

LE CHEMIN ARDU DE LA CHINE VERS L'ADHÉSION AU PTPGP : UN PARCOURS D'OBSTACLES À LA CONCLUSION IMPROBABLE

Publié le 19 octobre, 2021

Catégories: [Perspectives](#), [Publications](#)

Le 16 septembre 2021, la Chine a présenté une demande d'adhésion à l'Accord de Partenariat transpacifique global et progressiste (**PTPGP**)^[1]. Le PTPGP, un accord de libre-échange conclu entre le Canada et 10 autres pays^[2], a été établi sur la base du Partenariat transpacifique (**PTP**), un pacte commercial initié en grande partie par les États-Unis pour contrer l'influence de la Chine dans la région indopacifique. Les États-Unis se sont toutefois retirés de ce partenariat en 2017, incitant les autres pays à s'entendre sur une version révisée, plus progressiste : le PTPGP.

Plus de plus amples renseignements sur les dispositions du PTPGP, veuillez consulter notre bulletin précédent intitulé [L'Accord de Partenariat transpacifique global et progressiste – Contrer les pressions du protectionnisme](#), publié lorsque le gouvernement du Canada a annoncé qu'il allait signer l'accord.

Contexte actuel

La demande d'adhésion de la Chine au PTPGP survient dans une période de relations politiques et diplomatiques complexes avec les pays membres. Ce qui suit est un tour d'horizon des facteurs qui contribuent à la complexité des relations entre les pays membres du PTPGP et la Chine. À titre d'exemple, la Chine est soumise à des sanctions économiques imposées par un certain nombre de pays, dont le Canada, en raison de prétendues violations des droits de la personne, notamment du travail forcé visant les Ouïghours et d'autres minorités ethniques de confession musulmane dans la Région autonome ouïghoure du Xinjiang. La Chine a récemment répliqué à ces sanctions en adoptant une loi visant à interdire les sanctions étrangères (voir notre bulletin intitulé [Nouvelles mesures chinoises contre les sanctions : les entreprises canadiennes à Hong Kong doivent-elles s'inquiéter?](#)). Des conflits territoriaux entre la Chine et le Japon, la Malaisie, le Brunei et le Vietnam ne sont toujours pas résolus, ce qui complexifie encore davantage la dynamique politique actuelle. Pour l'heure, les relations commerciales sont tendues entre la Chine et l'Australie; la Chine a imposé des tarifs douaniers sur le vin et l'orge australiens. Les tensions entre le Canada et la Chine se sont également intensifiées en 2018 avec l'arrestation de la directrice financière de Huawei, Meng Wanzhou, à Vancouver et la détention subséquente de Michael Spavor et de Michael Kovrig à Beijing. Même si ces trois personnes ont récemment été libérées, les relations entre les deux pays demeurent fragiles. Le 15 septembre 2021, l'Australie,

le Royaume-Uni et les États-Unis ont annoncé la conclusion d'un accord de sécurité trilatéral, appelé AUKUS. Aux termes de l'AUKUS, les États-Unis et le Royaume-Uni pourront fournir à l'Australie une flotte de sous-marins à propulsion nucléaire. Même si les représentants de la Chine maintiennent que la demande d'adhésion de la Chine au PTPGP « n'a aucun lien » avec l'AUKUS, certains ont fait remarquer que le moment choisi par la Chine pour présenter sa demande, le lendemain de la signature de l'AUKUS, n'est pas sans importance[3].

Cette situation complique considérablement la demande d'adhésion de la Chine. L'avantage géopolitique que retirera la Chine en adhérant au PTPGP est néanmoins clair. Premièrement, la Chine deviendrait immédiatement l'acteur dominant dans l'accord de libre-échange, puisque son économie (comme le démontre son PIB) est supérieure à toutes les économies des autres pays membres réunies[4]. Deuxièmement, l'adhésion de la Chine au PTPGP étendrait aussi l'influence économique du pays, qui s'appuierait sur les efforts déployés dans le cadre du Partenariat régional économique global (**PREG**), sur l'initiative La Ceinture et la route et sur la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures[5].

Bien que la Chine ait déjà indiqué qu'elle entend découpler son économie de celle de l'Occident, elle admet explicitement que son adhésion au PTPGP l'aiderait à renforcer sa position en tant que championne mondiale de la mondialisation économique et ainsi à améliorer son intégration à l'économie mondiale[6].

Quelles sont les étapes que la Chine doit franchir avant d'adhérer au PTPGP?

Processus d'adhésion au PTPGP

Aux termes de l'article 5 du PTPGP, la Chine devra s'entendre avec les 11 signataires sur les modalités et conditions de l'adhésion. La première étape de cette entente et du processus d'adhésion en général est de donner avis au dépositaire du PTPGP de sa demande officielle afin d'entamer les négociations[7]. La Chine a franchi cette étape le 16 septembre 2021. Les membres du PTPGP, par l'entremise de la Commission du PTPGP[8], doivent ensuite décider s'ils souhaitent entamer le processus d'adhésion. Durant cette période, la Chine peut mener des consultations avec chaque partie, mais celles-ci ne constituent pas des négociations officielles. Si la Commission accepte de lancer le processus d'adhésion, elle créera un Groupe de travail sur l'adhésion composé de représentants des gouvernements de chaque partie au PTPGP. La Chine mènera des consultations par l'entremise du Groupe de travail sur l'adhésion et de façon bilatérale, s'il y a lieu.

Bien que de nombreux observateurs aient laissé entendre que l'adhésion de la Chine au PTPGP pourrait être facilitée par l'article 30.4 du PTP, lequel prévoit une adhésion plus facile pour les pays membres de la Coopération économique Asie-Pacifique (**APEC**), ce processus semble être compliqué par l'exclusion de l'article 30.4 du PTPGP[9].

Un certain nombre d'obligations prévues au PTPGP causera à la Chine certaines difficultés dans ses négociations avec les membres du PTPGP. Nous en examinons quelques-unes ci-dessous.

Principaux obstacles à l'adhésion de la Chine : les normes du PTPGP

- Chapitre 14 – Commerce électronique : Le chapitre du PTPGP portant sur le commerce électronique est l'une de ses caractéristiques les plus novatrices. Conçu pour stimuler l'économie numérique, le chapitre portant sur le commerce électronique protège les transferts de données transfrontaliers, sous réserve des restrictions imposées par le régime de réglementation d'un État membre, pourvu que ce régime vise à réaliser un objectif légitime de politique publique (article 14.11). Ce chapitre élimine également les exigences en matière d'emplacement des données, sous réserve d'exceptions semblables (article 14.13). Le PTPGP interdit aussi aux gouvernements des pays membres d'imposer l'accès aux codes sources d'une entreprise comme condition à l'importation, à la distribution ou à la vente (article 14.17). Il importe de faire remarquer que ces dispositions sont assujetties au mécanisme de règlement des différends du PTPGP. De plus, les membres ne peuvent invoquer une exception relative à la sécurité nationale pour déroger à ces exigences. Même si la Chine a pris des engagements semblables en matière de transfert de données et d'emplacement des données à titre de membre du PREG, cet accord ne contient aucune disposition interdisant l'obligation de transfert des codes sources^[10]. Qui plus est, les dispositions en matière de commerce électronique du PREG ne sont pas assujetties à un mécanisme de règlement des différends et les membres peuvent invoquer une exception autodéterminée relative à la sécurité nationale pour contourner ces exigences.
- Chapitre 17 – Entreprises appartenant à l'État (EAE) : Le chapitre du PTPGP portant sur les EAE représente un défi particulier pour la Chine, puisque de nombreux articles ajoutent des obligations que la Chine trouvera difficile de remplir étant donné la structure de son économie. Par exemple, l'article 17.4 exige que les EAE agissent en fonction de « considérations commerciales » lorsqu'elles achètent ou vendent un produit ou un service. Ces considérations commerciales sont celles dont il faut normalement tenir compte lors de la prise de décisions commerciales au sein des entreprises privées, notamment des facteurs tels que le prix, la qualité et la possibilité de commercialisation. Selon l'article 17.6, les parties doivent s'abstenir de causer des effets défavorables à une autre partie par l'utilisation d'aide non commerciale sur le territoire d'une autre partie. L'aide non commerciale comprend l'octroi de subventions ou la fourniture d'un produit ou d'un service (autre que la fourniture de services d'infrastructure généraux) à des conditions commercialement avantageuses. L'article 17.10 impose des obligations de transparence aux membres et exige qu'ils publient une liste des EAE sur un site Web officiel et fournissent, sur demande, des renseignements sur les programmes d'aide non commerciale, à condition que la demande comporte une explication de la façon dont le programme peut avoir une incidence sur

le commerce ou l'investissement entre les parties. Les EAE et les subventions sont d'importants outils de l'économie chinoise, y compris pour des projets entrepris par l'initiative La Ceinture et la route ou le programme Made in China 2025.

- Chapitre 19 – Travail : Le chapitre du PTPGP portant sur le travail peut aussi poser problème. L'article 19.3 y intègre les obligations de la *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi (1998)* (**Déclaration de l'OIT**). La Déclaration de l'OIT prévoit le droit à la liberté d'association et interdit toute forme de travail forcé, de travail des enfants et de discrimination en matière d'emploi. Pour garantir ces droits, l'article 19.4 du PTPGP interdit expressément aux membres de déroger à ces protections. Autrement dit, les lois sur le travail ne peuvent être affaiblies pour encourager le commerce ou l'investissement. Ce chapitre représente un autre obstacle à l'adhésion de la Chine au PTPGP, étant donné les allégations de travail forcé qui pèsent sur la Chine.
- Chapitre 20 – Environnement : Le PTPGP crée des obligations positives en matière d'environnement que doivent respecter les membres. Ils doivent faire respecter efficacement leurs lois environnementales et ne pas y déroger dans le but d'encourager le commerce ou l'investissement (article 20.3). Le mécanisme de règlement des différends du PTPGP s'applique au chapitre portant sur l'environnement. Le PTPGP reconnaît également le droit souverain de chacune des parties de fixer ses propres niveaux nationaux de protection de l'environnement. Bien que la Chine ait récemment déployé des efforts considérables pour trouver des solutions aux enjeux environnementaux, notamment en annonçant son objectif d'abolir progressivement les investissements dans le charbon à l'étranger et en instaurant son système d'échange de droits d'émission, les obligations du PTPGP pourraient néanmoins s'avérer onéreuses pour la Chine compte tenu du fait qu'elle est la plus grande émettrice de gaz à effet de serre du monde et des défis inhérents à la conciliation entre le contrôle de la pollution atmosphérique et des changements climatiques et la croissance économique rapide.

Protocole d'adhésion propre à la Chine

Quelques-unes des questions soulevées précédemment pourraient être réglées en négociant les modalités et conditions du protocole d'adhésion de la Chine au PTPGP, à l'instar du protocole d'adhésion de la Chine à l'OMC.

Le protocole d'adhésion de la Chine à l'OMC contenait des dispositions qui permettaient à la Chine de se joindre à l'OMC lors de sa transition d'une économie non marchande vers une économie de marché^[11]. Par exemple, aux termes de l'article 10 de son protocole d'adhésion, la Chine a consenti à informer l'OMC de tout octroi de subvention. L'article 15 du protocole d'adhésion permettait des écarts par rapport aux méthodes de calcul habituelles des droits antidumping lorsqu'il existait des conditions hors marché.

De plus, l'article 16 prévoyait un mécanisme de sauvegarde transitoire par produit de sorte qu'un membre de l'OMC pouvait imposer une mesure de sauvegarde pour protéger un secteur national donné contre les préjudices causés par les importations chinoises en fonction d'un niveau de preuve moins élevé.

Vu que la Chine n'a pas terminé sa transition vers une économie de marché classique près de 20 ans après son adhésion à l'OMC et vu l'opinion généralement répandue selon laquelle le protocole d'adhésion de la Chine à l'OMC n'a pas entraîné son passage d'une économie planifiée à une économie de marché, il est probable que de nombreux membres du PTPGP verront tout protocole d'adhésion de la Chine dans le contexte du PTPGP avec extrême circonspection.

Il est toutefois probable que la Chine doive, de la même façon, conclure un protocole d'adhésion pour se joindre au PTPGP et il est probable que certains membres voient le processus d'adhésion au PTPGP comme une occasion d'enrayer les éléments de distorsion commerciale au sein de l'économie chinoise. Le processus d'adhésion du PTPGP prévoit lui-même que les pays candidats doivent 1) démontrer les moyens par lesquels ils se conformeront à toutes les règles existantes contenues dans le PTPGP; 2) offrir à chaque partie du PTPGP un accès aux marchés commercialement important^[12]. Les membres du PTPGP voudront sans doute s'assurer que la Chine s'engage à remplir les exigences contenues plus particulièrement dans les chapitres portant sur le travail et les EAE.

Bouton d'éjection de l'ACEUM

La demande de la Chine de se joindre au PTPGP complique davantage les choses pour le Canada et le Mexique du fait qu'ils sont tous deux parties au PTPGP et à l'*Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM)*. L'article 32.10 de l'ACEUM précise qu'une partie à cet accord peut le résilier et le remplacer par un accord bilatéral avec les deux autres parties dans le cas où une des parties conclut un accord de libre-échange avec un pays n'ayant pas une économie de marché^[13].

Les États-Unis considèrent que la Chine n'a pas une économie de marché, ce qui lui permettrait de retirer le Canada ou le Mexique de l'ACEUM. Les États-Unis n'ont toujours pas fait savoir s'ils allaient revoir l'ACEUM dans l'éventualité où la Chine adhérerait au PTPGP. La représentante des États-Unis pour le commerce, l'ambassadrice Katherine Tai a d'ailleurs récemment affirmé que les États-Unis considéraient le PTPGP comme étant désuet, laissant ainsi entendre qu'une demande d'adhésion des États-Unis au PTPGP est peu probable^[14]. Il est donc possible, compte tenu de l'objectif susmentionné du PTPGP de contrer l'influence de la Chine dans la région indopacifique et du virage stratégique actuel des États-Unis (notamment par une présence militaire accrue dans la région), que les États-Unis se sentent justifiés d'appuyer sur le bouton d'éjection, ou de menacer de le faire, si le Canada ou le Mexique devaient se prononcer en faveur de l'adhésion de la Chine. Le fait que le Vietnam, autre pays considéré par le Canada et les États-Unis comme n'ayant pas

une économie de marché, est déjà partie au PTPGP, n'est guère réconfortant pour le Canada ou le Mexique, étant donné que le regard politique et économique des États-Unis est presque exclusivement tourné vers la Chine et non vers le Vietnam. Puisque l'ACEUM revêt une importance cruciale tant pour le Canada que pour le Mexique, la capacité des États-Unis de résilier l'accord si la Chine devait adhérer au PTPGP suffira peut-être pour que le Canada et le Mexique se sentent justifiés d'empêcher l'adhésion de la Chine.

Conclusion

Le PTPGP gagne en popularité. Le Royaume-Uni et Taïwan ont déjà présenté une demande d'adhésion. D'autres, comme la Corée du Sud, l'Indonésie et la Thaïlande, ont manifesté leur intérêt.

Quelques membres du PTPGP, en particulier Singapour et la Malaisie, ont ouvertement salué l'intérêt exprimé par la Chine d'y adhérer. Et bien que certains membres puissent appuyer la candidature de la Chine, d'autres pays, comme le Canada, sont peu susceptibles d'en faire autant. Même si la crise diplomatique entre le Canada et la Chine s'est résolue depuis le retrait de la demande d'extradition contre Meng Wanzhou et la libération et le retour au Canada des deux Michael, bien d'autres tensions subsistent, dont celles concernant le travail forcé et les violations des droits de la personne qui sont reprochées à la Chine. Des irritants commerciaux demeurent également, par exemple en ce qui concerne le canola et la capacité excédentaire de production d'acier de la Chine. La simple possibilité que les États-Unis puissent demander le retrait du Canada de l'ACEUM en vertu de la disposition portant sur les économies autres que de marché compliquera grandement les choses.

Malgré le fait que des liens commerciaux plus étroits entre la Chine et les membres du PTPGP profiteraient à toutes les parties, le chemin de la Chine vers l'adhésion sera ardu, car le pays devra surmonter une série d'obstacles pratiquement insurmontables.

[1] République populaire de Chine, ministre du Commerce, « [China officially filed an application to join the "Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership Agreement"](#) » communiqué de presse (16 septembre 2021).

[2] [Accord de Partenariat transpacifique global et progressiste](#) [PTPGP], 30 décembre 2018. Les pays sont l'Australie, le Brunei, le Chili, le Japon, la Malaisie, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, le Pérou, Singapour et le Vietnam. Trois pays doivent toujours ratifier le PTPGP : le Brunei, le Chili et la Malaisie.

[3] République populaire de Chine, ministère des Affaires étrangères, [Conférence de presse tenue par le porte-parole du Ministère des Affaires étrangères Zhao Lijian](#), 17 septembre 2021 [conférence de presse du ministère des Affaires étrangères de la RPC].

[4] Si le PTPGP était en vigueur dans tous les pays membres, l'Accord représenterait 13,5 % du PIB mondial. Le PIB de la Chine représente environ 18 % du PIB mondial.

[5] [Regional Comprehensive Economic Partnership](#) [RCEP], 15 novembre 2020. Un accord de libre-échange

entre 15 signataires de l'Asie-Pacifique.

[6] Par exemple, lorsqu'on lui a posé une question concernant l'adhésion de la Chine au PTPGP, un porte-parole du ministère des Affaires étrangères de Chine a répondu que « [...] l'adhésion de la Chine au CPTPP contribuerait à l'intégration économique dans la région Asie-Pacifique et faciliterait la reprise économique, le développement du commerce et la croissance des investissements dans le monde dans la période post-COVID-19 ». Voir conférence de presse du ministère des Affaires étrangères de la RPC, préc., note 3.

[7] Gouvernement du Canada, [Processus d'adhésion au PTPGP](#), articles 1 à 4. Le pays dépositaire est la Nouvelle-Zélande.

[8] Plus précisément, la Commission du PTPGP, composé de **ministres et de hauts fonctionnaires** de tous les membres du PTPGP, déterminera, dans un délai raisonnable après la date de présentation de la demande d'adhésion par l'économie candidate si le processus d'adhésion doit être entamé pour l'économie candidate.

[9] Bien que le PTPGP incorpore généralement les dispositions du PTP par renvoi, l'article 1.1 du PTPGP prévoit ce qui suit : « Les Parties conviennent par les présentes qu'en vertu du présent accord, les dispositions de l'Accord de partenariat transpacifique, fait à Auckland le 4 février 2016 (le « PTP ») sont incorporées par renvoi, avec les adaptations nécessaires, au présent accord et en font partie intégrante, à l'exception de l'article 30.4 (Adhésion), de l'article 30.5 (Entrée en vigueur), de l'article 30.6 (Retrait) et de l'article 30.8 (Textes faisant foi). » (note de bas de page omise)

[10] RCEP, préc., note 5, articles 12.14 et 12.15.

[11] OMC, [Accession de la République populaire de Chine](#), décision du 10 novembre 2001, WT/L/432 (23 novembre 2001).

[12] Gouvernement du Canada, [Processus d'adhésion au PTPGP](#), article 5. Le processus d'adhésion du PTPGP est l'annexe 1 de la décision rendue par la Commission de l'Accord de partenariat transpacifique global et progressiste lors de sa première réunion tenue le 19 janvier 2019 à Tokyo, au Japon.

[13] [Accord Canada-États-Unis-Mexique](#), 10 décembre 2019, article 32.10. [14] Center for Strategic and International Studies, [A Conversation with Ambassador Katherine Tai, US Trade Representative](#), (transcription) (4 octobre 2021).

par [William Pellerin](#), Chris Scheitterlein et [Tayler Farrell](#) (stagiaire en droit)

Mise en garde

Le contenu du présent document ne fournit qu'un aperçu du sujet et ne saurait en aucun cas être interprété comme des conseils juridiques. Le lecteur ne doit pas se fonder uniquement sur ce document pour prendre une décision, mais devrait plutôt obtenir des conseils juridiques précis.

© McMillan S.E.N.C.R.L., s.r.l. 2021

The logo for mcmillan, featuring the word in a lowercase, sans-serif font. The 'm' and 'c' are in a dark red color, while the 'm', 'i', 'l', 'l', 'a', and 'n' are in a light blue color. The logo is positioned in the upper left corner of the page.

mcmillan