Taiwan qu'elle n'était pas indifférente au résultat de ces élections, les premières vraiment libres depuis 1949, entreprit des manœuvres navales et procéda à des essais de missiles dans le détroit de Formose. Les États-Unis répliquèrent en détachant des navires de guerre dans la région et en accusant la Chine de ne pas agir comme une puissance mondiale responsable⁷⁹. La Chine accusa à son tour

76. *Id.*, 24.

77. *Ibid.*

78. T. DE MONTBRIAL « Chine-Taiwan : un équilibre instable », *Le Figaro*, 4 avril 1996, p. 2.

les États-Unis d'hégémonisme et laissa courir le bruit qu'elle pourrait si nécessaire envahir l'île. La crise ne se résorba que lorsque Lee Teng-hui, élu avec une forte majorité, prononça un discours inaugural faisant état d'une volonté nette de rapprochement avec la Chine.

De tels événements à propos de Taiwan, qui mettent à l'épreuve la détermination politique de chacune des parties, s'insèrent dans le contexte plus large des relations U.S.-Chine, qui englobe d'autres préoccupations comme le respect des droits de la personne, la non-prolifération nucléaire (la vente de matériel nucléaire au Pakistan par la Chine) et, ce qui nous intéresse plus particulièrement ici, la libéralisation des échanges commerciaux⁸⁰. De ce point de vue, il ne fait pas de doute que la question de Taiwan, dans la mesure où elle occupe toujours une place importante dans les relations entre les États-Unis et la Chine, pourrait, si elle refaisait surface dans un avenir rapproché, avoir un impact sur l'évolution du dossier concernant l'admission de la Chine à l'OMC.

3.4 Les droits de propriété intellectuelle

La question du respect des droits de propriété intellectuelle est sans aucun doute à l'heure actuelle la plus susceptible d'affecter le processus d'admission de la Chine à l'OMC. Les États-Unis, en effet, ont fait de celle-ci un test majeur de la volonté de la Chine de se conformer aux exigences de l'OMC. Déjà en février 1995, Washington avait annoncé des sanctions commerciales contre la Chine dans le domaine de la propriété intellectuelle. Au dernier moment, la Chine avait accepté, le 26 février 1995, de conclure une entente avec les États-Unis en vertu de laquelle elle s'engageait à mettre fin à la contrefaçon des produits américains sur son territoire⁸¹.

Le 14 décembre 1995, toutefois, le Représentant américain au commerce, Mickey Kantor, mettait publiquement en garde la Chine en ce qui concerne la mise en œuvre de l'accord de février 1995 en déclarant :

We expect strong and effective action against the more than 29 factories in China, 19 of which in Guangdong province, producing pirated CDs, with severe penalties imposed against the pirates. More effective control mechanisms must be established to ensure that the factories are producing legitimate products. In addition, China's customs officials must investigate, seize and destroy pirated and counter-

79. « Chinese threats irk U.S. », *The Globe and Mail*, 14 février 1996, p. A-14.

80. Voir à ce sujet V. Pik-kwan CHAN, « Daggers still drawn », *South China Morning Post*, 15 mai 1996, p. 17.

81. L. ZECCHINI, « Prise de bec sino-américaine : Washington reproche à Pékin sa passivité sur le dossier des contrefaçons », reproduit du journal *Le Monde* dans *Le Devoir*, 19 mai 1996, p. C-1. L'accord fut signé en fait le 26 février.

feit goods and turn over evidence to the relevant authorities for criminal prosecution. China's customs officials must halt the export of pirated products out of the country⁸².

Le 31 janvier 1996, à la veille du premier anniversaire de l'accord, les autorités chinoises répliquaient en faisant état de succès importants dans leur campagne en vue de mettre fin à la contrefaçon des produits étrangers. Un communiqué de l'agence de presse *Xinhua*, citant un responsable des brevets au ministère de l'Industrie et du Commerce, faisait état de quelque 14 776 enquêtes pour violation de la législation chinoise dans le seul dernier trimestre de 1995, enquêtes ayant donné lieu à des amendes totalisant 40 millions de yuan (\$4.8 millions U.S.), de la saisie de 1 513 ateliers produisant sous de faux noms et de 180 poursuites criminelles⁸³. Mais pour les entreprises étrangères affectées par ces agissements, comme pour le gouvernement américain, ces mesures n'avaient eu qu'un impact restreint (les amendes en particulier étant trop légères pour décourager les comportements illégaux) de sorte que la contrefaçon allait toujours en augmentant.

Au début de mai, finalement, à la suite d'une rencontre de haut niveau incluant entre autres des représentants du National Economic Council et du bureau du Représentant au commerce, l'administration américaine a élaboré les grandes lignes d'une position commune de fermeté relativement à la mise en œuvre de l'accord de 1995 sur la propriété intellectuelle, fermeté pouvant aller jusqu'au recours à des sanctions⁸⁴. Dès que la chose fut connue, le ministère du Commerce extérieur de la Chine, dans une déclaration transmise à l'agence de presse officielle *Xinhua*, s'empessa de mettre en garde à son tour les États-Unis en affirmant :

If the U.S. side goes so far as to implement its trade retaliation, China will, according to its foreign trade law, take countermeasures to safeguard its sovereignty and national esteem. The U.S. side should bear all the consequences⁸⁵.

Et le ministère ajoutait que les critiques américaines relativement aux violations du droit d'auteur étaient totalement injustifiées et déraisonnables. Le 15 mai, cependant, la Représentante américaine au commerce, Marlene Barshefsky, franchissait un nouveau pas vers la confrontation en annonçant en conférence de presse qu'une liste préliminaire de produits originaires de Chine, évalués à environ 3 milliards de dollars, avait été

82. OFFICE OF THE UNITED STATES REPRESENTATIVE, « USTR Kantor Says China Must Take Immediate Action to Curb Piracy », Communiqué de presse 95-92 (14 décembre 1995).

83. « China touts piracy crackdown », *The Globe and Mail*, 1^{er} février 1996, p. B-6.

84. « Administration to take 'strong' stance with China on intellectual property », The Bureau of National Affairs, Inc., *BNA International Trade Daily*, 7 mai 1996.

85. *Ibid.*

établie ; ces produits étaient susceptibles d'un tarif supplémentaire de cent pour cent devant prendre effet au plus tard dans soixante jours⁸⁶.

La situation devint à ce point tendue qu'on commença à douter qu'un règlement de dernière heure permettant aux deux parties de sauver la face puisse intervenir, comme ce fut le cas en 1995. Dans une opinion éditoriale du *Washington Post*, en date du 22 mai 1996, Robert Samuelson écrivait :

Perhaps America and China are destined to have a trade war. If so, this is probably the time, and pirating of intellectual property — music, recordings, computer software, books — is probably the issue. American leverage over China may never be greater than now, and China's violations of its previous agreement to halt piracy are not in doubt. If the Chinese can flout their pledges without penalty, future agreements of all sorts with them won't be worth much.

The ultimate stakes transcends U.S. commercial interests. The central question is whether China will join the world community in a largely nondisruptive way or whether it will try to rearrange matters ; that is, attempt to rewrite trade rules, remake borders and refashion international organizations to its own liking⁸⁷.

Le même jour, à Paris, le Directeur général de l'OMC, Renato Ruggiero, exhortait la Chine à prendre en considération les préoccupations des États-Unis en matière de propriété intellectuelle et suggérait que les deux parties devraient plutôt travailler ensemble en ayant à l'esprit la demande d'admission de la Chine à l'OMC⁸⁸. Quelques jours plus tard, la Chine annonçait un nouveau train de mesures en vue de faire cesser la contrefaçon⁸⁹. Le signal d'un renversement de vapeur était donné. Comme il fallait s'y attendre, les contacts reprurent et après des séances-marathon de négociations, les représentants des États-Unis et de la Chine parvenaient le 17 juin à Pékin à un nouveau compromis sur la question de la protection des droits d'auteurs américains en matière de CD, CD-ROM, cassettes-vidéos et software, sans que ni l'un ni l'autre ne perde la face⁹⁰.

86. OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, « Acting USTR Charlene Barshefsky Announces Preliminary Retaliation List on \$3 Billion of Chinese Imports », Communiqué de presse 96-42 (15 mai 1996) ; voir également P. MICKLEBURGH, « U.S. set to impose tariffs on China. Copyright piracy prompts trade war », *The Globe and Mail*, 15 mai 1996, p. A-1.

87. « Punishment for Piracy », *The Washington Post*, 22 mai 1996, p. A-21.

88. *South China Morning Post*, 23 mai 1996, p. 1.

89. K. CHEN, « Beijing plans new steps to ease frictions with U.S. », *The Globe and Mail*, 27 mai 1996, p. B-4.

90. F. DERON, « Les États-Unis et la Chine ont signé un accord sur le « copyright » audio-visuel et informatique », *Le Monde*, 19 juin 1996, p. 6.

3.5 Le déficit de la balance commerciale avec la Chine

Le déficit de la balance commerciale des États-Unis avec la Chine, si l'on se fie aux statistiques américaines sur le sujet, est considérable. En 1995, en effet, ce dernier s'élevait à 33,8 milliards de dollars, soit 4,3 milliards de dollars de plus qu'en 1994⁹¹. S'appuyant sur ces données, les États-Unis font pression depuis plusieurs années déjà sur la Chine pour qu'elle ouvre davantage son marché. Toutefois, aux yeux du gouvernement chinois, les données qu'utilise le gouvernement américain sont erronées et donnent une idée nettement exagérée du déficit en question. Le 11 février 1996, une déclaration émanant d'un organisme chinois, l'Institut de recherche sur le commerce international, reprise dans le *China Business Weekly*, accusait le gouvernement américain d'exagérer le déficit commercial des États-Unis avec la Chine en incorporant dans les exportations chinoises à destination des États-Unis la valeur des expéditions chinoises transitant par Hong Kong⁹². Si l'on excluait ces dernières, le déficit n'était plus, pour l'année 1995, que de 8,6 milliards de dollars.

Moins d'un mois plus tard, toutefois, le représentant américain au commerce revenait à la charge sur cette question en minimisant la portée des critiques chinoises. Dans une déclaration en date du 7 mars 1996 devant le Sous-comité des affaires étrangères du Sénat sur l'Asie de l'est et le Pacifique ainsi que les sous-comités de la Chambre des représentants sur l'Asie-Pacifique et sur la politique économique et commerciale, Mickey Kantor déclarait en effet :

For most Americans, the growing trade deficit with China is deeply troubling. China last year ran a 34 billion trade surplus with the United States. Our deficit with China is threatening to surpass our trade deficit with Japan. Recent reports have claimed the deficit with China is « only » 24 billion. That's a goofy debate and a waste of paper. What's clear is that China's burgeoning economy should be absorbing more and more U.S. exports, and not be protected by outmoded barriers⁹³.

91. Office of the United States Trade Representative, *1996 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*, China, People's Republic of, p. 1 (<http://www.ustr.gov/reports/ntr/1996/china.html>).

92. « China says U.S. figures skew its trade deficit », The Bureau of National Affairs, Inc, *BNA International Trade Daily*, 13 février 1996. Les propos en question sont repris, de façon un peu plus élaborée, dans l'article de CHEN Wenjing, chercheur sénior et directeur de division à l'Institut de recherche sur le commerce international : CHEN Wenjing, « The Status Quo and Prospects of Sino-U.S. Trade Relations », *Journal of World Trade*, vol. 30, n° 1, 1996, p. 23.

93. Testimony of Ambassador Kantor, 7 mars 1996 ; <http://www.ustr.gov/testimony/Kantor-3.html>.

Même si cette question en soi n'est pas de nature à faire échouer le processus d'admission de la Chine à l'OMC, il est concevable qu'un accroissement de ce déficit en 1996 rendrait le gouvernement américain encore plus recalculant à l'égard de la demande de la Chine et retarderait d'autant l'aboutissement de ce processus. Heureusement, dans la foulée de la nouvelle entente de juin 1996 sur les droits de propriété intellectuelle, le département américain du trésor annonçait le 9 août 1996 qu'une appréciation de la valeur du yuan, un accroissement de la demande intérieure de la Chine, une réduction des aides à l'exportation ainsi que des droits de douanes plus bas laissaient entrevoir, selon ses estimations, une réduction du surplus commercial de la Chine en 1996⁹⁴. À supposer qu'il en soit ainsi, l'admission de la Chine à l'OMC pourrait vraisemblablement s'en trouver facilitée. Mais si besoin est, on peut facilement imaginer que la question pourrait redevenir épineuse.

Conclusion

Comment expliquer tous ces événements qui se succèdent et s'entremêlent depuis dix ans autour de la question de l'admission de la Chine au GATT et à l'OMC, sans qu'aucune solution concrète n'apparaisse encore clairement à l'horizon ? Lorsqu'il se penche, en 1986, sur les problèmes susceptibles de surgir dans le cadre d'une procédure visant à réintégrer la Chine au sein du GATT, Herzstein perçoit avec une lucidité remarquable les points d'accrochage potentiels et propose une démarche qui a été suivie dans une large mesure. Ce qu'il ne perçoit peut-être pas tout à fait aussi clairement, cependant, parce que les négociations n'ont pas encore débuté, c'est la volonté déterminée de la Chine de tirer un maximum d'avantages de son admission dans le GATT, sans compromettre pour autant son propre système économique, et l'ambivalence qui va assez vite se faire jour à ce sujet aux États-Unis.

Plusieurs explications ont été avancées pour expliquer la difficulté d'en arriver à un accord sur cette question. On peut écarter assez rapidement à cet égard, sans nier pour autant leur importance, divers facteurs reliés à des événements particuliers qui ont contribué à rendre plus complexe le règlement de la question de l'admission de la Chine à l'OMC. Parmi ces facteurs, on peut mentionner d'abord la question des droits de la personne, mise en évidence plus particulièrement par les événements de la Place Tiananmen qui ont carrément mis fin pendant presque deux ans aux discussions mais dont les répercussions ont eu tendance à s'atténuer par la suite. Il y a encore, beaucoup plus complexe à analyser, toute la question de la succession de

94. The Bureau of National Affairs, Inc, *BNA International Trade Daily*, 12 août 1996.

Deng Xiaoping, avec les tensions politiques qu'elle suscite à l'intérieur de la Chine. L'ouverture de l'économie chinoise sur l'extérieur et la demande d'accession de la Chine à l'OMC ont pris, dans ce contexte, une signification particulière en fonction des tendances plus ou moins nationalistes ou plus ou moins conservatrices des différentes parties qui s'affrontent. Mais les attermolements de la politique chinoise dans ce domaine ne peuvent être expliqués exclusivement par la lutte de pouvoir qui a cours présentement, car l'attitude de la Chine sur la question du GATT n'a pas varié fondamentalement depuis 1986 et il n'est pas évident qu'elle changerait substantiellement avec l'arrivée d'un nouveau dirigeant fermement en place. Un dernier facteur souvent mentionné, entre autres par la Chine, comme cause du blocage actuel dans les négociations sur l'admission de la Chine à l'OMC est la tenue d'élections présidentielles aux États-Unis à l'automne 1996. Encore là, toutefois, il y a fort à parier que la position américaine ne changera pas substantiellement après la réélection du président Clinton.

En réalité, pour comprendre la situation actuelle, il faut s'arrêter à une donnée dont l'importance a trop souvent été occultée jusqu'à maintenant et qui a contribué à faire de la demande d'admission de la Chine au GATT et à l'OMC une affaire hors de l'ordinaire : cette donnée, c'est le fait que la Chine est devenue depuis le début des années 90 un acteur majeur dans le domaine du commerce international et est en voie de devenir ce que l'on pourrait appeler une grande puissance économique. Pour le moment, elle tire cette puissance d'abord et avant tout de son marché considérable qui attise la convoitise des pays développés, les met en concurrence les uns avec les autres, et les force même à laisser leurs principes de côté en matière de droits de la personne s'ils ne veulent pas s'en trouver exclus. Ce marché, dans la mesure où elle en contrôle l'accès, offre ainsi à la Chine le rapport de forces dont elle a besoin dans ses négociations avec les pays développés. En contrepartie de l'octroi d'un accès à ce marché, qu'elle accorde de façon mesurée, la Chine tente d'obtenir des conditions d'entrée non discriminatoires dans les pays développés de façon à pouvoir y écouler ses produits à des prix défiant souvent la concurrence. Si l'on ajoute à cela un rappel occasionnel de la part de la Chine que son admission à l'OMC dans ces conditions cimenterait en quelque sorte l'ouverture de son marché et la libéralisation de son économie, on a tous les ingrédients d'une stratégie bien pensée.

Les pays développés cherchent à contrer cette stratégie en insistant sur une ouverture réelle du marché chinois accompagnée d'une libéralisation poussée de son économie et d'engagements précis en ce qui concerne les obligations découlant des accords de l'OMC. L'arme de ces derniers réside aussi dans l'importance de leur marché pour la Chine. Les États-Unis en

particulier, avec leur déficit commercial, disposent d'un moyen de pression important qu'ils n'hésitent pas à utiliser contre cette dernière en menaçant, comme ils l'ont fait à propos des droits de propriété intellectuelle, d'imposer des sanctions économiques : en cas de conflit commercial, semble-t-on considérer, c'est la Chine qui aurait le plus à perdre. Mais ni la Chine ni les États-Unis, en réalité, non plus que les autres membres de l'OMC, ne souhaitent un tel développement.

En définitive, ce qui est en cause derrière les négociations sur l'admission de la Chine au GATT et à l'OMC, c'est la confrontation de perceptions divergentes de ce que représente le système de l'OMC. Pour la Chine, il s'agit d'un système qui ne peut remettre en cause les choix fondamentaux qu'elle a faits relativement à la gestion de son économie. Pour les pays développés et la grande majorité des pays membres de l'OMC, il s'agit d'un système qui impose au contraire des contraintes précises en ce qui concerne la gestion économique des États membres. Pour les États-Unis, enfin, il s'agit d'un système qui est perçu d'abord et avant tout comme un instrument de la politique étrangère américaine. Que ces négociations durent depuis plus de dix ans maintenant n'a donc rien d'absolument surprenant. Pour l'OMC, toutefois, qui voit là le test majeur de sa capacité de rassembler dans un système unique l'ensemble des économies du monde, la chose a manifestement trop duré.