

doc
CA1
EA533
94P13
FRE

.ba561815 (F)

NON CLASSIFIE

*Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international*

DOCUMENT DU GROUPE DES POLITIQUES

No 94/13

**LE LIBRE-ECHANGE NORD-AMERICAIN,
LES SUBVENTIONS ET LES DROITS COMPENSATEURS:
LA PROBLEMATIQUE ET LES OPTIONS**

par

Gilbert Gagné
Boursier Norman Robertson
Direction des politiques économique et commerciale (CPE)
Groupe des politiques

(Juillet 1994)

Les documents du Groupe des politiques sont préparés dans le but de stimuler la discussion parmi les responsables de la politique étrangère à propos de tendances internationales et de sujets particuliers. Les opinions qui y sont émises ne constituent pas des prises de position du Gouvernement du Canada.

On est prié d'adresser les commentaires ou les demandes de renseignements se rapportant au présent document au Groupe des politiques (CPB), Affaires étrangères et Commerce international Canada, 125, promenade Sussex, Ottawa (Ontario) K1A 0G2 [tél.: (613) 944-0367; télécop.: (613) 944-0375]. On peut se procurer des exemplaires du document auprès du Centre-Info (MKI), en en faisant la demande par télécopieur au (613) 996-9709 (référence: code SP47F).

DOCUMENTS DU GROUPE DES POLITIQUES - POLICY STAFF PAPERS

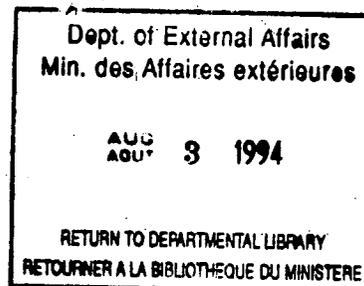
Récents documents sur des questions économiques et de politique commerciale :
Recent papers on Economic and Trade Policy Issues :

A) DOCUMENTS SUR LA POLITIQUE COMMERCIALE :

1. La mondialisation et la politique officielle au Canada : à la recherche d'une paradigme, par Keith H. Christie. Document n° 93/01 (janvier 1993). * SP19
2. Trade and the Environment : Dialogue of the Deaf or Scope for Cooperation?, par Michael Hart et Sushma Gera. Document n° 92/11 (juin 1992). SP18
3. La mondialisation : Incidence sur la dynamique du commerce et de l'investissement, par Dennis Seebach. Document n° 93/07 (juin 1993). * SP25
4. Le contrôle des fusionnements à l'heure de la libéralisation des échanges : convergence ou coopération?, par Nicolas Dimic. Document n° 93/09 (août 1993). * SP27
5. Les consortiums technologiques : le dilemme du prisonnier?, par Rhoda Caldwell. Document n° 93/10 (août 1993). * SP28
6. La durée optimale des brevets dans une économie commerçante : matériaux pour l'avenir de la politique commerciale, par I. Prakash Sharma. Document n° 93/12 (octobre 1993). * SP30
7. L'émergence d'une politique commerciale stratégique : chacun pour soi et dieu pour tous, par I. Prakash Sharma et Keith H. Christie. Document n° 93/14 (décembre 1993). * SP32
8. Mesures de conformité et règlement des différends dans les accords environnementaux internationaux : deux poids, deux mesures, par Keith H. Christie. Document n° 93/15 (décembre 1993). * SP33
9. Effets de l'intégration des marchés sur le commerce et la politique commerciale, par James McCormack. Document n° 94/01 (février 1994). * SP35
10. La nouvelle Jérusalem : la mondialisation, la libéralisation du commerce et certaines incidences sur la politique canadienne du travail, par Rob Stranks. Document n° 94/02 (février 1994). * SP36
11. Competition Policy Convergence : The Case of Export Cartels, par William Ehrlich et I. Prakash Sharma. Document n° 94/03 (avril 1994). SP37
12. Programme de diversification du libre-échange au lendemain de l'ALENA et des NCM, par Keith H. Christie. Document n° 94/04 (janvier 1994). * SP38
13. Stratégies mondiales et investissement étranger direct : dimension commerciale et économique au Canada, par Julie Fujimura. Document n° 94/07 (février 1994). * SP41
14. Competition and Trade Policy Interface: Some Issues in Vertical Restraints, by I. Prakash Sharm and Prue Thomson. Document n° 94/11 (À paraître). SP45
15. Competition Policy Convergence : Abuse of Dominant Position, par I. Prakash Sharma, Prue Thomson et Nicolas Dimic. Document n° 94/12 (À paraître). SP46

LE LIBRE-ECHANGE NORD-AMERICAIN, LES SUBVENTIONS ET LES DROITS COMPENSATEURS: LA PROBLEMATIQUE ET LES OPTIONS

Résumé	2
Executive Summary	4
1. Des données de base	8
2. L'Accord de libre-échange canado-américain de 1987	12
2.1 Une synthèse et une évaluation des dispositions relatives aux subventions	12
2.2 Une évaluation de la mise en oeuvre du mécanisme des groupes spéciaux	17
3. Les propositions du Canada soumises dans le cadre des négociations multilatérales du GATT et le Groupe de travail canado-américain	19
4. Les dispositions de l'Accord de libre-échange nord-américain de 1992 et la Déclaration de Seattle de 1993	21
5. Les résultats des négociations multilatérales	23
6. De nécessaires améliorations aux dispositions de l'ALENA	26
6.1 Le respect de l'Accord de l'Uruguay Round sur les subventions et la réitération de propositions du Canada déjà soumises au niveau multilatéral: l'approche à court terme	26
6.2 Insistance sur le critère de préjudice, un tribunal permanent et ses attributions: le moyen terme	32
6.3 Des principes communs de concurrence: l'approche à long terme	37
7. Conclusions	38



RESUME

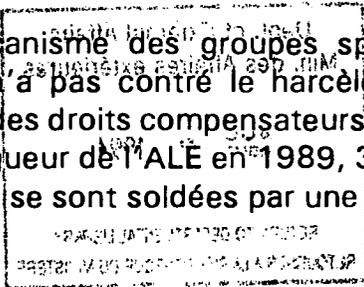
Les échanges de biens et services entre le Canada et les Etats-Unis représentent la plus importante relation commerciale entre deux pays souverains. Le Canada est du reste particulièrement dépendant du commerce extérieur, lequel compte pour près de 30% de son PIB, et près de 80% des exportations canadiennes sont acheminées chez nos voisins du sud. La sécurité de l'accès au marché américain est donc capitale pour les intérêts canadiens.

Or, des pressions protectionnistes se font sentir aux Etats-Unis, entre autres sous la forme de droits compensateurs contre des produits importés qui sont subventionnés ou que les autorités américaines estiment avoir bénéficié d'une aide gouvernementale. On touche ici au mécanisme complexe de la législation commerciale des Etats-Unis, formulée par le Congrès américain et appliquée par des organismes administratifs, où s'exercent par le biais du lobbying les pressions protectionnistes. Il faut souligner le caractère nébuleux de la législation américaine sur les recours commerciaux en ce qui a trait à certaines notions importantes ("branche de production nationale"; "préjudice").

Les Etats-Unis ont procédé au cours de la décennie 1980 à 14 enquêtes impliquant le Canada relatives à des droits compensateurs et 5 parmi celles-ci ont abouti à l'imposition de droits. Le Canada considère comme une tactique de harcèlement de ses exportations la possibilité et la fréquence de tels recours par les autorités américaines. Cela est du reste fortement préjudiciable aux intérêts canadiens de par l'incertitude et le climat défavorable qui en résultent pour les conditions d'échanges et d'investissements.

C'est en bonne partie afin de contrer ces problèmes que le Canada a conclu en 1987 un accord de libre-échange avec les Etats-Unis (ALE). A défaut d'un code touchant les subventions qui aurait permis de suppléer aux recours commerciaux, le gouvernement canadien a obtenu des Etats-Unis l'engagement d'en arriver d'ici 5 à 7 ans à un tel code. Cela a été assorti d'une solution temporaire comportant l'établissement de groupes spéciaux binationaux qui, avec pouvoir exécutoire mais sans modifier les lois nationales, déterminent si les autorités nationales ont appliqué correctement la loi nationale en recommandant l'imposition de droits compensateurs.

Le mécanisme des groupes spéciaux, bien qu'il constitue un acquis non négligeable, n'a pas contre le harcèlement des exportations canadiennes. Des 6 enquêtes sur des droits compensateurs conduites par les autorités américaines depuis l'entrée en vigueur de l'ALE en 1989, 3 d'entre elles impliquent un important volume commercial et se sont soldées par une décision d'imposer des droits. Le Canada a eu



recours au mécanisme des groupes spéciaux dans ces trois cas. Deux de ces différends qui touchent le porc et le bois d'oeuvre, se sont révélés particulièrement longs et sérieux, le gouvernement américain ayant même exigé la mise sur pied d'un comité de contestation extraordinaire afin de renverser le jugement des groupes spéciaux.

Les problèmes inhérents aux subventions et aux droits compensateurs ont parallèlement fait l'objet de négociations sous l'égide du GATT. Le prolongement des négociations commerciales multilatérales jusqu'à l'an dernier a posé problème, celles-ci devant servir de base aux pourparlers canado-américains qui se sont révélés infructueux. Entretemps, les négociations conclues en 1992 en vue d'un accord de libre-échange nord-américain (ALENA) incluant le Mexique ont été l'occasion pour le Canada tout au moins de supprimer toute ambiguïté quant au maintien du mécanisme des groupes spéciaux. En novembre 1993, le gouvernement libéral obtenait de Washington le renouvellement de l'engagement, sans échéance dans l'ALENA, d'en arriver d'ici la fin de 1995 à des améliorations aux dispositions existantes touchant les recours commerciaux.

Les résultats de l'Uruguay Round ont satisfait en partie les objectifs du Canada. L'Accord multilatéral sur les subventions contient à cet égard: une définition du concept de subvention; une exemption des recours commerciaux pour les subventions au profit de la recherche et du développement régional; et enfin un resserrement des dispositions régissant l'application de droits compensateurs de même que le règlement multilatéral des différends (ce dernier élément s'inscrivant dans le cadre des dispositions générales touchant le règlement des différends).

Ce sont ces acquis qui doivent servir de base pour de nécessaires améliorations aux dispositions de l'ALENA. Des négociations nord-américaines doivent essentiellement viser à court terme à contrer le harcèlement de nos exportations vers les Etats-Unis. Si des changements à propos des subventions s'avèrent nécessaires, c'est du reste le principal atout dont le Canada dispose pour inciter les Etats-Unis à négocier sérieusement, ces dernières peuvent, tout en étant dans l'intérêt national et eu égard à de fortes contraintes budgétaires, supposer une diminution de l'étendue et du niveau de certains types de subventions. Sur la question des subventions, le Canada pourrait même adopter une approche dynamique en soumettant aux autorités américaines des propositions visant avant tout à freiner la surenchère entre les pouvoirs publics afin d'attirer les investissements.

En un premier temps, le Canada doit s'assurer que les résultats des négociations multilatérales soient reflétés fidèlement dans les législations nationales, en particulier dans la législation américaine, et soient dûment observés. En un deuxième temps, le

gouvernement canadien doit veiller à réitérer ses propositions sur lesquelles on ne s'est pas penché de façon adéquate au niveau multilatéral et qui se rapportent aux conditions d'application de droits compensateurs, à savoir: une hausse additionnelle du niveau minimal d'aide en deça duquel des droits compensateurs ne peuvent s'appliquer; le renforcement de la clause d'intérêt public; la considération de la seule subvention nette; une définition claire et circonscrite du concept de branche de production nationale; et finalement qu'aux fins de l'application de droits compensateurs, l'autorité compétente détermine qu'une subvention constitue la principale et non simplement l'une des causes d'un préjudice et s'assure que le montant d'un droit n'excède pas le montant requis pour remédier au préjudice.

Nous recommandons aussi qu'à moyen terme le mécanisme des groupes spéciaux ad hoc fasse place à un tribunal permanent, lui-même chargé de statuer de la validité des déterminations de préjudice par les instances nationales. A défaut d'une entente sur un tribunal permanent, d'autres avenues moins ambitieuses peuvent être explorées, notamment le recours à des groupes spéciaux afin de fournir un avis déclaratoire parallèle quant à l'existence ou la menace d'un préjudice. Le mécanisme existant des groupes spéciaux aux décisions exécutoires en vertu de l'article 1904 serait toujours disponible en cas de litige pour juger si les lois nationales ont été correctement appliquées. L'idée essentielle est dans la mesure du possible de parvenir à une prise de décision conjointe sur les questions de préjudice.

Enfin, à long terme et afin d'assurer un fonctionnement plus harmonieux de l'ALENA, les partenaires nord-américains devraient développer des principes communs touchant les lois sur la concurrence. Cela permettrait, d'une part, de suppléer aux recours commerciaux qui le plus souvent faussent les conditions des échanges et servent des fins protectionnistes, et, d'autre part, de prévenir la surenchère entre les pouvoirs publics relevant de diverses juridictions en vue d'attirer les investissements.

EXECUTIVE SUMMARY

The exchange of goods and services between Canada and the United States represents the most important trade relationship between two sovereign states. Canada is heavily dependent on international trade, which accounts for almost 30% of its GDP. Nearly 80% of Canadian exports are shipped to our southern neighbour. Security of access to the American market is thus fundamental for Canadian interests.

Yet, protectionist pressures are ever present in the U.S., including through the imposition of countervailing duties against imported products which are subsidized or deemed to benefit from governmental aid. This alludes to the complex mechanism of

American trade legislation, formulated by the U.S. Congress and applied by administrative agencies, and through which protectionist lobbying pressures are focused. The continuing vagueness of U.S. trade remedy legislation with regard to certain important concepts ("domestic industry"; "injury") should be stressed.

In the course of the 1980s, the United States initiated 14 countervailing duty investigations against Canadian imports, 5 of which led to the imposition of duties. Canada considers the possibility and the frequency of such remedies as harassment of its exports by U.S. authorities. This is also highly detrimental to Canadian interests in view of the resulting uncertainty and the unfavourable environment created for trade and investment.

It is in good part to counter these problems that Canada concluded in 1987 a free trade agreement (FTA) with the United States. Although unable to secure the desired subsidies code which would have obviated the need for trade remedies, the Canadian government did obtain from the U.S. an undertaking to agree on such a code within 5 to 7 years. This was accompanied with an interim solution whereby binational panels, with the power of binding decisions but without modifying national laws, would decide whether national authorities correctly applied national law when recommending the use of countervailing duties.

The panel mechanism, although a significant achievement, has not ended the harassment of Canadian exports. Of the 6 countervailing duty investigations conducted by U.S. authorities since the FTA came into force in 1989, 3 have involved important trade volumes and led to a decision to impose duties. Canada has appealed to the panel mechanism in these three cases. Two of these disputes, concerning pork and softwood lumber, have been particularly long and serious, the American government having required the establishment of an Extraordinary Challenge Committee to review the decision of the panels.

The problems related to subsidies and countervailing duties have also been addressed under the auspices of the GATT. The delayed conclusion of the multilateral trade negotiations complicated the timing of the Canada-U.S. reform agenda related to trade remedies. The bilateral FTA negotiations were, largely as a consequence of the ongoing multilateral work, unsuccessful. In the meantime, the negotiations for a North American Free Trade Agreement (NAFTA) that concluded in 1992 (including Mexico) presented an opportunity for Canada at least to remove any ambiguity as to the permanence of the FTA panel mechanism. In November 1993, moreover, the Liberal government obtained from Washington the renewal of the undertaking to work towards trade remedy reform by the end of 1995.

The results of the Uruguay Round have in part met Canada's objectives. The multilateral Agreement on Subsidies includes in this regard: a definition of subsidy; an exemption from trade remedies for certain subsidies that benefit research and regional development; and a tightening of the provisions governing the use of countervailing duties and the multilateral settlement of disputes (the latter as part of the generic dispute settlement provisions).

These achievements could serve as a basis for further improvements to the NAFTA provisions. North American negotiations should seek in the short term to counter the harassment of our exports to the United States. If changes regarding subsidies prove necessary, as this is the main leverage that Canada has to encourage the U.S. to negotiate seriously, these could, if in the national interest and in light of severe budgetary constraints, imply a reduction of the scope and level of specific kinds of subsidies. On the subsidy side, a dynamic approach could even be adopted by Canada by putting forward to the U.S. authorities formal proposals to stop bidding wars between public authorities to attract investments.

As a first priority, Canada should make certain that the results of the multilateral negotiations are faithfully implemented into domestic law, including in the United States, and are observed. Subsequently, the Canadian government should again put forward its proposals that have not yet been adequately addressed at the multilateral level, including those related to the use of countervailing duties, that is, an increase of the de minimis level below which countervailing duties cannot be applied; the strengthening of the public interest clause; consideration of the concept of net subsidy; a clear and circumscribed definition of domestic industry; and, finally, provisions to the effect that, in order to impose a countervailing duty, the regulatory authority must determine that a subsidy constitutes the principal and not just one of the causes of injury, while strengthening the concept that the amount of a duty be no more than required to remove the injury.

We also recommend in the medium term that the mechanism of ad hoc panels give way to a permanent tribunal, which could decide on the validity of injury determinations by national authorities. If agreement on a permanent tribunal seems unlikely, then other, less ambitious, options may be considered, notably the resort to panels to provide an advisory opinion as regards whether injury has occurred. The panel mechanism under Article 1904 would still be available in case of subsequent dispute to settle the issue of whether national law has been correctly applied. The main objective is, as far as possible, to achieve common decision-making on injury issues.

Finally, in the long term and in order to ensure NAFTA's smoother functioning, North American partners should develop common principles related to competition law. This would, on the one hand, obviate the need for trade remedies which more often than not distort trading conditions and serve protectionist ends, and, on the other hand, prevent bidding wars between public authorities in different jurisdictions to attract investments.

1. DES DONNEES DE BASE

Le volume des échanges entre le Canada et les Etats-Unis représente en fait la plus importante relation commerciale entre deux pays. Chacune des parties constitue pour l'autre le principal partenaire commercial. La valeur des échanges commerciaux canado-américains s'élevait en 1993 à plus de 310 milliards de dollars canadiens¹.

Par ailleurs, le Canada est très dépendant du commerce international qui compte pour près de 30% du produit intérieur brut. Malgré une politique de diversification des marchés au début des années 1970 (la Troisième option²) visant à contrer la dépendance du pays à l'égard du marché américain, la place des Etats-Unis dans le commerce extérieur n'a cessé d'augmenter au cours des deux dernières décennies, passant par exemple de 67.7% des exportations en 1973 à plus de 77% en 1993. En revanche, le Canada ne compte que pour un peu moins de 20% du commerce extérieur américain³, ce qui bien sûr est sans commune mesure avec la dépendance canadienne à l'égard des Etats-Unis, première puissance économique du monde.

La grande dépendance du Canada par rapport au marché américain conjuguée à l'assymétrie des partenaires en présence constituent deux données de base inéluctables des relations canado-américaines. On comprendra facilement que l'ouverture des marchés et une politique commerciale libérale aux Etats-Unis soient fondamentales pour les intérêts canadiens. Toute tendance protectionniste chez nos voisins du sud est vue par Ottawa et le monde canadien des affaires comme pouvant causer un dangereux préjudice aux exportations canadiennes. La plupart des entreprises canadiennes exportent en effet le gros, dans certains cas jusqu'à 90%, de leur production vers les Etats-Unis. De même, les problèmes d'adaptation structurelle auxquels sont confrontées les économies occidentales, sans compter le déficit croissant de la balance commerciale américaine, ont ces dernières années accru les pressions protectionnistes aux Etats-Unis.

C'est dans un climat parsemé d'inquiétude que le précédent gouvernement canadien a jugé nécessaire un traité de libre-échange afin de se prémunir des tendances protectionnistes américaines et ainsi accroître la sécurité de l'accès au

¹ A moins d'indications contraires, les données proviennent de Statistique Canada et concernent le commerce des marchandises et des services.

² Sur la Troisième option, voir Mitchell Sharp, "Canada-U.S. Relations: Options for the Future", International Perspectives, Numéro spécial (Automne 1972).

³ U.S. Department of Commerce, U.S. Trade Highlights 1992 (Juin 1993).

marché américain de même que la prévisibilité dans les relations commerciales avec nos voisins du sud.

Les tendances protectionnistes américaines se font sentir notamment à l'encontre d'exportations qui ont bénéficié, ou qui ont été jugées avoir fait l'objet, d'une subvention. Le Congrès américain, duquel émane l'autorité en matière de politique commerciale, s'est révélé sensible à ces pressions. La notion de subvention s'est entre autres élargie au fil des ans et des lois successives pour englober toute politique gouvernementale à l'exception de celles à caractère général⁴. Des membres du Congrès proposent même régulièrement des amendements qui visent à élargir la portée de la législation sur les recours commerciaux ainsi que la notion de subvention pour inclure non seulement les pratiques qui s'adressent à certaines entreprises ou industries (subventions spécifiques, e.g. aides à l'industrie textile), mais aussi les aides d'Etat disponibles à tous les types d'entreprises (subventions générales, e.g. bénéfiques pour la recherche et le développement au profit de l'industrie en général). Ce fut encore le cas au cours de l'élaboration de la loi omnibus sur le commerce (Omnibus Trade and Competitiveness Act) de 1988.

Aussi, ces mêmes pressions et le lobbying ont eu tendance à infléchir les décisions des organismes d'enquête et des tribunaux chargés des questions commerciales. L'exemple le plus notable en est la décision du département américain du commerce en 1983 à l'effet que des droits de coupes des gouvernements à des entreprises ne constituaient pas des subventions. A la suite d'une autre plainte des producteurs américains de bois d'oeuvre, la même pratique en 1986 a été jugée par ce même département comme une subvention déloyale passible de droits compensateurs⁵, ces droits ou concessions étant à un prix inférieur à celui du marché, comme c'est le cas aux Etats-Unis.

La loi américaine prévoit l'imposition de droits compensateurs contre toute subvention dépassant un niveau minimal (de minimis) de 0.5% en subvention net et qui s'adresse à une entreprise ou une industrie spécifique ou un groupe d'entreprises ou d'industries. Ainsi des questions courantes quant aux subventions ont trait à leur caractère général ou spécifique. Cela peut bien sûr avoir de sérieuses implications

⁴ Voir Gary Clyde Hufbauer et Joanna Shelton Erb, Subsidies in International Trade (Cambridge, Mass./Londres: MIT Press pour l'Institute for International Economics, 1984), pp. 90-3.

⁵ Un droit compensateur se définit comme un droit imposé par un pays sur un produit d'importation dont la production a été subventionnée - ou a été jugée avoir fait l'objet d'une subvention - dans le pays exportateur. Ce droit est dit compensateur parce que le montant du droit est basé sur une évaluation de la valeur de la subvention et qu'il vise à compenser pour la subvention. Une alternative à l'application de droits consiste en un engagement, de la part du pays exportateur, à éliminer ou à limiter la subvention ou à prendre d'autres mesures concernant son incidence (e.g. taxe à l'exportation) ou encore, de la part de l'entreprise exportatrice, à augmenter ses prix.

notamment pour les subventions au développement régional qui ne sont offertes qu'à des entreprises se trouvant ou s'installant dans des régions économiquement défavorisées. De plus, des subventions, en dépit de leur caractère général, peuvent bénéficier davantage à certains types d'entreprises et se révéler avoir un caractère spécifique en pratique; des subventions générales à l'investissement pouvant par exemple favoriser les industries à fort coefficient de capital.

Une enquête relative à des droits compensateurs vise donc à établir le caractère spécifique d'une subvention (Specificity Test). De plus, l'imposition d'un droit compensateur nécessite à la suite du Tokyo Round du GATT qu'il y ait un préjudice important (material injury), ou la menace d'un préjudice, à l'industrie ou la branche de production nationale concurrente, ou encore un retard sensible dans la création d'une branche de production nationale. Le Code des subventions de 1980 issu du Tokyo Round⁶ requiert en outre qu'il y ait un lien de causalité entre les importations subventionnées et le prétendu préjudice. Or, il n'en est pas fait mention dans la législation américaine de mise en oeuvre du Tokyo Round (le Trade Agreements Act de 1979)⁷. Il n'est certes pas aisé de démontrer qu'une subvention cause un préjudice important à une industrie d'un pays étranger. D'abord, qu'est-ce qu'on entend par industrie nationale? De même, que constitue un préjudice important? Le Code des subventions du GATT n'est pas très éloquent à ce chapitre.

Par ailleurs, d'autres facteurs, tels la productivité, des modifications dans l'offre et la demande, peuvent expliquer les problèmes auxquels peut faire face une industrie ou une branche de production nationale. Il s'agit donc essentiellement, comme le souligne Gary Horlick, d'une question de jugement⁸. L'article 6:4 du Code des subventions stipule à cet égard qu' "(i)l doit être démontré que les importations subventionnées causent, par les effets de la subvention, un préjudice". Encore là, la législation américaine ne le précise pas. Il en ressort que les Etats-Unis ont tendance à interpréter le concept de préjudice de façon assez large et à l'associer à toute hausse d'importations subventionnées et ce même si d'autres facteurs que le subventionnement peuvent expliquer une telle hausse et, par conséquent, le préjudice

⁶ Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), Accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (Genève, 1979). Cité ci-après comme le Code des subventions du GATT.

⁷ Nous faisons référence, dans le Titre VII de cette loi, à la Section 701(a) relative aux règles générales pour l'imposition de droits compensateurs.

⁸ Gary Horlick, "Analysis of the Dispute Settlement Provisions: A U.S. Perspective", dans Murray G. Smith et Frank Stone (éds), Assessing the Canada-U.S. Free Trade Agreement (Halifax: L'Institut de recherches politiques, 1987), p. 104.

subit.⁹ Rodney Grey a pour sa part souligné que la notion de préjudice, telle que sanctionnée par le GATT, a été adoptée dans des pays comme les États-Unis essentiellement comme un concept légal et non économique, ce qui en pratique a renforcé l'effet protectionniste du mécanisme des recours commerciaux¹⁰.

Enfin, mentionnons que les résultats de l'Uruguay Round n'ont entraîné aucune modification notable des dispositions au niveau multilatéral concernant la définition d'une branche de production nationale ainsi que la notion de préjudice et son lien avec le subventionnement. Nous reviendrons sur ces éléments dans la dernière partie de ce document.

Pour en revenir à la législation américaine, l'exécutif ne peut intervenir dans le processus et faire oeuvre de discrétion quant à l'usage de la législation sur les recours commerciaux. Dans la mesure où une entreprise ou une union de producteurs soumet une requête en vue de l'imposition d'un droit compensateur, la procédure doit être engagée et ce même si l'exécutif préférerait, pour des raisons diplomatiques ou autres, rejeter toute contestation à l'endroit de certaines pratiques d'aide de pays étrangers.¹¹

Au cours des années quatre-vingts, le Canada a été l'objet de 14 enquêtes de la part du gouvernement américain relatives à des droits compensateurs. Ces enquêtes ont visé des produits comme le bois d'oeuvre, le porc et le poisson. Cinq parmi celles-ci ont entraîné l'imposition de droits, à l'encontre notamment du porc et des poissons de fond de l'Atlantique, et une enquête s'est terminée suite à l'adoption par le Canada

⁹ Voir: Alan M. Rugman et Andrew Anderson, Administered Protection in America (Londres/New York: Croom Helm, Routledge/St. Martin's Press, 1987); Ronald A. Cass, "Economics in the Administration of U.S. International Trade Law", doc. no 16, Ontario Centre for International Business (Toronto, juillet 1989). Pour une évaluation des dispositions et pratiques américaines quant aux déterminations de préjudice, voir Ronald A. Cass et Warren F. Schwartz, "Causality, Coherence, and Transparency in the Implementation of International Trade Laws", dans Michael J. Trebilcock et Robert C. York (éds), Fair Exchange: Reforming Trade Remedy Laws (Policy Study 11) (Toronto/Calgary: Institut C.D. Howe, 1990), pp. 24-90. Pour une comparaison du critère de préjudice tel qu'appliqué aux États-Unis et au Canada, voir Robert Bertrand, "Role of the Canadian Import Tribunal", Canada-United States Law Journal, vol. XII (1987), pp. 195-207.

¹⁰ Rodney de C. Grey, "A Note on U.S. Trade Practices", dans William R. Cline (éd), Trade Policy in the 1980's (Washington: Institute for International Economics, 1980), p. 250.

¹¹ Pour une synthèse intéressante des principaux traits des lois et pratiques américaines en rapport aux droits compensateurs, voir Michael Hart, The Canada-United States Working Group on Subsidies: Problem, Opportunity or Solution? (Ottawa: Centre de droit et de politique commerciale, 1989), pp. 24-32; et de façon plus large sur les recours commerciaux: Canada, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Direction des relations commerciales avec les États-Unis, U.S. Trade Remedy Law. A Ten Year Experience (Ottawa, décembre 1993), pp. 1-83; Thomas M. Boddez et Michael J. Trebilcock, Unfinished Business. Reforming Trade Remedy Laws in North America (Policy Study 17) (Toronto: Institut C.D. Howe, 1993), pp. 1-68. Pour une discussion approfondie de la législation commerciale américaine, voir I.M. Destler, American Trade Politics, 2e éd. (Washington/New York: Institute for International Economics/Twentieth Century Fund, 1992); et sur la législation commerciale canadienne, Robert K. Paterson, Canadian Regulation of International Trade and Investment (Toronto: Carswell, 1986).

d'une taxe à l'exportation de 15% dans le cas du bois d'oeuvre acheminé aux Etats-Unis.¹² Même si de telles enquêtes n'aboutissent pas forcément à l'imposition définitive¹³ de droits, elles n'en ont pas moins des conséquences néfastes sur les conditions d'échanges et d'investissements de par l'incertitude et le climat défavorable qu'entraîne la seule possibilité de tels recours. En fait, le problème des recours commerciaux constituait - et constitue toujours comme on le verra - le principal "irritant" dans les relations entre le Canada et les Etats-Unis.

2. L'ACCORD CANADO-AMERICAIN DE LIBRE-ECHANGE DE 1987

2.1 Une synthèse et une évaluation des dispositions relatives aux subventions

On peut donc comprendre que le gouvernement canadien ait fait d'une réforme de la législation commerciale américaine son principal cheval de bataille dans les négociations qui ont conduit en 1987 à l'Accord canado-américain de libre-échange (ALE)¹⁴. Le gouvernement tenait avant tout à travers son initiative de libre-échange, à s'entendre avec les Etats-Unis sur ce que constitue une subvention, sur les pratiques acceptables d'aide aux entreprises et sur l'abolition des recours existants, i.e. les droits compensateurs, dans le cadre du commerce bilatéral.

Toutefois, des obstacles ont vite surgi au cours des négociations. En fait dès le départ la perception du problème et de ses solutions de la part des parties divergeait de façon radicale, les Américains tenant à un contrôle plus sévère des subventions canadiennes alors que le Canada espérait être exempté des recours commerciaux américains. L'une des parties percevait les politiques et les pratiques gouvernementales comme un obstacle à des conditions commerciales ouvertes et sûres, tandis que l'autre s'inquiétait des réponses à apporter à ces politiques. Malgré cela, des efforts considérables ont été déployés au cours des négociations afin d'en arriver à une perception commune du problème des subventions. Les négociateurs canadiens ont tenté d'obtenir un accord sur les subventions qui aurait permis de régler la question de l'aide gouvernementale et de suppléer aux droits compensateurs. De leur côté, les représentants américains tenaient à ce que le Canada mette un terme à la plupart de ses programmes d'aide et à maintenir le mécanisme des droits

¹² Canada, U.S. Trade Remedy Law, pp. 30-3. Le contentieux sur le bois d'oeuvre est toujours aussi vivace en 1994. Nous y revenons plus loin (p. 18) lorsque nous analysons la mise en oeuvre des dispositions de l'Accord canado-américain de libre-échange touchant le règlement des différends.

¹³ Il faut distinguer les droits dits définitifs des droits temporaires imposés en attendant la conclusion de l'enquête.

¹⁴ Canada, Affaires extérieures, Accord de libre-échange entre le Canada et les Etats-Unis.

compensateurs.¹⁵ Ces divergences finalement ne purent être aplanies et une solution temporaire a dû être conçue. Cette solution élaborée au chapitre 19 de l'ALE sous le titre "Règlement binational des différends en matière de droits antidumping et compensateurs" comporte essentiellement quatre volets:

- Le maintien des législations nationales sur les droits antidumping et compensateurs (Article 1902). Il était stipulé notamment que toute modification apportée à ces lois ne s'appliquerait à l'autre partie: qu'à moins que celle-ci ne soit expressément désignée, évitant par là d'impliquer le Canada dans des décisions concernant d'autres pays; qu'après notification et consultations, et que si cette modification était compatible avec le GATT et les objectifs de l'ALE;
- L'examen bilatéral de toute modification aux législations nationales sur les droits antidumping et compensateurs (Article 1903), qui implique que chaque partie pourra demander à un groupe spécial d'examiner ces modifications afin de fournir un avis déclaratoire quant à leur conformité avec le GATT, les objectifs de l'ALE, ou les décisions d'un groupe spécial binational aux termes de l'article 1904. Au cas où le groupe spécial recommande des changements, les deux parties entreprendront des consultations en vue de parvenir à une solution;
- L'attribution, à un groupe spécial binational, de l'examen des décisions finales en matière de droits antidumping et compensateurs, jusque-là effectué par les tribunaux nationaux (Article 1904).

Ces groupes spéciaux prévus aux articles 1903 et 1904 sont constitués de 5 membres qui sont normalement choisis parmi une liste de 50 candidats (25 de chaque nationalité), spécialistes du droit commercial international. Ceux-ci ne sont pas affiliés à leur gouvernement et ne peuvent en aucun cas recevoir d'instructions de celui-ci. Les parties désignent chacune 2 membres en consultation avec l'autre et s'entendent sur le 5e membre. A défaut d'entente, celui-ci est choisi par les 4 membres désignés ou encore, à défaut d'entente, par tirage au sort dans la liste.

Des délais stricts ont été prévus et en ce qui regarde notamment l'examen d'une décision concernant l'imposition de droits compensateurs, le tout doit être

¹⁵ Michael Hart, "The Future on the Table: The Continuing Agenda under the Canada-United States Free Trade Agreement", dans Richard G. Dearden, Michael M. Hart et Debra P. Steger (éds), Living with Free Trade: Canada, the Free Trade Agreement and the GATT (Ottawa/Halifax: Centre de droit et de politique commerciale/L'Institut de recherches politiques, 1989), pp. 85-7. Voir aussi Simon Reisman, Commentaires, dans Assessing the Canada-U.S. Free Trade Agreement, pp. 112-5.

complété dans les 315 jours suivant la demande d'institution d'un groupe spécial, et ce au lieu des 2 à 4 années nécessaires avant d'épuiser les recours possibles devant les tribunaux nationaux. Si le groupe s'oppose en tout ou en partie à la décision, un délai aussi bref que possible est laissé aux autorités compétentes de l'une ou l'autre partie pour rendre une nouvelle décision. Il convient ici de souligner que bien que les décisions de ces groupes spéciaux binationaux aient un caractère exécutoire, ces derniers ne sont pas habilités à se prononcer sur les dispositions législatives en tant que telles mais plutôt à s'assurer qu'elles ont été correctement appliquées par les autorités nationales. Ils peuvent soit entériner, invalider ou renvoyer une décision des instances nationales. Les groupes binationaux sont notamment en mesure de renvoyer des décisions aux instances américaines s'ils y voient des erreurs, des ambiguïtés ou un manque de précisions ou de justifications, ces renvois pouvant ou non comporter des directives quant à l'application des lois.

Il n'est possible de contester la décision d'un groupe spécial que dans des circonstances extraordinaires, à savoir que si un membre s'est rendu coupable d'inconduite grave, de parti pris ou de grave conflit d'intérêts, que si le groupe s'est considérablement écarté d'une règle fondamentale de procédure ou a manifestement outrepassé ses pouvoirs, et que l'un de ces facteurs ait sensiblement influé sur la décision du groupe spécial et menace l'intégrité du processus d'examen binational. Un comité de contestation extraordinaire composé de 3 juges sera alors établi et devra rendre une décision, en général en dedans de 30 jours (Article 1904, paragraphe 3 et annexe).

- Enfin, il était spécifié en substance que les dispositions ci-haut seraient en vigueur pour une période de 5 à 7 ans en attendant que les deux parties élaborent un code bilatéral touchant les subventions afin de suppléer à l'application de droits compensateurs. A défaut d'entente, l'une des parties pourrait dénoncer l'Accord sur préavis de 6 mois (Article 1906). L'article 1907 précise notamment que "(l)es Parties créeront un groupe de travail chargé...d'élaborer une discipline et des règles plus efficaces concernant l'utilisation des subventions gouvernementales [et]...un nouvel ensemble de règles concernant...les subventions gouvernementales". Il était en outre stipulé que les deux pays ne ménageraient aucun effort pour élaborer et mettre en oeuvre ce nouveau régime de réglementation.¹⁶

La question des subventions et des recours commerciaux s'était on s'en doutera révélée la plus litigieuse au cours des négociations. A défaut de la possibilité de s'entendre sur un code des subventions, c'est le problème du règlement des différends

¹⁶ Nous revenons sur ces dispositions et le Groupe de travail canado-américain, pp. 20-1, en conclusion de la 3e partie.

qui s'est posé. Celui-ci et tout particulièrement le caractère sans appel des décisions d'un tribunal binational a même failli à deux reprises faire échouer la ronde finale de négociations. La question a ainsi été conclue dans les toutes dernières heures des négociations et en dépit de fortes réticences de la part des Etats-Unis.

Même si on est loin des objectifs que le gouvernement canadien s'était initialement fixés, à savoir un code des subventions qui aurait permis l'abolition des droits compensateurs, le caractère impartial, exécutoire et sans appel (sauf cas extraordinaire) des décisions d'un groupe spécial constitue néanmoins un acquis non négligeable. Pour la première fois, les Etats-Unis ont accepté qu'une institution binationale puisse statuer en dernier ressort de la légalité d'une décision commerciale. Dans l'enthousiasme de la fin des pourparlers, le négociateur en chef canadien Simon Reisman parlait d'un accomplissement formidable¹⁷. Il est vrai qu'il s'agit d'un mécanisme qui n'a pas d'équivalent dans le monde. En dépit de ces acquis, il n'en demeure pas moins, considérant les objectifs initiaux, qu'il s'agissait d'un accord de dernière heure qui permettait aux deux parties de sauver les négociations et de pouvoir conclure un accord de libre-échange.¹⁸

En ce qui touche le mécanisme même, des questions ont été soulevées quant à savoir si les groupes spéciaux, composés en majorité d'avocats, compteraient aussi des experts commerciaux, si les décisions de ces groupes seraient étroites et légales (narrow et legalistic) ou alors, comme le prévoyait les négociateurs de l'ALE, larges et orientées vers les aspects politiques (broad et policy-oriented), et enfin si de telles décisions pourraient faire jurisprudence. A ce chapitre, conformément aux principes du droit international, la loi américaine de mise en oeuvre de l'ALE (U.S.-Canada Free Trade Agreement Implementation Act) spécifie que les décisions des groupes spéciaux ne sont source d'aucune jurisprudence. Un mécanisme d'examen binational était considéré comme particulièrement utile dans le cas de différends commerciaux complexes impliquant un large volume d'échanges et où demeurent des questions, notamment sur la définition et le calcul d'une subvention.

Le pouvoir des groupes spéciaux binationaux de rendre des décisions exécutoires dans les cas de droits antidumping et compensateurs était aussi vu comme susceptible d'amener les organismes nationaux (américains) chargés des

¹⁷ Commentaires, dans Assessing the Canada-U.S. Free Trade Agreement, p. 44.

¹⁸ Pour un sommaire des dispositions touchant les subventions au sein d'autres ententes d'intégration économique, voir Hart, Canada-United States Working Group, pp. 15-22; Debra Steger, "An Analysis of the Dispute Settlement Provisions of the Canada-U.S. Free Trade Agreement", dans Earl H. Fry et Lee H. Radebaugh (éds), The Canada/U.S. Free Trade Agreement. The Impact on Service Industries (Provo, Utah: Brigham Young University pour le David M. Kennedy Center for International Studies, 1988), pp. 135-6, 144.

enquêtes à rendre des décisions plus rigoureuses, objectives, consistantes et, partant, d'accroître la prévisibilité et la sécurité de l'accès au marché américain. Les artisans de l'ALE et plusieurs commentateurs escomptaient surtout que ce mécanisme mettrait fin au harcèlement dont sont victimes les exportations canadiennes vers les Etats-Unis.

Quoi qu'il en soit, le Canada devait toujours s'en remettre en définitive à la bonne volonté des organismes d'enquêtes américains et espérer que leurs conclusions soient en accord avec l'esprit général et les objectifs de l'ALE. Des spécialistes rappelaient à cet égard que l'acquis principal dans le domaine du règlement des différends restait l'engagement des deux pays d'en arriver d'ici 5 à 7 ans à un nouvel ensemble de règles commerciales. On reconnaissait aussi qu'il faudrait beaucoup de bonne volonté de la part des deux parties afin d'assurer que ce nouveau régime commercial soit effectivement appliqué d'ici quelques années. L'importance de développer ces nouvelles règles ne devait pas être sous-estimée dans la mesure où sans celles-ci on ne pouvait être assuré que les entreprises canadiennes ne soient pas victimes de disputes commerciales préjudiciables aux intérêts canadiens. Gary Horlick a insisté à ce chapitre sur l'importance pour le commerce et l'investissement d'un environnement stable ou du moins prévisible. On croyait toutefois que ce nouvel ensemble de règles communes perdrait de sa nécessité, ou du moins de son urgence, avec la mise en oeuvre du système d'examen binational.¹⁹ En revanche, il n'était pas évident pour plusieurs analystes que ce mécanisme des groupes spéciaux binationaux entraînerait des modifications significatives dans l'administration des recours commerciaux américains et qu'il assurerait aux exportateurs canadiens la sécurité d'accès au marché des Etats-Unis²⁰.

¹⁹ Voir: Reisman, Commentaires, dans Assessing the Canada-U.S. Free Trade Agreement, pp. 44, 113, 115; Debra Steger, "Analysis of the Dispute Settlement Provisions: A Canadian Perspective", dans Assessing the Canada-U.S. Free Trade Agreement, pp. 91-8; Steger, "An Analysis of the Dispute Settlement Provisions", pp. 127-32, 139; Horlick, "Analysis of the Dispute Settlement Provisions", pp. 99-104; Shirley A. Coffield, "Dispute Settlement Provisions on Antidumping and Countervailing Duty Cases in the Canada-U.S. Free Trade Agreement", dans Donald M. McRae et Debra P. Steger (éds), Understanding the Free Trade Agreement (Halifax: L'Institut de recherches politiques, 1988), pp. 82-3.

²⁰ C'est le cas, entre autres, de John J. Quinn, "A Critical Perspective on Dispute Settlement", dans Marc Gold et David Leyton-Brown (éds), Trade-Offs on Free Trade (Toronto: Carswell, 1988), pp. 188-96. Quinn est l'auteur des recommandations touchant le règlement des différends et une zone canado-américaine de libre-échange dans le rapport de la Commission Macdonald. On trouvera aussi une des critiques les plus virulentes des dispositions de l'ALE dans le témoignage de Mel Clark, chef adjoint de la délégation canadienne au GATT lors des négociations du Tokyo Round, devant le comité sénatorial permanent des Affaires étrangères, 29 décembre 1988, Fascicule no 3, pp. 3:28-34.

2.2 Une évaluation de la mise en oeuvre du mécanisme des groupes spéciaux

Même s'il est vrai que le succès d'un tel mécanisme ne se compte pas dans le nombre de disputes mais dans le nombre d'enquêtes et de décisions à caractère protectionniste qu'il prévient, il n'en demeure pas moins que depuis sa mise en oeuvre en 1989, le mécanisme des groupes d'examen binationaux ne s'est pas révélé à la hauteur des attentes. Si ce mécanisme s'est révélé bénéfique si on considère entre autres que des droits initialement imposés par les autorités américaines ont dû être remboursés après examen par un groupe spécial, notamment dans le cas du porc²¹, le harcèlement des exportations canadiennes par leurs concurrents du sud de la frontière continue quant à lui de plus belle. Depuis l'entrée en vigueur de l'ALE, 6 enquêtes relatives à des droits compensateurs ont été conduites par les autorités américaines²². La moitié d'entre elles, impliquant le magnésium, le porc et le bois d'oeuvre, se sont soldées par l'imposition de droits. Celles-ci impliquent aussi un large volume commercial. Le gouvernement canadien a jugé bon dans ces trois cas d'exiger la mise sur pied d'un groupe spécial.²³

Dans le cas du différend sur le porc, les droits compensateurs imposés par les autorités américaines ont dû être remboursés après qu'un groupe spécial détermine à la suite de deux renvois à la Commission américaine du commerce international que cette dernière n'avait pu établir la menace d'un préjudice à l'industrie américaine. En désaccord avec ces conclusions et soumis à des pressions politiques, le gouvernement américain avait exigé la formation d'un comité de contestation extraordinaire. Celui-ci devait entériner les conclusions du groupe spécial et rejeter le recours soulignant que les allégations du gouvernement américain à l'effet que le groupe spécial n'avait pas appliqué correctement la loi américaine ne rencontraient pas les conditions pour un recours à la procédure de contestation extraordinaire.²⁴

²¹ On trouvera une évaluation (essentiellement favorable) du fonctionnement du mécanisme des groupes spéciaux dans Boddez et Trebilcock, Unfinished Business, pp. 69-161. Une vue critique du même mécanisme et de son fonctionnement est fournie par Scott Sinclair, "Trade Law", dans Duncan Cameron et Mel Watkins (éds), Canada Under Free Trade (Toronto: Lorimer, 1993), pp. 173-84.

²² Données en date de décembre 1993.

²³ Canada, U.S. Trade Remedy Law, pp. 30-3.

²⁴ Pour un résumé du contentieux sur le porc, voir Gary N. Horlick et F. Amanda DeBusk, "The Functioning of FTA Dispute Resolution Panels", dans Leonard Waverman (éd), Negotiating and Implementing a North American Free Trade Agreement (Vancouver/Toronto: The Fraser Institute/Centre for International Studies, 1992), pp. 15-21.

En ce qui touche le contentieux sur le bois d'oeuvre, le plus important en termes de volume commercial et de procédures, les autorités américaines allèguent notamment que les droits de coupe conférés par des gouvernements provinciaux constituent des subventions. Le gouvernement canadien maintient quant à lui qu'il s'agit d'une mesure de politique publique à caractère général qui n'a rien à voir avec le commerce et le subventionnement. C'est suite à la dénonciation en 1991 par le Canada du Mémoire d'entente de 1986 en vertu duquel une taxe à l'exportation de 15% s'appliquait sur la valeur du bois d'oeuvre destiné aux Etats-Unis que les autorités américaines ont entrepris des démarches qui ont abouti à l'imposition de droits compensateurs. Le Canada a quant à lui exigé la mise sur pied de deux groupes spéciaux chargés d'examiner les résultats des enquêtes américaines concluant à l'existence de subventions de même qu'à un préjudice. Le groupe spécial touchant la question du préjudice a jusqu'à présent à trois reprises trouvé insuffisamment justifiée la décision de la Commission américaine du commerce international concluant à l'existence d'un préjudice. L'autre groupe spécial a, après un renvoi aux instances d'enquêtes des Etats-Unis, conclu en décembre 1993 à l'absence de subventionnement. Le gouvernement américain en mars 1994 exigeait à nouveau l'établissement d'un comité de contestation extraordinaire à l'encontre de cette décision, alléguant que le groupe avait outrepassé son autorité et qu'il y avait apparence de conflit d'intérêts du fait que deux des trois membres canadiens du groupe travaillaient pour des bureaux d'avocats ayant représenté des entreprises canadiennes de bois d'oeuvre dans d'autres dossiers.

C'est ce qui nous amène à souligner qu'un problème important avec les dispositions actuelles tient au fait que des disputes peuvent traîner en longueur, celle sur le bois d'oeuvre notamment perdure depuis plus de 10 ans, en partie parce qu'elles nécessitent souvent plusieurs examens par un groupe spécial suite à des renvois successifs aux instances américaines afin qu'elles revisent ou précisent leurs décisions. Enfin et surtout, de tels problèmes et disputes sont d'autant plus susceptibles de perdurer parce que même en dépit d'une issue favorable aux intérêts canadiens suite à un examen binational, il suffit qu'une nouvelle plainte soit formulée auprès des autorités américaines pour que tout le processus d'enquête reparte de plus belle.

Dans de telles conditions, un nouveau régime de réglementation commerciale est non seulement nécessaire mais urgent. Si certains insistent pour rappeler qu'à peine 2% du commerce bilatéral fait l'objet de disputes, cela ne prend pas en considération l'impact préjudiciable lié à l'incertitude des conditions d'échanges et d'investissements. Encore plus tôt cette année, le Premier ministre du Québec s'est efforcé lors du Forum économique mondial à Davos en Suisse de trouver des partenaires en vue d'augmenter le potentiel de production de Norsk Hydro Canada,

fabriquant de magnésium pur et en alliage, malgré des droits antidumping et compensateurs des Etats-Unis²⁵.

3. LES PROPOSITIONS DU CANADA SOUMISES DANS LE CADRE DES NEGOCIATIONS MULTILATERALES DU GATT ET LE GROUPE DE TRAVAIL CANADO-AMERICAIN

En regard aux dispositions de l'ALE, la question des subventions et des droits compensateurs devait être traitée d'abord dans le cadre des négociations multilatérales du GATT, amorcées en 1986, et, sur la base de ces résultats, faire l'objet de négociations subséquentes dans un contexte bilatéral²⁶.

A la suite de l'examen à mi-parcours des négociations multilatérales tenu à Montréal en décembre 1988²⁷, le gouvernement du Canada avait soumis en juin 1989 une proposition au groupe de négociations sur les subventions à Genève. Celle-ci renfermait des orientations et des dispositions que le Canada escomptait voir s'appliquer dans le cadre de ses échanges avec les Etats-Unis²⁸. Ces propositions correspondent aux mesures préconisées dans le cadre nord-américain pour diminuer la portée des lois et des pratiques américaines sur les recours commerciaux²⁹. D'aucuns estimaient même que l'adoption de ces propositions dans le cadre du GATT pourrait satisfaire les objectifs du groupe de travail canado-américain sur les subventions. Parmi ces propositions, celles visant les droits compensateurs sont les plus significatives.

²⁵ Le Presse, 29 janvier 1994, pp. A1-2; Le Devoir, 29 janvier 1994, p. A6.

²⁶ Les deux stratégies, multilatérales et bilatérales, devaient être poursuivies parallèlement et étaient perçues par le gouvernement comme complémentaires. Voir Canada, Affaires extérieures, Négociations commerciales canadiennes (Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1985) de même que l'article de Germain A. Denis, négociateur en chef adjoint de l'ALE, "Le Canada face aux négociations commerciales bilatérales et multilatérales", dans Un marché, deux sociétés? 1e partie. Libre-échange et autonomie politique, Publié sous la direction de Christian Deblock et Maurice Couture, Actes du colloque "Un marché, deux sociétés?", Congrès de l'ACFAS, Université de Montréal, Mai 1986 (Montréal: ACFAS, 1987), pp. 57-62.

²⁷ En ce qui touche les subventions, le Communiqué de Montréal stipulait que les négociations allaient procéder à partir d'un cadre divisant les subventions en trois catégories: celles qui sont prohibées, celles permises mais qui peuvent donner lieu à un action (contestation devant les instances du GATT ou droits compensateurs), et enfin celles qui ne peuvent donner lieu à une action. Voir GATT, Doc. MTN.TNC/7(MIN) du 9 décembre 1988.

²⁸ Proposition du Canada, GATT, Doc. MTN.GNG/NG10/W/25 du 28 juin 1989. Voir aussi Patrick J. McDonough, Subsidies and Countervailing Measures (Deventer: Kluwer, 1993), pp. 48-9.

²⁹ Voir Hart, Canada-United States Working Group, pp. 45-6. On y trouvera aussi une mention des principaux auteurs et ouvrages y allant de propositions visant à améliorer le mécanisme des recours commerciaux.

En ce qui concerne les aides pouvant donner lieu à une action, le Canada insistait notamment pour que la spécificité et l'existence d'une contribution financière gouvernementale soient deux conditions primordiales pour l'imposition de droits compensateurs. Le gouvernement canadien tenait aussi à ce que de tels droits ne puissent être appliqués en deçà d'un niveau minimal de subventionnement et à soustraire du calcul du montant de la subvention toute aide reçue par les producteurs du pays importateur. Les règles internationales et les lois nationales sanctionnent en effet des mesures de rétorsion à l'endroit de biens importés sans se soucier si la branche de production nationale qui a mandé l'imposition de droits compensateurs est elle-même subventionnée. Pour ce qui est notamment du contentieux canado-américain sur le bois d'oeuvre, Bence et Smith ont calculé que les producteurs américains avaient bénéficié en 1984 de subventions d'une intensité de 11.93%³⁰.

La proposition canadienne préconisait aussi le renforcement de la règle voulant que l'ouverture d'une enquête sur des droits compensateurs soit appuyée par les producteurs représentant une "proportion majeure" de la production nationale, notamment en fixant un pourcentage, de même qu'une clause faisant en sorte que l'intérêt public (et non seulement celui des producteurs) soit pris en compte. Il n'y a pas à ce chapitre de clause d'intérêt public aux Etats-Unis comme celle dans la loi canadienne. Au Canada, la Loi sur les mesures spéciales d'importation stipule en substance que les vues des consommateurs et des usagers peuvent être pris en compte et les droits être réduits en conséquence.

Quant aux subventions ne pouvant donner lieu à une action, ces dernières devaient être généralement disponibles ou servir des fins comme le développement régional, l'infrastructure générale, le recyclage de la main-d'oeuvre, ainsi que la recherche et le développement.

Les négociations multilatérales, qui devaient originellement se terminer en 1990, n'ont abouti qu'en décembre 1993. En dépit de ces difficultés, le groupe de travail canado-américain chargé de fixer les règles d'un nouveau régime applicable aux subventions et aux droits compensateurs avait néanmoins été mis sur pied et des pourparlers avaient été tenus. Toutefois, ceux-ci n'ont pas eu de suite. Il s'est avéré encore une fois qu'une entente sur un nouveau régime de réglementation des échanges commerciaux n'a pu être possible entre le Canada et les Etats-Unis. Le négociateur en chef adjoint de l'ALE, Gordon Ritchie, maintenant dans l'entreprise privée, déclarera d'ailleurs publiquement au début de 1992 que les Américains ne respectaient pas leurs engagements.

³⁰ Jean-François Bence et Murray Smith, "Subsidies and the Trade Laws: The Canada-U.S. Dimension", International Economic Issues, Avril-mai 1989 (Halifax: L'Institut de recherches politiques), pp. 19, 28.

On peut bien sûr s'interroger sur la volonté des deux pays d'en arriver à un code régissant les questions de dumping et de subventions. Une lecture attentive des dispositions de l'ALE révèle d'abord qu'il n'y a pas d'obligation d'aboutir à un accord (du genre, les parties doivent, ou ont convenu de, s'entendre) mais tout au plus une formulation à l'effet que les parties ne ménageront aucun effort. Par ailleurs, certains dignitaires américains, irrités de ce que des groupes binationaux puissent examiner et statuer sur des décisions des autorités américaines, attendaient la fin de l'application de ces dispositions (7 ans après l'entrée en vigueur de l'ALE) pour en revenir à la situation antérieure à l'ALE, i.e. l'imposition de droits compensateurs sans possibilité de jugement par un groupe binational.³¹

Cela explique que le Canada avait à gagner à se joindre aux négociations américaines de libre-échange avec le Mexique afin de s'assurer qu'au moins le mécanisme des groupes binationaux ne disparaisse pas.

4. LES DISPOSITIONS DE L'ACCORD DE LIBRE-ECHANGE NORD-AMERICAIN DE 1992 ET LA DECLARATION DE SEATTLE DE 1993

L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)³², signé en 1992 et entré en vigueur le 1er janvier 1994, renforce le mécanisme des groupes binationaux, notamment en l'établissant sans ambiguïté de façon permanente. Outre le caractère permanent des groupes spéciaux binationaux, le chapitre 19 de l'ALENA "Examen et règlement des différends en matière de droits antidumping et compensateurs" reprend pour l'essentiel les dispositions de l'ALE, et ce en dépit des efforts des négociateurs américains visant à réduire la portée de ces dispositions. A l'instar de l'ALE, l'article 1907, paragraphe 2, de l'ALENA précise que les parties se consulteront "sur la possibilité d'élaborer des règles et des disciplines plus efficaces relativement à l'utilisation des subventions gouvernementales, et...sur la possibilité de s'en remettre à un nouvel ensemble de règles pour traiter les cas...de subventionnement gouvernemental". Encore ici il ne s'agit pas d'un engagement ferme et il n'y a toujours pas d'obligation formelle de parvenir à un nouveau régime de réglementation commerciale. Au surplus, les dispositions de l'ALENA ne fixent cette fois-ci aucun échéancier pour s'attaquer au problème des recours commerciaux.³³

³¹ Entrevue confidentielle.

³² Canada, Accord de libre-échange nord-américain (Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1992).

³³ Pour une analyse des dispositions touchant les subventions dans l'ALE et l'ALENA, voir Gilbert Gagné, "Le Canada et le libre-échange nord-américain: le problème des recours commerciaux", Bulletin SDIE, vol. VI, no 2 (Automne 1993), pp. 15-7.

Ce problème des recours commerciaux a fait l'objet de débats au cours de la campagne électorale fédérale de l'automne 1993, le parti libéral tenant notamment à ce qu'on observe les dispositions de l'article 1907 de l'ALE visant à en arriver d'ici la fin de 1995 à un nouvel ensemble de règles pour régir les échanges commerciaux.³⁴ Le dossier a donc rebondi après l'élection d'un gouvernement libéral qui tenait à le lancer sur de nouvelles bases. Au cours du Sommet pour la coopération économique Asie-Pacifique (APEC) en novembre 1993 à Seattle, le Canada a obtenu la "remise sur pied" d'un groupe de travail chargé d'en arriver d'ici décembre 1995 à des améliorations aux dispositions nationales existantes touchant les recours commerciaux.³⁵ La teneur de cet engagement, la Déclaration de Seattle,³⁶ demeure toutefois inchangée en ce que les parties n'ont toujours pas contracté d'obligations formelles en vue d'en arriver à un nouveau régime applicable aux subventions et aux droits compensateurs. Par contre, la Déclaration ne parle plus de s'en remettre à "un nouvel ensemble de règles" mais "de rechercher des solutions propres à réduire les possibilités de différends concernant les subventions...et le fonctionnement des lois relatives aux recours commerciaux en ces domaines".

On ne devrait toutefois pas trop s'attarder sur le langage de la Déclaration dans la mesure où ce qui importe sont les propositions soumises de part et d'autre et qu'une obligation formelle d'aboutir à des conclusions ne facilite pas forcément le processus de négociation et ses chances de succès. Il est toujours question, du côté canadien, de s'entendre sur un code des subventions ou encore de revoir les règles sur les subventions.³⁷

³⁴ Voir notamment l'éditorial "It Ain't Broke", The Globe and Mail, 5 octobre 1993, p. A18, et la réponse de Gordon Ritchie, "Hold U.S. to Agreement", The Globe and Mail, 12 octobre 1993, p. A18; et l'article du critique commercial du parti libéral, Roy MacLaren, devenu depuis ministre du Commerce international, "Setting New Rules for NAFTA", The Globe and Mail, 12 octobre 1993, p. A12.

³⁵ Plus précisément, il s'agit cette fois de deux groupes de travail, l'un sur le dumping et les droits antidumping, l'autre sur les subventions et les droits compensateurs, et les négociations doivent s'opérer à présent dans un contexte trilatéral, avec le Mexique.

³⁶ Voir "Déclaration des gouvernements du Canada, du Mexique et des Etats-Unis. Travaux à venir sur les droits antidumping, les subventions et les droits compensateurs", disponible auprès du ministère canadien des Affaires étrangères et du Commerce international.

³⁷ Voir un communiqué de la Presse canadienne du 9 février 1994 citant les propos du ministre MacLaren; et "Le point sur le contentieux commercial Canada-Etats-Unis, 15 décembre 1993", Document rédigé par la Direction des relations commerciales avec les Etats-Unis, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, p. 6.

5. LES RESULTATS DES NEGOCIATIONS MULTILATERALES

Les négociations multilatérales du GATT, en dépit de maintes tergiversations, ont finalement connu un dénouement favorable en décembre 1993. Ces négociations on s'en doutera se sont révélées particulièrement ardues au chapitre des subventions et des droits compensateurs. Le dossier des subventions agricoles est principalement responsable de la prolongation de l'Uruguay Round et celles-ci font même pour la première fois l'objet d'un accord spécifique au secteur agricole.³⁸

Tout comme au cours du Tokyo Round dans les années 1970, les négociations ont été entravées par une différence d'approche fondamentale. D'un côté, les subventions constituaient pour certains pays, et principalement les Etats-Unis, la question essentielle et ils exigeaient l'abolition complète des subventions ou alors un durcissement draconien des dispositions qui les régissent. D'un autre côté, de nombreux autres pays dont le Canada étaient plus préoccupés par ce qu'ils percevaient comme un usage abusif des droits compensateurs. Ces derniers insistaient sur le renforcement des disciplines relatives à l'utilisation des droits compensateurs afin notamment de se prémunir contre ce qu'ils considéraient comme une tactique de harcèlement lorsque des mesures sont engagées en l'absence de preuve réelle de l'existence d'une subvention ou d'un préjudice.³⁹

L'Accord relatif aux subventions et aux mesures compensatoires issu des négociations multilatérales modifie les données du problème et constitue la base à partir de laquelle les partenaires de l'ALENA se pencheront sur les enjeux liés aux subventions et aux droits compensateurs dans le cadre nord-américain. L'Accord du GATT renferme à ce chapitre trois éléments majeurs qui correspondent aux priorités du gouvernement du Canada telles que reflétées dans sa proposition soumise en 1989 dans le cadre des négociations multilatérales. L'Accord issu de l'Uruguay Round contient d'abord pour la première fois au niveau multilatéral une définition du concept de subvention. Ne constituent une subvention que les aides des pouvoirs publics (e.g. gouvernement central ou provincial) dites spécifiques, i.e. qui ne s'adressent, de jure ou de facto et sous réserve de critères ou conditions objectifs⁴⁰, qu'à certaines

³⁸ GATT, "Accord relatif aux subventions et aux mesures compensatoires" (MTN/FA II-A1A-13) (Ci-après l'Accord sur les subventions), "Accord relatif à l'agriculture" (MTN/FA II-A1A-3), dans Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round, 15 décembre 1993.

³⁹ Voir GATT, Activités du GATT en 1988. Tour d'horizon annuel des travaux du GATT (Genève, juin 1989), pp. 53-4. Sur les antécédents et le déroulement des négociations qui ont mené à cet Accord sur les subventions, voir McDonough, Subsidies and Countervailing Measures.

⁴⁰ Réfèrent à des critères ou conditions neutres qui ne favorisent pas certaines entreprises par rapport à d'autres, et qui sont de caractère économique et d'application horizontale, e.g. le nombre de salariés ou la taille de l'entreprise.

entreprises (Partie I, Articles 1 et 2). Il faut mentionner à ce chapitre qu'au cours des derniers jours des négociations, le Canada a exigé et obtenu des modifications au texte de l'Accord afin de faire en sorte que les subventions provinciales à caractère général, i.e. non spécifiques, ne puissent normalement faire l'objet de droits compensateurs.

En second lieu, les subventions au profit de la recherche et du développement régional, ne peuvent à présent, sous réserve de conditions stipulées dans l'Accord, donner lieu à des droits compensateurs (Partie IV).⁴¹ En ce qui concerne notamment les subventions au développement régional, celles-ci doivent principalement faire partie d'un cadre général de développement régional, avoir un caractère non spécifique, et les régions aidées doivent avoir un revenu par habitant ne devant pas dépasser 85%, ou un taux de chômage devant atteindre au moins 110%, de la moyenne nationale (Article 8:2(b)). Ces critères correspondent essentiellement aux principes de coordination des aides à finalité régionale au sein de l'Union européenne. Une telle disposition représente un acquis considérable pour le Canada qui craignait toujours que ses mesures au bénéfice des régions défavorisées ne soient contrecarrées par l'imposition, et par la possibilité même, de droits compensateurs, ces régions étant elles aussi pour la plupart fortement dépendantes du commerce extérieur.

Enfin, et il s'agit là du troisième élément majeur, des précisions ont été apportées aux dispositions régissant les enquêtes relatives aux droits compensateurs. Ainsi, lorsqu'une demande d'enquête est présentée "par la branche de production nationale ou en son nom", celle-ci doit être soutenue par les producteurs nationaux dont les productions additionnées représentent plus de 50% de la production totale du produit similaire produite par la partie de la branche de production nationale exprimant son soutien ou son opposition à la demande. Une enquête ne pourra en aucun cas être ouverte si les producteurs nationaux soutenant expressément la demande représentent moins de 25% de la production totale du produit similaire produite par la branche de production nationale (Article 11:4). A ce chapitre, le ministre québécois des Affaires internationales rappelait récemment que dans l'affaire des droits antidumping et compensateurs contre le fabricant de magnésium Norsk Hydro Canada, le producteur américain qui a déclenché les procédures, Magnesium Corporation de Salt Lake City, ne représentait que 22% du marché américain, les autres producteurs de magnésium des Etats-Unis ayant gardé le silence dans ce dossier. Chose encore plus curieuse, le groupe spécial binational chargé de statuer sur la question du préjudice a jugé que la Commission américaine du commerce

⁴¹ Bien que n'ayant pas la même portée, rappelons qu'il y a aussi des dispositions qui font en sorte que certaines subventions au profit de la protection de l'environnement ne peuvent faire l'objet de droits compensateurs.

international n'avait pas à considérer le degré d'appui de l'industrie pour rendre jugement.⁴² De même, il devra désormais y avoir un niveau minimal de subventionnement de 1% afin de justifier une enquête sur des droits compensateurs (Article 11:9), et ce au lieu de 0,5% comme c'est le cas jusqu'à maintenant dans la législation commerciale des Etats-Unis.

Ces deux conditions pour la tenue d'enquêtes relatives à des droits compensateurs vont dans le sens des principales recommandations des spécialistes commerciaux en vue de réduire le nombre d'enquêtes et de limiter celles-ci aux cas significatifs de subventionnement. Le gouvernement canadien notamment s'était fait le champion de cette approche. Des études ont montré à ce chapitre que le niveau effectif de subventionnement de l'industrie au Canada par le gouvernement fédéral était, mis à part certains secteurs comme les pêches et les transports ferroviaires, de 1% dans l'ensemble. Ceci correspond même, eu égard aux achats publics et aux dépenses militaires, à un taux inférieur à celui des Etats-Unis⁴³. Il est vrai toutefois que le Canada a été traditionnellement plus enclin à accepter l'intervention gouvernementale dans l'économie, alors que les Etats-Unis prétendent laisser davantage à eux-mêmes les mécanismes du marché. Aussi, les pratiques canadiennes de subventionnement sont assez transparentes, les rendant faciles à identifier et à condamner par les concurrents américains, alors que les mesures d'aide aux Etats-Unis ont un caractère plus opaque. Ainsi, la plupart des mesures d'aide canadiennes prennent la forme de subventions directes et de participations en capital alors qu'au contraire le subventionnement américain est surtout sous forme d'avantages fiscaux, de prêts à faible intérêt, de garanties de prêts, ou par le biais d'achats publics concernant notamment l'industrie de défense.

Enfin, l'Accord du GATT renferme une disposition limitant à présent à cinq ans l'applicabilité d'un droit compensateur définitif (sunset), et ce au lieu de plus de 10 ans comme cela est souvent le cas, à moins qu'il ne soit établi que le subventionnement et le préjudice subsisteront ou se reproduiront si le droit est supprimé (Article 21).

Pour ce qui touche finalement d'autres changements majeurs apportés aux règles multilatérales relatives aux subventions, l'Acte final de l'Uruguay Round répète essentiellement les dispositions déjà existantes touchant la notion de préjudice et son

⁴² La Presse, 28 janvier 1994, p. B5.

⁴³ Voir: Bence et Smith, "Subsidies and the Trade Laws"; James D. Gaisford et Donald L. McLachlan, "Domestic Subsidies and Countervail: The Treacherous Ground of the Level Playing Field", Journal of World Trade, vol. XXIV, no 4 (Août 1990), pp. 55-77.

lien avec le subventionnement⁴⁴. Par contre, le mécanisme de règlement des différends, auquel les parties à l'ALENA peuvent toujours avoir recours, s'est depuis 1989 révélé plus expéditif suite aux modifications apportées dans le cadre de l'examen à mi-parcours de l'Uruguay Round, et s'est vu renforcé à travers une disposition de l'Acte final voulant qu'à présent le rapport d'un groupe spécial soit adopté non plus s'il y a consensus pour l'adopter mais bien pour ne pas l'adopter (reverse consensus)⁴⁵. La procédure ne devrait plus dès lors pouvoir être bloquée par l'opposition d'un ou de quelques pays, en règle générale les parties à un différend dont les arguments ne sont pas retenus dans le rapport d'un groupe spécial.

Les nouvelles dispositions de l'Accord du GATT font donc en sorte que beaucoup d'enquêtes américaines sur des droits compensateurs au cours des dernières années visant le Canada n'auraient pu être ouvertes. De même, les résultats des négociations multilatérales représentent un acquis non négligeable afin de contrer le harcèlement ou l'usage abusif des recours commerciaux. Cela est évidemment susceptible d'améliorer de façon significative le climat et les conditions des échanges commerciaux au sein de l'ALENA.

6. DE NECESSAIRES AMELIORATIONS AUX DISPOSITIONS DE L'ALENA

6.1 Le respect de l'Accord de l'Uruguay Round sur les subventions et la réitération de propositions du Canada déjà soumises au niveau multilatéral: l'approche à court terme

Bien que les résultats des négociations multilatérales aient diminué en partie la nécessité de nouvelles règles touchant les subventions dans le contexte nord-américain, ceux-ci ne représentent qu'une première étape. Des négociations subséquentes demeurent nécessaires quoique leur portée on l'a vu demeure toujours incertaine.

Plusieurs spécialistes et commentateurs y sont allés de leurs propositions quant à ce qui devrait constituer "un nouvel ensemble de règles concernant...les subventions gouvernementales"⁴⁶. La solution optimale pour le Canada aurait bien sûr consisté en

⁴⁴ Voir les articles 11 et 15 de l'Accord sur les subventions.

⁴⁵ "Mémorandum d'accord concernant le règlement des différends" (MTN/FA II-A2), particulièrement l'article 16.

⁴⁶ Voir entre autres: Boddez et Trebilcock, Unfinished Business, pp. 215-74; Gary N. Horlick et Debra P. Steger, "Subsidies and Countervailing Duties", dans Peter Morici (éd), Making Free Trade Work: The Canada-U.S. Agreement (New York: Council on Foreign Relations, 1990), pp. 84-101; et Keith Christie, La mondialisation et la politique officielle au

en une totale exemption des recours commerciaux américains. Elle ne suppose notamment aucune concession de la part du Canada. Cela n'est toutefois pas réaliste dans la mesure où des subventions canadiennes peuvent, dans certaines circonstances, causer des préjudices aux producteurs américains. De même, de tels changements sont règle générale le fruit de négociations dans lesquelles chacune des parties y trouve son compte à la suite de concessions de part et d'autre.

Il doit donc s'agir de déterminer la meilleure solution possible (second-best solution) pour le Canada. Celle-ci nous apparaît devoir s'inspirer de deux objectifs fondamentaux, à savoir limiter dans la mesure du possible le harcèlement de nos exportations de la part des producteurs américains, et ce tout en gardant pour le Canada une certaine latitude afin de subventionner l'activité économique. A cet égard, une entente de grande portée représente un exercice long et compliqué qui, aussi satisfaisant qu'il puisse être en ce qui concerne les conditions des échanges (sécurité d'accès, absence d'harcèlement), risque surtout de contraindre plus qu'il ne le voudrait le gouvernement canadien (et ceux des provinces) dans ses décisions de subventionner l'activité économique afin de favoriser le développement du pays, y compris celui des régions défavorisées. Une solution moins radicale qui modifierait les éléments les plus préjudiciables aux intérêts canadiens nous apparaît en mesure (du moins en bonne partie) de contrer le harcèlement des exportations canadiennes. Contrairement à nombre d'universitaires et de spécialistes du droit commercial international pour qui une entente de grande portée demeure à court terme la condition essentielle afin de garantir aux entreprises canadiennes la sécurité d'accès au marché américain et l'absence d'harcèlement, il s'agit d'opter pour la stratégie qui semble la plus réaliste et, de là, la plus bénéfique.

Enfin, une question essentielle est bien sûr de se demander ce qui pourrait inciter les Etats-Unis à entreprendre de telles négociations ou, en d'autres termes, quel pourrait être l'intérêt des Etats-Unis de négocier? Le principal facteur d'incitation dont nous disposons pour amener les Etats-Unis à resserrer les conditions d'application de leurs recours commerciaux consiste pour le Canada à éliminer, ou à tout le moins réduire, les subventions qui irritent le plus nos partenaires américains et qui influent sur les investissements. A ce chapitre, plusieurs parmi celles-ci se révèlent en fait peu efficaces et problématiques eu égard au déficit des finances publiques qui partout au pays entraîne des contraintes budgétaires de plus en plus sérieuses. Ces dernières comprennent les subventions visant à attirer l'investissement étranger par le biais de concessions fiscales de toutes sortes de la part des pouvoirs publics des multiples

niveaux de gouvernement (fédéral, provincial (ou des Etats), régional, municipal), et ce même dans les régions qui ne peuvent être considérées comme désavantagées.

Ces types de subventions, telles qu'utilisées au niveau des Etats américains, font aussi l'objet de davantage de critiques aux Etats-Unis. Une étude récente du Congrès américain mentionne que ces subventions ou "incitatifs" ont augmenté de façon dramatique depuis le milieu des années 1970. Dans l'industrie de l'automobile, l'étude fait part d'une véritable surenchère entre certains Etats américains quant aux montants des mesures d'aides pour attirer les investisseurs japonais.⁴⁷ Au sein de l'Union européenne, des problèmes similaires au début des années 1970, cette fois-là impliquant les investissements américains, avaient d'ailleurs entraîné la formulation de principes de coordination des aides à finalité régionale. Le Canada pourrait à ce chapitre ne pas demeurer uniquement sur la défensive en ce qui a trait aux subventions et au contraire montrer qu'il est prêt à s'attaquer aux mesures d'aides qui se révèlent les plus préjudiciables pour les conditions de concurrence. Il doit s'agir pour le Canada à travers une approche positive d'aller de l'avant avec des propositions et de demander en contrepartie à nos partenaires américains ce qu'ils sont prêts à considérer.

Quant aux subventions qui au contraire nous semblent essentielles, et qui touchent au développement régional ainsi qu'à la recherche et au développement, nous avons vu que les résultats des négociations multilatérales ont fait en sorte qu'elles ne peuvent à présent être sujettes à des droits compensateurs. Il est clair que ces acquis des négociations multilatérales ne sauraient être remis en question. Ces types de subventions font du reste l'objet de conditions déterminées d'application afin d'éviter la possibilité de recours commerciaux.

L'Accord du GATT sur les subventions doit donc constituer le point de départ des négociations dans le cadre de l'ALENA. Dans un premier temps, le Canada doit s'assurer du respect intégral des dispositions de l'Accord du GATT sur les subventions dans la législation américaine, surtout en ce qui touche la détermination de l'existence d'un préjudice et la nécessité d'un lien de causalité entre les importations subventionnées et le préjudice causé à la branche de production nationale. Il y a comme on l'a vu des différences entre les dispositions du GATT et la législation américaine à cet égard qui font en sorte que celle-ci ne concorde pas avec l'esprit des règles internationales.

⁴⁷ Voir U.S. Congress, Multinationals and the National Interest: Playing by Different Rules, OTA-ITE-569 (Washington: U.S. Government Printing Office, Septembre 1993), pp. 67-8.

Dans un deuxième temps, il s'agit de mettre sur table les propositions canadiennes qui n'ont pu être satisfaites dans le cadre des négociations multilatérales. Essentiellement, celles-ci touchent d'abord le niveau minimal d'aide en deçà duquel des droits compensateurs ne peuvent s'appliquer. La plupart des spécialistes commerciaux et du droit international recommandent à ce chapitre un niveau de subventionnement net variant entre 3 et 5% pour justifier une enquête relative à des droits compensateurs. Le niveau de subventionnement au Canada, outre l'agriculture et certains secteurs industriels, est bien sûr inférieur à ce niveau. Même sans pouvoir s'entendre avec les Etats-Unis sur un tel niveau minimal, toute majoration du seuil de 1% retenu au niveau multilatéral constituerait un acquis non négligeable pour le Canada.

Aussi, dans la mesure où un des objectifs du libre-échange consiste à assurer de meilleurs prix à la consommation par le biais d'un accroissement de la concurrence, l'intérêt public, et non simplement celui des producteurs, devrait être dûment pris en considération dans chaque enquête relative à des droits compensateurs. La législation commerciale américaine est à cet égard centrée presque exclusivement sur les intérêts des producteurs et néglige les intérêts des consommateurs et de ceux qui peuvent bénéficier d'importations subventionnées. Ainsi, en ce qui concerne encore la tristement célèbre affaire du bois d'oeuvre, les associations américaines groupant les marchands de bois et les constructeurs de logements se sont jointes aux producteurs canadiens de bois d'oeuvre sachant qu'un droit compensateur entraînerait des prix plus élevés et une baisse des ventes⁴⁸. L'Accord sur les subventions issu de l'Uruguay Round ne fait à ce chapitre que suggérer aux organismes nationaux de tenir compte des intérêts des consommateurs et des utilisateurs industriels du produit importé faisant l'objet de l'enquête (Article 19:2).

De même, les Américains ont tendance à croire que le subventionnement constitue une pratique étrangère et à ne pas tenir compte de l'aide qu'eux-mêmes accordent à l'activité économique. Aussi, les droits compensateurs des Etats-Unis, vu leur nombre et la dimension du marché américain, sont beaucoup plus préjudiciables aux intérêts de leurs partenaires commerciaux que tous droits semblables que ces derniers pourraient être appelés à appliquer. Insistant donc sur un souci d'équité, le Canada devrait exiger que seule soit considérée la subvention nette, à savoir la différence entre la subvention étrangère faisant l'objet d'une enquête et l'aide dont bénéficie la branche de production nationale.

⁴⁸ The Financial Post, 11 février 1994, p. 9.

Ce que l'on entend par branche de production nationale (domestic industry) est aussi important⁴⁹. L'article 16:1 de l'Accord du GATT sur les subventions reprend mot pour mot la définition dont il est fait état dans le Code des subventions de 1980. On y réfère comme de

"...l'ensemble des producteurs nationaux de produits similaires ou de ceux d'entre eux dont les productions additionnées constituent une proportion majeure de la production nationale de ces produits; toutefois, lorsque des producteurs sont liés⁵⁰ aux exportateurs ou aux importateurs, ou sont eux-mêmes importateurs du produit qui fait prétendument l'objet d'une subvention ou d'un produit similaire en provenance d'autres pays, l'expression "branche de production nationale" pourra être interprétée comme désignant le reste des producteurs." (L'insistance sur les mots-clés est mienne)

Aussi, le territoire d'un Etat peut être divisé en deux ou plusieurs marchés compétitifs, et les producteurs à l'intérieur de chaque marché pourront être considérés comme une branche de production distincte, si ces derniers y vendent la totalité ou la quasi-totalité de leur production et la demande sur ce marché n'est pas satisfaite dans une mesure substantielle par les producteurs d'autres parties du territoire national. S'il y a concentration d'importations subventionnées sur un de ces marchés isolés et que celles-ci s'y trouvent causer un préjudice, un préjudice pourra être constaté même s'il n'implique pas une proportion majeure de la branche de production nationale totale (Article 16:2).

Des droits compensateurs ne doivent être perçus que pour les produits expédiés vers la partie en question du territoire national. Mais si le droit constitutionnel d'un Etat importateur ne le lui permet pas, des droits compensateurs ne peuvent être perçus pour tout le territoire que si les exportateurs ont eu la possibilité de cesser d'exporter à des prix subventionnés vers la zone concernée ou encore si de tels droits ne peuvent être perçus uniquement sur les produits de producteurs déterminés approvisionnant la zone en question (Article 16:3).

⁴⁹ Je suis redevable à Keith Christie pour les propositions qui suivent concernant la définition du concept de branche de production nationale. Voir Christie, Mondialisation et la politique officielle, pp. 44-6.

⁵⁰ La définition du terme "lié" a fait l'objet de précisions suite au Tokyo Round et l'Accord sur les subventions de 1993 stipule: "...un producteur ne sera réputé être lié à un exportateur ou à un importateur que a) si l'un d'eux contrôle l'autre directement ou indirectement, b) si tous deux sont directement ou indirectement contrôlés par un tiers, ou c) si, ensemble, ils contrôlent directement ou indirectement un tiers, à condition qu'il y ait des raisons de croire ou de soupçonner que l'effet de la relation est tel que le producteur concerné se comporte différemment des producteurs non liés. Aux fins de ce paragraphe, l'un est réputé contrôler l'autre lorsqu'il est, en droit ou en fait, en mesure d'exercer sur celui-ci un pouvoir de contrainte ou d'orientation".

Bien que les Etats-Unis n'aient jusqu'à maintenant jamais user de cette disposition permettant de diviser en zones le territoire national aux fins de l'application de droits compensateurs, il n'en demeure pas moins que la faiblesse et le caractère nettement permissif des dispositions du GATT laisse trop de flexibilité et de marge de manoeuvre aux instances américaines. Trop souvent, la "branche de production nationale" à partir de laquelle la représentativité des plaignants et/ou le supposé préjudice sont déterminés représente en fait un concept diffus qui peut différer d'une enquête à l'autre. Ainsi, en profitant de toutes les ambiguïtés et les échappatoires, une branche de production nationale dans certains cas peut ne représenter qu'une maigre proportion (environ 20%) de la production nationale. Une démarche comme celle sanctionnée au niveau multilatéral laisse donc trop de place à l'unilatéralisme et, partant, au recours à de telles dispositions pour servir des fins essentiellement protectionnistes.

Le Canada devrait donc s'efforcer qu'une définition précise et sans échappatoires, s'inspirant de celle touchant les mesures d'urgence dans l'ALENA, s'applique aussi dans les cas de droits compensateurs. Au chapitre 8, article 805, du traité nord-américain, l'expression "branche de production nationale" désigne en effet "l'ensemble des producteurs du produit similaire ou directement concurrent dont les activités s'exercent sur le territoire d'une Partie". D'ailleurs, une définition aussi claire et circonscrite semble déplaire aux autorités de la Commission américaine du commerce international en ce qu'elle ne leur laisse guère de flexibilité. Cela les a même amené à tenter de façon unilatérale d'élargir cette définition dans leur énoncé de procédure administrative (Statement of Administrative Action) qui accompagna la loi américaine de mise en oeuvre de l'ALENA⁵¹.

Les partenaires de l'ALENA devraient enfin viser à rendre obligatoire une clause du GATT suggérant que le montant d'un droit compensateur soit moindre que la valeur totale de la subvention si ce droit moindre suffit à remédier au préjudice causé à la branche de production nationale⁵². Aussi, il faut que les membres de l'ALENA s'entendent pour reconnaître qu'un préjudice doit être évident, démontrable et impliquer une distorsion importante des échanges commerciaux. De même, celui-ci doit être principalement attribuable à une ou des mesures d'aide, c'est-à-dire se révéler la principale cause et non simplement l'une des causes de préjudice. Dans le cas du contentieux sur le magnésium, le ministre québécois des Affaires internationales a fait valoir que les difficultés financières de l'entreprise américaine qui a réclamé des droits

⁵¹ Entrevue confidentielle.

⁵² C'est ce que stipulent en substance les dispositions de l'article 4:1 du Code des subventions de 1980, reprises dans l'Accord de 1993, article 19:2, issu de l'Uruguay Round.

compensateurs étaient dues à son inefficacité et non pas aux exportations de Norsk Hydro⁵³.

6.2 Insistance sur le critère de préjudice, un tribunal permanent et ses attributions: le moyen terme

C'est d'ailleurs aux yeux de plusieurs sur les questions des préjudices subits par les entreprises que les négociations nord-américaines sur les subventions devraient d'abord et essentiellement s'attaquer. La stratégie la plus prometteuse à cet égard consiste à partir des acquis des dispositions de l'ALENA, notamment le mécanisme des groupes binationaux, et à chercher à les améliorer. En tout premier lieu, et afin prioritairement de mettre un terme au harcèlement des exportations canadiennes vers les Etats-Unis, les groupes spéciaux ad hoc pourraient faire place à un tribunal permanent.

Ce tribunal permanent pourrait être chargé avant tout de déterminer en dernier ressort s'il y a préjudice important, ou menace d'un préjudice important, à une branche de production nationale. On a vu que la question des préjudices est particulièrement problématique parce que d'autres facteurs que les subventions peuvent être principalement responsables des difficultés que connaissent des entreprises. D'où encore une fois l'importance d'un tribunal permanent afin d'assurer une certaine consistance dans le respect des conditions d'échanges et, partant, de stabilité eu égard aux investissements. Les décisions d'un tribunal permanent nord-américain devraient à cet égard être exécutoires, sans appel, mais surtout, tranchant avec les règles internationales, pouvoir faire jurisprudence.

Croyant aux bienfaits pour l'ALENA d'une approche pragmatique et d'un minimum d'arrangement institutionnel, les enquêtes sur les préjudices reviennent donc toujours aux organismes nationaux, comme c'est le cas dans les dispositions actuelles, le tribunal permanent ne constituant qu'une instance d'appel s'il apparaît opportun pour l'un des gouvernements nationaux d'en appeler de la conclusion d'une enquête. Le tribunal pourrait entériner ou invalider, en tout ou en partie, une décision des organismes d'enquêtes nationaux. Il s'agit ici de faire en sorte que le fardeau de la preuve repose exclusivement sur les organismes nationaux d'enquêtes (en l'occurrence la Commission américaine du commerce international) et, qu'à défaut de preuves jugées suffisantes par le tribunal nord-américain, la demande de droits compensateurs tourne court. Dans la saga du bois d'oeuvre, c'est en juillet 1992 que le Canada a fait appel de la décision de la Commission du 25 juin précédent voulant

⁵³ La Presse, 28 janvier 1994, p. B5.

que les importations de bois d'oeuvre canadien causent des préjudices à l'industrie américaine. L'affaire traînait toujours en juin 1994 après deux ans suite à un troisième renvoi à la Commission américaine pour manque de preuves concluantes. Rappelons qu'à l'origine le mécanisme tel qu'arrêté dans l'ALE devait permettre un règlement expéditif des différends en dedans d'une année.

De même, eu égard aux pratiques américaines, il faut qu'il soit fait en sorte qu'une enquête similaire ne puisse être ouverte de nouveau peu de temps après suite à une nouvelle demande d'enquête par les mêmes plaignants ou intérêts (une des principales causes du harcèlement de nos exportations), à moins que ceux-ci ne soient en mesure de satisfaire le tribunal que la situation a en grande partie changé et que de nouveaux éléments importants pourraient amener à une conclusion différente. Si tel était le cas, le tribunal pourrait donner le feu vert aux organismes nationaux pour qu'ils procèdent à une nouvelle enquête.

En somme, il faudra s'assurer que les organismes d'enquêtes nationaux soient liés par les décisions d'un tribunal nord-américain, et que ce dernier soit seul juge du bien-fondé d'une nouvelle enquête similaire. L'idée de base est d'éviter toute démarche unilatérale dans un domaine aussi problématique et d'assurer une prise de décision conjointe sur les questions de préjudice.

A cet égard, s'il appert que les Etats-Unis jugent d'une portée trop considérable l'idée d'un tribunal permanent, d'autres options qui s'inspirent des acquis de l'ALENA sont envisageables. On pourrait notamment recourir à des groupes spéciaux de l'ALENA afin de fournir un avis déclaratoire quant à l'existence ou à la menace d'un préjudice. Ce nouveau processus pourrait se dérouler en parallèle avec l'enquête conduite par les organismes nationaux et en coopération avec ceux-ci. Si des divergences se manifestaient, on pourrait toujours avoir recours au mécanisme des groupes spéciaux aux termes de l'article 1904.

Les Etats-Unis ne sont du reste pas les seuls à blâmer pour des déterminations de préjudice qui se révèlent non fondées. En février 1992, un groupe spécial du Comité des subventions du GATT, mis sur pied à la demande des Etats-Unis, a jugé non conforme à l'article 6 du Code des subventions pour manque de preuves concluantes le jugement du Tribunal canadien du commerce extérieur voulant que le maïs en grain subventionné en provenance des Etats-Unis causât un préjudice sensible aux producteurs canadiens. Les Etats-Unis n'avaient en l'occurrence pas du tout apprécié que leurs exportations, et par extension leurs politiques agricoles, fassent pour la toute première fois l'objet d'un droit compensateur. Autrement dit, les Américains n'avaient pas aimé goûter à leur propre médecine. Or, le ministère canadien des Finances a calculé que les actions des Etats-Unis en regard aux droits

compensateurs avaient au cours de la seule année 1986 affecté pour environ 4,2 milliards d'exportations canadiennes, alors que l'unique action similaire du Canada concernant le maïs en grain n'avait touché que pour 9 millions de dollars canadiens d'exportations américaines⁵⁴. Et même, l'association des producteurs américains de maïs avait même exigé et obtenu de Washington le remboursement de la moitié de ses frais pour avoir fait valoir ses arguments auprès des autorités canadiennes.

Ce serait à cet égard non seulement dans l'intérêt du Canada et du Mexique mais aussi dans celui des Etats-Unis de suppléer aux déterminations unilatérales de préjudice. Cela est d'autant plus le cas si on considère les enquêtes visant à lutter contre le dumping qui, à l'instar des enquêtes relatives aux droits compensateurs, supposent une procédure et des conditions similaires quant à la preuve ou la menace de préjudice afin de justifier l'imposition de droits.

Ainsi, le Canada a procédé de 1980 à 1992 à 63 enquêtes sur des droits antidumping touchant des produits en provenance des Etats-Unis, tandis que les autorités américaines en ont ouvertes 30 à l'endroit d'exportations canadiennes⁵⁵. Encore en 1986, les recours antidumping ont impliqué pour 295 millions d'exportations canadiennes vers les Etats-Unis et pour 375 millions d'exportations américaines au Canada⁵⁶. De juillet 1989 à juin 1992, les autorités canadiennes ont procédé à 15 enquêtes portant sur des exportations des Etats-Unis, 2 d'entre elles ont entraîné des droits définitifs et une un engagement en matière de prix. Dans le cas des Etats-Unis, 7 enquêtes ont été effectuées et 3 d'entre elles se sont soldées par des droits antidumping sur des exportations du Canada. Le Mexique a quant à lui au cours de la même période ouvert 20 enquêtes impliquant des produits exportés des Etats-Unis, de celles-ci 7 ont abouti à l'application définitive de droits et 3 en des engagements.⁵⁷

On notera donc que le Canada a procédé à davantage d'enquêtes que les Etats-Unis portant sur des droits antidumping et que c'est là un autre élément majeur qui pourrait faire en sorte que les autorités américaines acceptent des conditions plus strictes, voire des décisions conjointes, sur les questions de préjudice. D'ailleurs, eu

⁵⁴ Canada, Ministère des Finances, Accord de libre-échange entre le Canada et les Etats-Unis. Une évaluation économique, pp. 24-5.

⁵⁵ GATT, Rapport annuel du Comité des pratiques antidumping (1981-1992), Instruments de base et documents divers, Suppléments no 28 à 39.

⁵⁶ Canada, Accord de libre-échange entre le Canada et les Etats-Unis. Une évaluation économique, pp. 24-5.

⁵⁷ Rapports annuels du Comité des pratiques antidumping du GATT.

égard aux recours antidumping, les dispositions et pratiques canadiennes sont l'objet de critiques similaires à celles formulées à l'endroit du régime des Etats-Unis⁵⁸. Ces conclusions, tout en ne perdant rien de leur justesse, doivent évidemment être nuancées du fait qu'à peine 10% du PIB des Etats-Unis est tributaire du commerce extérieur et que le Canada et le Mexique ne comptaient à eux deux que pour 30% des exportations américaines de marchandises en 1992.⁵⁹

Le tribunal nord-américain pourrait aussi en cas de besoin trancher des litiges entre les partenaires de l'ALENA concernant des questions relatives aux subventions. En comparaison au préjudice, il est en effet relativement aisé de déterminer l'existence d'une subvention, à savoir un avantage ou un bénéfice octroyé par les pouvoirs publics, encore qu'une définition précise de la portée du concept de subvention soit hautement problématique. De plus, la détermination du caractère général ou spécifique d'une mesure d'aide peut, dans la pratique, comme cela a aussi été le cas dans le contentieux sur le bois d'oeuvre, poser problème. Enfin, il en est de même de la façon de calculer la valeur d'une subvention et le montant du droit correspondant, pensons ici au différend sur le porc. En cas de disputes portant sur le subventionnement, il est donc important qu'un tribunal nord-américain puisse trancher la question. Il ne serait pas question pour le tribunal de rendre des jugements de portée générale, comme sur la validité d'une mesure, mais seulement en rapport au cas précis qui fait l'objet du différend.

Le problème lié à la surenchère des aides visant à attirer les investissements constitue un autre ensemble de questions épineuses sur lesquelles un tribunal permanent pourrait se pencher. Encore là, si les Etats-Unis rejetait cette option, les dispositions déjà prévues à l'ALENA concernant le règlement général des différends (Chapitre 20) pourraient être amenées à contribution pour circonscrire la surenchère des mesures d'aide.

Dans des négociations nord-américaines sur les subventions, le Mexique, de par ses intérêts, constitue pour le Canada un allié susceptible de conférer davantage de poids à ses propositions. A cet égard, les exportations mexicaines vers les Etats-Unis ont à elles seules de 1980 à 1986 été sujettes à 14 droits compensateurs⁶⁰. A l'instar

⁵⁸ Susan Hutton et Michael Trebilcock, "An Empirical Study of the Application of Canadian Anti-Dumping Laws: A Search for Normative Rationales", *Journal of World Trade*, vol. XXIV, no 3 (Juin 1990), pp. 123-46.

⁵⁹ U.S., *U.S. Trade Highlights 1992*. Sur le dumping et la réforme des régimes antidumping, voir Keith H. Christie, *Damned If We Don't: Some Reflections on Antidumping and Competition Policy*, Document no 94/15, Groupe des politiques, Affaires étrangères et Commerce international Canada (Juillet 1994).

⁶⁰ GATT, Rapport annuel du Comité des subventions et mesures compensatoires (1981-1992), *Instruments de base et documents divers*, Suppléments no 28 à 39.

du Canada, il y a notamment au Mexique ce qui est convenu d'appeler des concessions pour l'exploitation des ressources naturelles ainsi que des subventions au développement régional⁶¹. Celles-ci ont d'ailleurs été à la source de la plupart des cas de droits compensateurs imposés par les autorités américaines⁶².

Le Mexique, qui n'est devenu membre du GATT qu'en 1986 et n'a jamais adhéré au Code des subventions issu du Tokyo Round, ne bénéficiait jusqu'alors pas de l'application par les Etats-Unis du critère de préjudice que ceux-ci réservaient aux signataires du Code. Au surplus, les Etats-Unis exigeaient des pays en développement signataires du Code un engagement bilatéral impliquant presque invariablement une réduction des subventions. Le Mexique a en conséquence signé en 1985 un accord bilatéral portant sur les subventions, qui a été renouvelé, par lequel les autorités mexicaines consentaient à éliminer ou à réduire plusieurs subventions, notamment celles ayant un impact plus direct sur le commerce international, en échange d'un examen par les autorités américaines visant à déterminer l'existence ou la menace d'un préjudice avant d'imposer des droits compensateurs. Aucune enquête relative à des droits compensateurs n'a depuis été ouverte aux Etats-Unis à l'endroit d'exportations mexicaines. On notera donc surtout que le gouvernement mexicain avait jugé dans l'intérêt national l'abolition ou la réduction de plusieurs subventions en échange de l'application du critère de préjudice par les Etats-Unis, ce qui jusqu'à maintenant a mis un terme aux enquêtes américaines relatives à des droits compensateurs à l'endroit de ce pays.

Enfin, un tribunal conjoint nord-américain pourrait être composé de 7 juges, spécialistes du droit commercial international et nord-américain, 2 de chaque pays, sans liens avec les autorités nationales, et d'un 7^e nommé d'un commun accord, ressortissant d'un Etat partie à l'ALENA ou encore d'un pays tiers. Il est vraisemblable toutefois que les Etats-Unis expriment de sérieuses réserves à l'idée d'un tribunal nord-américain composé d'un nombre égal de juges de chaque pays, craignant notamment que les membres canadiens et mexicains ne joignent leurs voix afin de limiter l'application des recours commerciaux américains. Il n'en demeure pas moins que nous avons montré que des décisions conjointes concernant les questions de préjudice serviraient les intérêts des trois partenaires, et ce d'autant plus si on tient compte des préjudices dûs non seulement au subventionnement mais aussi au dumping.

⁶¹ Pour une analyse portant sur les subventions au Mexique, voir un document inédit de Cecilia Siac conçu pour le compte de l'Institut C.D. Howe.

⁶² Voir McDonough, Subsidies and Countervailing Measures, pp. 23-4.



Il est finalement essentiel que les partenaires de l'ALENA s'engagent à respecter les décisions qu'un tribunal permanent nord-américain serait appelé à rendre. L'expérience avec les dispositions existantes n'est à ce chapitre guère réjouissante, la procédure de contestation extraordinaire prévue dans l'ALE ressemblant de plus en plus à une simple procédure d'appel quand des décisions ne font pas l'affaire du gouvernement américain.

6.3 Des principes communs de concurrence: l'approche à long terme

Enfin, à plus ou moins long terme, afin de mieux garantir le succès de cette démarche ainsi que des résultats encore plus satisfaisants, il faudrait chercher à s'affranchir en Amérique du Nord d'une conception hostile aux subventions et centrée sur le préjudice subit par les entreprises concurrentes, qui jusqu'à présent caractérise l'approche touchant les subventions, pour une approche axée sur une concurrence saine et profitable. Il s'agit essentiellement d'aborder la question des subventions non dans le sens d'une distorsion des échanges mais bien d'une distorsion de la concurrence, de même ne pas considérer cette question comme un problème pour les producteurs concurrents mais bien pour la concurrence en général. Ce fut notamment l'approche adoptée dans le Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne. De même, l'accord entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande voulant que depuis juillet 1990 des mesures antidumping ne soient plus adoptées entre des partenaires d'une zone de libre-échange suggère que l'idée de s'en remettre à des principes communs de concurrence plutôt qu'à des recours commerciaux commence à se concrétiser.

Une telle approche novatrice permettrait enfin de reconnaître que les recours commerciaux tels qu'ils existent n'ont rien à voir avec des conditions de concurrence "loyales" mais constituent plutôt des obstacles à des conditions d'échanges viables. Les lois sur les recours commerciaux, aux Etats-Unis et ailleurs, faussent les conditions du commerce international, peut-être davantage que les subventions qu'elles sont censées contrôler. Les producteurs utilisent ces recours à l'encontre des subventions étrangères afin essentiellement de consolider leurs parts de marché, leurs pratiques d'établissement des prix et autres pratiques oligopolistiques.

Le développement de principes communs de concurrence va nécessiter des négociations détaillées et vraisemblablement ardues. Des règles communes devraient d'abord permettre, comme ce fut le cas au sein de l'Union européenne, de prévenir la surenchère entre les autorités publiques afin d'attirer les investissements et qui ne peut que contrecarrer les bénéfices d'une libéralisation des échanges. Cela comme on sait peut fausser dangereusement les conditions de concurrence, drainer les recettes

des pouvoirs publics, et compromettre le développement des régions défavorisées, celles-ci disposant déjà de moins de ressources pour attirer les investisseurs.

7. CONCLUSIONS

Des propositions visant essentiellement à préciser et à renforcer les règles qui touchent aux déterminations de préjudice par les autorités nationales risquent fort de tourner court. En effet, la perception essentiellement hostile des subventions de la part du gouvernement américain ne permet guère d'être optimiste quant aux chances de voir adopter dans le cadre de l'ALENA les propositions mises de l'avant dans cette étude. Les Etats-Unis ont en effet toujours insisté dans le cadre de négociations, qu'elles soient multilatérales ou bilatérales, sur une diminution des subventions et un durcissement des dispositions qui les régissent.

Malgré ces difficultés, la stratégie préconisée dans cette étude demeure la meilleure et la seule qui nous semble devoir être poursuivie. Eu égard à la fois à la nécessité de contrer le harcèlement de nos exportations par des intérêts américains de même qu'au maintien dans la mesure du possible de l'autonomie canadienne afin de répondre à des objectifs d'intérêt national, il doit s'agir à court et à moyen terme pour le Canada de s'attaquer essentiellement aux questions de préjudice et d'en arriver avec ses partenaires de l'ALENA à des décisions conjointes dans ce domaine problématique.

Or, étant donné que des compromis concernant les subventions risquent fort de s'avérer nécessaires en vue d'amener les Etats-Unis à négocier et d'en arriver à des résultats dans l'ensemble favorables aux intérêts canadiens, le Canada devrait alors s'efforcer de réduire ces compromis au minimum et à tout prix s'assurer du respect des acquis des négociations multilatérales, notamment en ce qui a trait à l'exemption des recours commerciaux pour des subventions servant des objectifs cruciaux comme le développement régional. Une approche moins défensive pourrait toutefois être adoptée en proposant de circonscrire les mesures d'aide visant à attirer les investissements dans des régions qui ne sont pourtant pas défavorisées.

A cet égard, en vue d'optimiser, voire d'assurer, les bénéfices pouvant résulter d'une libéralisation effective des échanges commerciaux, les partenaires nord-américains devraient, à plus ou moins long terme, développer des principes communs de concurrence. Des règles communes permettraient notamment de suppléer au besoin de recours commerciaux ainsi que d'éviter la surenchère entre différentes autorités publiques afin d'attirer les investissements.



16. Le libre-échange nord-américain, les subventions et les droits compensateurs: la problématique et les options, par Gilbert Gagné. Document n° 94/13 (Juillet 1994). SP47
17. Dangerous Liaisons: The World Trade Organization and the Environmental Agenda, by Anne McCaskill. Document n° 94/14 (Juin 1994). SP48
18. Damned If We Don't: Some Reflections On Antidumping and Competition Policy, by Keith H. Christie. Document n° 94/15 (Juillet 1994). SP49

B) DOCUMENTS SUR LA PROMOTION DU COMMERCE :

1. From a Trading Nation to a Nation of Traders : Towards a Second Century of Trade Development, par Andrew Griffith. Document n° 92/05 (mars 1992). SP12
2. Exportation et création d'emplois, par Morley Martin, Document n° 93/06 (juin 1993).* SP24

C) DOCUMENTS SUR LE COMMERCE RÉGIONAL ET L'ÉCONOMIE :

1. Les approches particulières : régionalisme et diplomatie économique canadienne, par Keith H. Christie. Document n° 93/08 (mai 1993).* SP26
2. Japon Inc : La maîtrise des principes économiques fondamentaux, par I. Prakash Sharma. Document n° 93/16 (décembre 1993).* SP34
3. Le Canada et les Amériques : nouveaux débouchés et défis, par Conrad Sheck, Colin Robertson, Jamal Khokhar, Nicolas Dimic et Keith Christie. Document n° 94/06 (avril 1994).* SP40
4. China 2000 : The Nature of Growth and Canada's Economic Interests, par Steve Lavergne. Document n° 94/10 (mai 1994) SP44
5. The Japanese Way: The Relationship Between Financial Institutions and Non-Financial Firms, par James McCormack. Document n° 94/16 (Juillet 1994). SP50

D) AUTRES DOCUMENTS SUR L'ÉCONOMIE :

1. Croissance démographique mondiale et mouvements de population : Conséquences pour les politiques canadiennes, par Michael Shenstone. Document n° 92/07 (avril 1992).* SP14
2. Pour des sanctions efficaces et appropriées, par Jean Prévost. Document n° 93/04 (mars 1993).* SP22
3. L'or noir : Évolution du marché mondial du pétrole et conséquences pour le Canada, par Shusma Gera. Document n° 93/05 (février 1993).* SP23
4. Croissance économique et pays en développement : Bilan de la recherche et éléments d'une politique canadienne, par Rick Mueller. Document n° 94/08 (avril 1994).* SP42
5. Still an Albatross? The LDC Debt Crisis Revisited, par Rick Mueller. Document n° 94/09 (mai 1994) SP43
6. Pro-Active Sanctions: A New/Old Approach to Non-Violent Measures, par Dr. Nicholas Tracy. Document n° 94/17 (Juin 1994) SP51A

* Disponible en français - available in English