

DE LA VALIDITE DES SUBVENTIONS AU REGARD
DE L'ACCORD GENERAL SUR LES TARIFS
DOUANIERS ET LE COMMERCE.
UNE APPLICATION CANADIENNE.

par

Louise Sabourin-Hébert

Mémoire présenté en vue de l'obtention
de la maîtrise en droit.

FACULTE DE DROIT
section droit civil
UNIVERSITE D'OTTAWA

Juillet 1975

© L. Sabourin-Hébert, Ottawa, Canada, 1976



UMI Number: EC55218

INFORMATION TO USERS

The quality of this reproduction is dependent upon the quality of the copy submitted. Broken or indistinct print, colored or poor quality illustrations and photographs, print bleed-through, substandard margins, and improper alignment can adversely affect reproduction.

In the unlikely event that the author did not send a complete manuscript and there are missing pages, these will be noted. Also, if unauthorized copyright material had to be removed, a note will indicate the deletion.

UMI[®]

UMI Microform EC55218
Copyright 2011 by ProQuest LLC
All rights reserved. This microform edition is protected against
unauthorized copying under Title 17, United States Code.

ProQuest LLC
789 East Eisenhower Parkway
P.O. Box 1346
Ann Arbor, MI 48106-1346

<u>Section d - La réglementation des activités connexes</u> ...	23
<u>Sous-section a - Le dumping</u>	23
<u>Sous-section b - Le commerce d'Etat</u>	26
<u>CHAPITRE II - LES ENJEUX ECONOMIQUES</u>	30
<u>Section a - Les principes économiques sous-jacents au GATT</u>	31
<u>Sous-section a - La "Loi des avantages comparés"</u>	31
<u>Sous-section b - L'application de ce principe aux articles sur les subventions, tarifs et restrictions quantitatives</u>	33
<u>Section b - L'inadaptation de ces principes à la réalité actuelle</u>	36
<u>Sous-section a - Les effets économiques des subventions</u>	37
<u>Sous-section b - L'émergence du secteur public</u>	41
<u>CHAPITRE III - CERTAINS PROBLEMES SPECIFIQUES</u>	46
<u>Section a - Les cas particuliers faisant l'objet d'une réglementation du GATT</u>	46
<u>Sous-section a - L'agriculture</u>	46
<u>Sous-section b - Les pays en voie de développement</u> .	52
<u>Sous-section c - La diversité des régimes fiscaux</u> ..	57
<u>Section b - Les cas particuliers ne faisant pas l'objet d'une réglementation du GATT</u>	59
<u>Sous-section a - Le problème monétaire</u>	59
<u>Sous-section b - Les multinationales</u>	62

<u>CHAPITRE IV - JALONS POUR UNE ADAPTATION DES REGLES ACTUELLES</u>	66
<u>Section a - Le "Tokyo Round" et les barrières non-tarifaires</u>	67
<u>Sous-section a - Les positions préliminaires à l'égard des subventions et des droits compensateurs</u>	69
<u>Sous-section b - Les problèmes connexes</u>	77
<u>Section b - L'aménagement de règles nouvelles: pro- positions diverses</u>	86
<u>Sous-section a - Les aménagements connexes</u>	86
<u>Sous-section b - Les subventions et les droits compensateurs</u>	91
<u>CONCLUSIONS DE LA PREMIERE PARTIE</u>	97
<u>DEUXIEME PARTIE - LES SUBVENTIONS ET LES DROITS COMPEN- SATEURS AU CANADA</u>	102
<u>INTRODUCTION</u>	102
<u>CHAPITRE V - LA PROBLEMATIQUE CONSTITUTIONNELLE CANADIENNE</u>	104
<u>Section a - Le pouvoir de conclure des traités au Canada</u>	104
<u>Sous-section a - La prérogative de l'exécutif</u>	104
<u>Sous-section b - L'adhésion canadienne au GATT</u>	107

<u>Section b - Le pouvoir d'introduire les traités dans le droit interne</u>	111
<u>Sous-section a - La mise en vigueur du GATT dans les domaines de compétence fédérales</u>	111
<u>Sous-section b - Le problème des subventions provinciales</u>	113
<u>CHAPITRE VI - ANALYSE DESCRIPTIVE DES SUBVENTIONS CANADIENNES</u>	117
<u>Section a - Les subventions fédérales</u>	117
<u>Sous-section a - Les subventions à l'exportation</u> ...	118
<u>Sous-section b - Les subventions à la production</u> ...	126
i) - <u>Les produits de base</u>	126
ii) - <u>Les produits industriels</u>	136
<u>Section b - Les subventions provinciales</u>	143
<u>Sous-section a - Les subventions de développe- ment industriel</u>	144
<u>Sous-section b - L'aide au développement des ressources naturelles</u>	146
<u>Sous-section c - Les politiques d'emploi</u>	148
<u>CHAPITRE VII - LES EFFETS DES SUBVENTIONS CANADIENNES</u>	151
<u>Section a - Les réactions internationales</u>	151
<u>Sous-section a - L'imposition de droits compen- sateurs à l'importation de produits canadiens</u>	151
<u>Sous-section b - Les protestations au GATT</u>	153

<u>Section b - Les effets économiques des subventions canadiennes</u>	155
<u>Sous-section a - Les subventions fédérales</u>	155
<u>Sous-section b - Les subventions provinciales</u>	165
<u>CHAPITRE VIII - LES DROITS COMPENSATEURS AU CANADA</u>	170
<u>Section a - La législation et la pratique canadienne sur les droits compensateurs</u>	170
<u>Sous-section a - La législation</u>	170
<u>Sous-section b - La pratique</u>	173
<u>Section b - Les réactions internationales</u>	176
<u>CHAPITRE IX - LA POSITION CANADIENNE AUX NEGOCIATIONS DE TOKYO</u>	179
<u>Section a - Les problèmes envisagés</u>	180
<u>Sous-section a - Les subventions</u>	180
<u>Sous-section b - Les droits compensateurs</u>	181
<u>Sous-section c - Les autres problèmes connexes</u>	183
<u>Section b - Les alternatives</u>	184
<u>Sous-section a - L'adoption d'un code ou d'une note interprétative à l'article VI</u>	185
<u>Sous-section b - Les nouvelles procédures de consultation</u>	186
<u>Sous-section c - Un article XVI plus exigeant</u>	187

<u>CONCLUSIONS DE LA DEUXIEME PARTIE</u>	190
<u>CONCLUSIONS GENERALES</u>	193
<u>ANNEXE I</u>	195
<u>BIBLIOGRAPHIE</u>	200

INTRODUCTION GENERALE

Depuis l'adoption de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, ci-après désignés sous le sigle anglais GATT, les PARTIES CONTRACTANTES^(I) à cet accord commercial multilatéral ont réussi à négocier de très importantes réductions des tarifs douaniers. Ces réductions ont été des plus substantielles aux dernières négociations du "Kennedy Round", à un point tel qu'il est difficile aujourd'hui de les abaisser en-deça du niveau très bas atteint à cette époque. Depuis ces négociations, les barrières non tarifaires se sont multipliées en nombre et en importance, par des moyens de plus en plus raffinés, de sorte qu'il n'est plus possible de les percevoir toutes, ni d'en saisir toutes les conséquences^(II).

Ces barrières non tarifaires risquent de miner de plus en plus les effets des réductions des tarifs douaniers et, c'est pourquoi dernièrement, les pays membres du GATT se sont davantage intéressés à ces manifestations de protectionisme national. Elles font l'objet d'étude plus intensives du GATT depuis quelques années et sont inscrites à l'ordre du jour des négociations multilatérales entreprises dans le cadre du GATT, le 13 septembre

(I) Aux termes de l'article XXV de l'Accord, les parties contractantes agissant collectivement sont désignées sous le nom de PARTIES CONTRACTANTES. L'Accord général du GATT est reproduit aux Instruments de base et documents divers (IBDD) publiés par le Secrétariat du GATT, Volume IV, Texte de l'Accord général, Genève, mars 1969. Ci-après, l'Accord général sera désigné par le sigle GATT, suivi de l'article en cause.

(II) P. Bratschi, "GATT: Targets for Reform", 7 J.W.T.L., (1973), pp. 393-403, à la p. 396.

1973, négociations maintenant connues sous le nom de "Tokyo Round".

Inscrites sur la liste des priorités d'étude par le Comité de préparation des négociations commerciales en cours^(III), les subventions des gouvernements à l'exportation et les subventions intérieures constituent l'une des barrières non tarifaires les plus controversées mais donnant lieu aux pratiques les plus répandues^(IV). L'étude de cette barrière non tarifaire telle que réglementée par le GATT constitue l'objet de ce mémoire. Cette étude sera effectuée en deux parties. Une première partie sera consacrée à l'analyse de la réglementation du GATT concernant les subventions et des représailles qu'elles peuvent entraîner. Une deuxième partie examinera les législations et les pratiques des gouvernements fédéral et provinciaux du Canada en matière de subventions, avec un accent sur les dépenses du gouvernement fédéral, pour évaluer leur conformité aux obligations du GATT en matière de subvention et de droits compensateurs.

(III) GATT, Rapport du Comité de préparation des négociations commerciales, août 1973, document (W/2), p. 10, par. 48. Ce paragraphe met à l'étude les "subventions à l'exportation et subventions intérieures qui faussent le courant des échanges". Voir GATT, document MIN/73/1, par.3(b), infra n.173.

(IV) K. W. Dam émet le commentaire suivant au sujet des subventions: ". . . a topic that raises some of the most difficult problems in the General Agreement", dans The GATT - Law and International Economic Organization, University of Chicago Press, Chicago, 1970, 480 p., à la p. 178.

PREMIERE PARTIE

LE GATT ET LA REGLEMENTATION DES SUBVENTIONS

ET DES DROITS COMPENSATEURS

INTRODUCTION

L'analyse de la réglementation actuelle du GATT concernant les subventions et les droits compensateurs sera faite en quatre chapitres. Les droits et obligations résultant de la réglementation actuelle du GATT en matière de subvention et de droits compensateurs feront l'objet d'un chapitre premier. Précédé d'un bref historique des tribulations de l'article XVI du GATT, l'analyse des droits et obligations résultant de cet article sera suivie par un bref exposé des sanctions disponibles pour les parties contractantes lésées par l'octroi d'une subvention ainsi que par l'étude des activités connexes du dumping et du commerce d'Etat. Un deuxième chapitre sera consacré à un bref exposé de la théorie économique sous-jacente au GATT et à la critique d'une application sans nuances de cette théorie au secteur des subventions. Un troisième chapitre portera l'attention sur certains problèmes particuliers du commerce international qui touchent de très près au domaine des subventions. Ces problèmes concernent l'agriculture, les pays en voie de développement et la diversité des régimes fiscaux, lesquels problèmes

sont déjà réglementés par le GATT, alors que d'autres problèmes spécifiques ne sont pas touchés par la réglementation du GATT, tels les taux de change et les activités des compagnies multinationales. Enfin, le quatrième chapitre tentera d'évaluer les possibilités de modification des dispositions du GATT sur les subventions et les droits compensateurs, modifications qui tiendraient compte de l'opinion des pays à l'ouverture des négociations de Tokyo et de l'évolution du GATT depuis 1947.

En dernière analyse, cette partie première tentera de démontrer l'urgence de modifier l'attitude des parties contractantes au GATT face aux subventions, afin d'en adapter les règles. Car, tout autant que les tarifs ou les restrictions quantitatives dans certains cas, un certain type de subvention demeure un mode de protectionisme tout à fait valable, dans la mesure où s'identifient clairement les politiques des Etats à cet égard et où elles ne sont pas utilisées de façon inefficace, au détriment d'autres techniques plus appropriées. Les subventions ont d'ailleurs l'avantage de satisfaire d'autres objectifs non protectionistes et liés aux devoirs de l'Etat, dont le plein emploi, le développement régional, etc. L'importance est de développer un standard permettant de séparer le bon grain de l'ivraie, les subventions valables et justifiables, des subventions perturbant de façon illégitime le marché international: tels sont les buts de notre étude.

*

Chapitre 1

LA REGLEMENTATION ACTUELLE

Un bref historique des dispositions du GATT concernant les subventions et les droits compensateurs précèdera l'analyse des droits et obligations résultant de la réglementation actuelle. Ces deux points seront suivis de l'étude des sanctions prévues à l'article VI de l'Accord et de la réglementation des activités connexes.

Section a - Bref historique de l'article XVI⁽¹⁾

L'article XVI du GATT fut adopté en deux temps. La section A fut adoptée dès le début et la section B fut ajoutée subséquentement et fut accompagnée de prises de position très divergentes.

Sous-section a - La section A de l'article XVI

A quelques changements près, l'article XVI adopté par les PARTIES CONTRACTANTES aux Accords généraux en 1947, répétait les dispositions de l'article 25 de la Charte de la Havane ⁽²⁾. Cet article XVI consistait en un seul paragraphe exigeant des parties qu'elles fassent notification au GATT de leurs subventions et

(1) A ce sujet, voir J. H. Jackson, World Trade and the Law of GATT, Bobbs Merrill Co., Indianapolis, 1969, pp. 368-376, et M. Rom, "GATT: Export Subsidies and Developing Countries", 2 J.W.T.L., (1969), pp. 547-549.

(2) La Charte de la Havane est contenue et expliquée dans C. Wilcox, A Charter for World Trade, Macmillan, New York, 1949, 333 p.

dans le cas de préjudice sérieux causé à une autre partie contractante par l'octroi d'une subvention, que la partie qui accorde cette subvention examine avec le pays lésé la possibilité de limiter cette subvention⁽³⁾. Cet article 25 de la Charte de la Havane (Charte qui ne fut jamais adoptée) ne contenait aucune disposition sur l'abolition des subventions à l'exportation et ne distinguait pas entre les subventions à la production et à l'exportation. Les dispositions concernant les subventions à l'exportation étaient contenues aux articles 26, 27 et 28 de la Charte précitée et n'ont pas été incluses à l'article XVI du GATT tel qu'adopté en 1947⁽⁴⁾.

(3) Cet article constitue l'actuelle section A de l'article XVI et se lit:

"Si une partie contractante accorde ou maintient une subvention, y compris toute forme de protection des revenus ou de soutien des prix, qui a directement ou indirectement pour effet d'accroître les exportations d'un produit du territoire de ladite partie contractante ou de réduire les importations de ce produit sur son territoire, cette partie contractante fera connaître par écrit aux Parties Contractantes l'importance et la nature de cette subvention, les effets qu'il est permis d'en escompter sur les quantités du ou des produits en question importés ou exportés par elle et les circonstances qui rendent la subvention nécessaire. Dans tous les cas où il sera établi qu'une telle subvention cause ou menace de causer un préjudice sérieux aux intérêts d'une autre partie contractante, la partie contractante qui l'accorde examinera, lorsqu'elle y sera invitée, avec l'autre partie contractante ou les autres parties contractantes intéressées ou avec les PARTIES CONTRACTANTES, la possibilité de limiter la subvention".

(4) M. Rom remarque qu'à cette époque d'après-guerre, de nombreux pays européens avaient recours aux subventions à l'exportation pour raisons de difficultés de balance des paiements et n'étaient pas prêts à éliminer complètement ces subventions. Voir M. Rom, loc. cit. n. 1, p. 547.

Sous-section b - L'addition de la section B à l'article XVI

A la neuvième réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT en 1954-55, la section B fut ajoutée à l'article XVI⁽⁵⁾, incorporant au GATT les principales dispositions des articles 26 à 28 de la Charte de la Havane⁽⁶⁾.

(5) GATT, IBDD, 3, pp. 224-227. Cette disposition constitue l'actuelle section B de l'article XVI. Elle se lit:

"Section B - Dispositions additionnelles relatives aux subventions à l'exportation.

2. Les parties contractantes reconnaissent que l'octroi, par une partie contractante, d'une subvention à l'exportation d'un produit peut avoir des conséquences préjudiciables pour d'autres parties contractantes, qu'il s'agisse de pays importateurs ou de pays exportateurs; qu'il peut provoquer des perturbations injustifiées dans leurs intérêts commerciaux normaux et faire obstacle à la réalisation des objectifs du présent Accord.

3. En conséquence, les parties contractantes devraient s'efforcer d'éviter d'accorder des subventions à l'exportation des produits de base. Toutefois, si une partie contractante accorde directement ou indirectement, sous une forme quelconque, une subvention ayant pour effet d'accroître l'exportation d'un produit de base en provenance de son territoire, cette subvention ne sera pas octroyée d'une façon telle que ladite partie contractante détiendrait alors plus qu'une part équitable du commerce mondial d'exportation dudit produit, compte tenu des parts détenues par les parties contractantes dans le commerce de ce produit pendant une période de référence antérieure ainsi que de tous facteurs spéciaux qui peuvent avoir affecté ou qui peuvent affecter le commerce en question.

4. En outre, à compter du 1er janvier 1958 ou le plus tôt possible après cette date, les parties contractantes cesseront d'accorder directement ou indirectement toute subvention, de quelque nature qu'elle soit, à l'exportation de tout produit autre qu'un produit de base, qui aurait pour résultat de ramener le prix de vente à l'exportation de ce produit au-dessous du prix comparable demandé aux acheteurs du marché intérieur pour le produit primaire. Jusqu'au 31 décembre 1957, aucune partie contractante n'étendra le champ d'application de telles subventions au-delà de ce qu'il était au 1er janvier 1955, en instituant de nouvelles subventions ou en étendant les subventions existantes.

....

Cependant, alors que sous la Charte de la Havane toutes les subventions à l'exportation avaient été prohibées, la nouvelle section B de l'article XVI du GATT interdisait seulement l'octroi de subventions à l'exportation de produits autres que les matières premières⁽⁷⁾. Ainsi, de façon générale, les PARTIES CONTRACTANTES reconnaissaient que les subventions à l'exportation pouvaient avoir un effet préjudiciable sur les exportations d'autres membres⁽⁸⁾ et que les subventions à l'exportation de produits de base devraient être évitées⁽⁹⁾. Les principales obligations concernaient toutefois les subventions à l'exportation de produits industriels, que les parties s'engageaient à cesser d'octroyer, directement ou indirectement⁽¹⁰⁾. Mais cette dernière obligation contenue au paragraphe quatrième de l'article XVI ne contenait aucune date précise d'entrée et vigueur⁽¹¹⁾, de sorte que l'entrée

5. Les PARTIES CONTRACTANTES procéderont périodiquement à un examen d'ensemble de l'application des dispositions du présent article en vue de déterminer, à la lumière de l'expérience, si elles contribuent efficacement à la réalisation des objectifs du présent accord et si elles permettent d'éviter effectivement que les subventions ne portent un préjudice sérieux au commerce ou aux intérêts des parties contractantes."

(6) Voir J. H. Jackson, op. cit. n. 1, p. 371, et M. Rom, loc. cit. n.1, pp. 544 ss.

(7) Voir J. H. Jackson, op. cit. n. 1, p. 371.

(8) GATT, art. XVI (2).

(9) GATT, art. XVI (3).

(10) GATT, art. XVI (4).

(11) Voir J. H. Jackson, op. cit. n. 1, p. 373, et GATT, Note du Secrétariat, Subventions et droits compensateurs, document MTN/3B/21, 30 septembre 1974, p. 3

en vigueur de ce paragraphe fut remis d'année en année⁽¹²⁾. Le 19 novembre 1960, les PARTIES CONTRACTANTES ont adopté une Déclaration sur l'interdiction des subventions à l'exportation de produits autres que les produits de base invitant les membres à se lier aux dispositions de l'article XVI(4) concernant les produits industriels⁽¹³⁾. Cette Déclaration entra en vigueur en novembre 1962⁽¹⁴⁾. Au 30 septembre 1974, seize pays développés avaient donné leur adhésion à cette Déclaration⁽¹⁵⁾.

Concernant la deuxième phrase de l'article XVI (4), une deuxième Déclaration avait été soumise et acceptée par un certain nombre de pays⁽¹⁶⁾, par laquelle ces pays s'engageaient à ne pas augmenter ou octroyer de nouveau des subventions qui avaient été réduites ou éliminées. Cette Déclaration tomba en désuétude puisqu'en 1964, seule la Finlande était toujours engagée à la respecter⁽¹⁷⁾.

(12) Pour des détails, voir J. H. Jackson, op. cit., n. 1, p.373-4.

(13) GATT, IBDD, 9, p. 32. Cette Déclaration vise la première phase du paragraphe quatre.

(14) GATT, Document L/1864, 1962, et U.N.T.S. 294, 1962. A ce sujet, voir J. H. Jackson, op. cit. n. 1, p. 373, et S. D. Metzger, Lowering Nontariff Barriers, The Brookings Institution, Washington, 1974, 249 p., à la p. 119.

(15) Voir GATT, Note du Secrétariat, supra n. 11, p. 3. Ces pays sont République fédérale d'Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Etats-Unis, France, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède et Suisse.

(16) GATT, IBDD, 3, p. 34.

(17) GATT, Note du Secrétariat, supra n. 11, p. 3. Voir S. D. Metzger, op. cit. n. 14, p. 119.

Bref, seule la première phrase de l'article XVI (4) est en vigueur au GATT et ce, pour seize pays développés seulement, alors que la deuxième phrase de ce paragraphe n'a pu être mise en vigueur. Nous verrons plus loin les divergences dans les obligations des pays, concernant l'article XVI et résultant de ce que J. H. Jackson a appelé "the mixed Status of Article XVI, Paragraph 4"⁽¹⁸⁾. Voyons maintenant les droits et obligations des pays en ce qui concerne les subventions.

Section b - Les droits et obligations résultant de l'article XVI

Tel que nous l'avons vu précédemment, l'article XVI du GATT contient des obligations de notification et de consultation visant toutes les subventions et les obligations visant les subventions à l'exportation mais distinguant entre les produits de base et les produits industriels. Avant d'analyser ces diverses obligations résultant de l'article XVI, il faut tenter de circonscrire le sens du terme "subvention".

Sous-section a - Les définitions et classifications des subventions

L'article XVI (1) contient une définition très large du mot "subvention":

"Si une partie contractante accorde ou maintient une subvention, y compris toute forme de protection des revenus et de soutien des prix, qui a directement ou indirectement pour effet d'accroître les exportations d'un produit du territoire de ladite partie contractante ou de réduire les importations de ce produit sur son territoire . . ."

S'efforçant d'inclure les mesures de protection de revenu et de soutien des prix, ce paragraphe définit une subvention par ses effets: l'accroissement des exportations ou la réduction des im-

(18) J. H. Jackson, op. cit, n. 1, p. 371.

portations sur le territoire de la partie accordant la subvention. Cette définition vise à la fois les subventions à la production et à l'exportation, étant donnée l'utilisation des termes "directement ou indirectement".

Les PARTIES CONTRACTANTES n'ont jamais réussi à élaborer une définition précise de ce qui constitue une subvention interdite par l'Accord général⁽¹⁹⁾. Divers panels du GATT se sont penchés sur le problème de la définition des subventions au regard de l'article XVI, avec des résultats très mitigés. Selon ces panels, il est impossible de définir avec précision le terme "subvention"⁽²⁰⁾, ou d'effectuer une classification selon les buts visés⁽²¹⁾. Le critère utilisé pour évaluer une subvention est d'établir ce qu'il adviendrait en l'absence de cette subvention⁽²²⁾ et, le terme "accroître les exportations" signifie maintenir les exportations à un niveau qu'elles ne maintiendraient pas en l'absence de la subvention⁽²³⁾. Enfin, il est raisonnable de présumer qu'une subvention à la production (en l'absence de mesures compensatoires supplémentaires) a l'effet de réduire les importations ou d'augmenter les exportations⁽²⁴⁾. Une liste non exhaustive de

(19) Voir S. D. Metzger, op. cit. n. 14, p. 117.

(20) GATT, IBDD, 10, p. 208.

(21) GATT, IBDD, 10, p. 202.

(22) GATT, IBDD, 9, p. 191.

(23) Ibid.

(24) Ibid.

pratiques de subventions interdites fut citée par un groupe de travail du GATT en 1960⁽²⁵⁾ et, est généralement acceptée par les pays adhérant au quatrième paragraphe de l'article XVI⁽²⁶⁾.

(25) Id. pp. 196-197. Cette liste avait été élaborée par l'OCEE en 1955 et imprimée dans OCEE, Code de libéralisation, 1959, pp. 174-81. Voir S. D. Metzger, op. cit., n. 19, 117. La liste citée par le panel du GATT est la suivante:

- a) Système de non-rétrocession de devises ou pratiques analogues impliquant l'octroi d'une prime sur les exportations.
- b) Octroi par les gouvernements de subventions directes aux exportateurs.
- c) Exonération des impôts directs ou des cotisations de sécurité sociale accordée aux entreprises industrielles et commerciales au titre des exportations.
- d) Exonération au titre des produits exportés, des impositions ou taxes autres que les impositions perçues à l'importation ou les droits indirects perçus à un ou plusieurs stades sur les mêmes produits lorsqu'ils sont vendus sur le marché intérieur, ou versement, au titre des produits exportés, de sommes supérieures à celles qui sont effectivement perçues à un ou plusieurs stades sur des produits sous forme de droits indirects ou d'impositions à l'importation, ou sous les deux formes.
- e) Vente, par l'Etat ou par des organismes d'Etat, de matières premières importées à des entreprises exportatrices, dans des conditions différentes de celles qui sont appliquées pour le marché intérieur, si cette vente est effectuée à un prix inférieur au cours mondial.
- f) En matière de garantie publique des crédits à l'exportation, perception de primes dont les taux ne sont manifestement pas susceptibles de couvrir, à longue échéance, les frais supportés et les pertes subies par les organismes d'assurance-crédit.
- g) Octroi par des gouvernements (ou des organismes spécialisés contrôlés par eux) de crédit aux exportateurs à des taux inférieurs à ceux auxquels ils ont pu se procurer les fonds qu'ils utilisent à cette fin.
- h) Prise en charge par des gouvernements de tout ou partie des frais supportés par des exportateurs pour se procurer des crédits.

(26) GATT, IBDD, 9, pp. 196-197.

Certaines pratiques sont généralement reconnues par les pays comme constituant des subventions prohibées. Ce sont les systèmes de support des prix (à moins qu'ils ne soient accompagnés de mesures telles que tarifs flexibles, restrictions quantitatives ou autres mesures semblables à un tarif)⁽²⁷⁾, les subventions spéciales accordées pour le transport d'un produit déterminé⁽²⁸⁾, les subventions financées par un impôt non gouvernemental⁽²⁹⁾ et certains cas de taux de change multiples (s'ils ont l'effet d'une subvention, le GATT doit en être avisé, et ce, malgré la note interprétative à l'article XVI qui valide ces mesures lorsqu'elles sont appliquées conformément aux statuts du Fonds monétaire international)⁽³⁰⁾. D'autres pratiques sont validées par une note interprétative à l'article XVI: plus spécifiquement, les pratiques d'ajustement fiscal aux frontières ne constituent pas une subvention interdite⁽³¹⁾.

(27) Id., p. 191.

(28) GATT, Note du Secrétariat, supra n. 11, p. 5

(29) GATT, IBDD, 9, p. 192.

(30) Ibid., et GATT, Note interprétative à l'article XVI, annexe 1, par. 1.

(31) GATT, note interprétative à l'article XVI, annexe 1, par. 1. Cette note mentionne: "L'exonération, en faveur d'un produit exporté, des droits ou taxes qui frappent le produit similaire lorsque celui-ci est destiné à la consommation intérieure, ou la remise de ces droits ou taxes à concurrence des montants dus ou versés, ne seront pas considérés comme une subvention."

Sous-section b - Les obligations imposées à toutes les subventions

Il est généralement entendu que l'article XVI (1) du GATT vise à la fois les subventions à la production et à l'exportation⁽³²⁾. Cet article impose deux obligations. D'une part, les parties contractantes doivent notifier au GATT toute subvention ayant pour effet "d'accroître les exportations" ou de "réduire les importations" sur le territoire du pays accordant la subvention. D'autre part, si une telle subvention cause un préjudice sérieux aux intérêts d'une autre partie contractante, la partie accordant la subvention devra examiner avec la partie lésée la possibilité de limiter sa subvention.

Ces dispositions du GATT n'interdisent pas les subventions et ne distinguent pas parmi les secteurs économiques visés par l'intervention de l'Etat. Elles imposent simplement aux parties l'obligation de notifier toutes les subventions pour que les membres puissent évaluer l'étendue des interventions des Etats sur le libre-échange des biens⁽³³⁾, et établissent un recours en consultation pour les pays subissant un préjudice du fait de l'octroi d'une subvention par une autre partie contractante. Ce dernier recours en consultation n'a guère été utilisé au GATT⁽³⁴⁾. Les subventions à l'exportation font l'objet de réglementation plus élaborée.

(32) A cause de l'emploi des mots "directement ou indirectement".

(33) Voir les commentaires de J. H. Jackson, op. cit. n. 1, pp. 387-92.

(34) Voir GATT, Note du Secrétariat, supra n. 11, p. 3, note 2 du bas de la page. Cette note indique que depuis 1961, aucun cas n'a été soumis au GATT en vertu de l'article XVI (1).

Sous-section c - Les obligations imposées aux subventions à l'exportation

Même si les dispositions du GATT visant les subventions à l'exportation opèrent une distinction entre les produits de base et les produits industriels⁽³⁵⁾, il est reconnu que tous ces types de subventions peuvent avoir des effets préjudiciables sur le commerce d'autres parties contractantes, perturber leurs intérêts commerciaux et nuire aux objectifs du GATT⁽³⁶⁾. Pour ce qui concerne les produits de base, les parties contractantes devraient éviter de les subventionner dit l'Accord général, mais le cas échéant, cette subvention ne devrait pas accaparer à la partie contractante plus qu'une part équitable du commerce mondial d'exportation du produit subventionné compte tenu de la part antérieurement détenue par cette partie dans le commerce du produit visé et d'autres facteurs affectant ce commerce⁽³⁷⁾.

La part équitable d'un pays dans le commerce d'un produit de base ne doit pas s'interpréter de façon à empêcher une partie contractante qui n'a pas exporté un produit auparavant d'obtenir une part de ce commerce⁽³⁸⁾. Et les PARTIES CONTRACTANTES doivent

(35) GATT, art. XVI (3) et (4).

(36) GATT, art. XVI (2).

(37) GATT, art. XVI (3). Une note interprétative à l'article XVI a défini le terme produit de base comme étant "tout produit de l'agriculture, des forêts ou des pêches et (de) tout minéral, que ce produit soit sous sa forme naturelle ou qu'il ait subi la transformation qu'exige communément la vente en quantités importantes sur le marché international". Voir GATT, Note interprétative à l'article XVI, annexe 1, section B, par. 2.

(38) GATT, Note interprétative à l'article XVI, annexe 1, section B, par. 3, note 1.

tenir compte des besoins mondiaux d'un produit⁽³⁹⁾ ainsi que l'influence de subventions accordées antérieurement à la période de détermination de la part équitable d'un pays⁽⁴⁰⁾, car ces subventions antérieures auraient pu influencer sur les parts du commerce d'un produit obtenues par d'autres parties contractantes⁽⁴¹⁾.

Enfin, fut autorisée une exception reconnaissant le problème spécifique de l'agriculture, de sorte que certains schèmes de stabilisation des prix sont justifiables aux conditions que sous ce schème, les prix pourraient parfois s'avérer plus élevés et que les exportations ne soient pas augmentées de façon indue⁽⁴²⁾. Cette exception est également mentionnée aux dispositions du GATT concernant les recours aux droits compensateurs⁽⁴³⁾.

Tel que vu précédemment, très peu de pays se sont engagés à respecter les obligations du GATT concernant la prohibition des subventions à l'exportation des produits industriels⁽⁴⁴⁾. Ces pays se sont engagés à ne pas subventionner l'exportation de produits industriels⁽⁴⁵⁾ lesquels sont "a contrario", tous les produits autres que les produits de base⁽⁴⁶⁾. Cette obligation constitue

(39) GATT, IBDD, 3, p. 226.

(40) Ibid.

(41) Ibid.

(42) GATT, Note interprétative à l'article XVI, annexe 1, section B, par. 3, note 2.

(43) GATT, art. VI (7).

(44) Supra, n. 15.

(45) GATT, art. XVI (4), première phrase.

(46) Supra n. 37.

une prohibition totale⁽⁴⁷⁾, puisqu'aucune exception ou atténuation n'est inscrite à ce paragraphe. D'autre part, la Déclaration engage les seuls pays qui l'ont acceptée, ce qui a pour effet de constituer des obligations différentes selon que les pays y ont adhéré ou non. Dans tous les cas, il faut être prudent et vérifier si les parties sont liées ou non⁽⁴⁸⁾. A cet égard, le commentaire suivant fut émis:

"La force juridique d'une telle Déclaration se heurte cependant à des limites. Pour être source d'obligation et pour produire des effets, la Déclaration (du 5 mars 1964)⁽⁴⁹⁾ doit être acceptée par les différentes parties contractantes. L'acceptation peut avoir lieu par voie de signature ou par d'autres voies. Un tel système, cependant, révèle de graves faiblesses juridiques. La Déclaration n'engage en effet que les parties contractantes qui l'ont acceptée. Ainsi, en matière de subventions à l'exportation des produits industriels, apparaissent les limites du G.A.T.T. L'article XVI, #4 de l'Accord général ne peut par lui-même contraindre et obliger les parties contractantes. Il doit être doublé d'une Déclaration qui lie juridiquement les parties contractantes qui l'ont acceptée expressément. A l'Accord général, s'ajoute en quelque sorte un second accord de nature conventionnelle qui engage les Etats qui l'ont signé. L'aspect volontariste du G.A.T.T. -- qui est simultanément une force et une faiblesse -- réapparaît ici pleinement"⁽⁵⁰⁾.

Le bien-fondé de ces remarques est évident et souligne l'une des faiblesses du GATT en matière de règles concernant les subventions. Que seize pays seulement aient accepté de se lier aux dispositions de l'article XVI (4) indique le mauvais état du consensus mondial en matière de limitation des subventions à l'exportation

(47) Voir l'interprétation de T. Flory, Le G.A.T.T. Droit international et commerce mondial, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1968, 306 p. à la p. 47.

(48) Voir J. H. Jackson, op. cit. n. 1, p. 375.

(49) Il s'agit de l'extension de la deuxième Déclaration, mentionnée supra à la n. 16.

(50) T. Flory, op. cit. n. 47, p. 48.

de produits industriels. Ceci explique sans doute partiellement pourquoi les seize pays liés n'ont pas trop d'hésitations à outrepasser les engagements pris en cette matière⁽⁵¹⁾. D'autres parts, les subventions à l'exportation de matières premières sont tolérées et sujettes à de moindres restrictions. Enfin, les subventions à la production ne sont pas interdites mais simplement sujettes à notification et à consultation. A toutes fins pratiques, la réglementation des subventions est remise entre les mains des pays importateurs⁽⁵²⁾, à leur décision unilatérale de prélever ou non des droits compensateurs à l'importation de produits subventionnés.

Section c - Les sanctions

Pour les parties contractantes subissant un préjudice du fait de l'octroi d'une subvention par une autre partie contractante, nous avons mentionné la possibilité d'un recours en consultation⁽⁵³⁾, recours qui ne fut guère utilisé⁽⁵⁴⁾ et qui ne sera pas davantage étudié ici. D'autres recours sont également possibles:

(51) S. D. Metzger, op. cit. n. 14, à la p. 119, exprime l'avis que: "Not only is it clear that such subsidies still exist, but no nation has attempted to enforce the 1960 declaration by using the GATT machinery".

(52) Ibid.

(53) Supra n. 3.

(54) La Note du Secrétariat du GATT, supra n. 11, p. 3, note 2 du bas de la page, mentionne: "Les résultats de six consultations qui ont eu lieu au GATT conformément aux dispositions de l'article XVI:1 sont résumés dans le rapport de 1961 du groupe spécial des subventions. Depuis lors, aucun autre cas n'a été soumis aux PARTIES CONTRACTANTES au titre de ce paragraphe".

ce sont la perception de droits compensateurs prévue à l'article VI, et le recours général en consultation et conciliation du GATT prévu aux articles XIX, XXII, et XXIII.

Sous-section a - Le recours aux droits compensateurs

L'Accord général prévoit l'imposition de droits compensateurs par les parties contractantes lésées ou subissant un préjudice du fait de l'importation d'un produit subventionné⁽⁵⁵⁾.

Un droit compensateur est "un droit spécial perçu en vue de neutraliser toute prime ou subvention accordée, directement ou indirectement, à la fabrication, à la production ou à l'exportation d'un produit"⁽⁵⁶⁾. C'est donc un tarif additionnel prélevé à l'importation de produits lorsqu'ils sont subventionnés dans le pays d'origine, ou d'exportation.

Trois conditions sont requises pour l'imposition d'un droit compensateur: a) le droit compensateur perçu ne doit pas être supérieur au montant estimé de la subvention dont il subit

(55) GATT, art. VI (3). Cet article se lit: "Il ne sera perçu sur un produit du territoire d'une autre partie contractante, aucun droit compensateur dépassant le montant estimé de la prime ou de la subvention que l'on sait avoir été accordée, directement ou indirectement, à la fabrication, à la production ou à l'exportation dudit produit dans le pays d'origine ou d'exportation, y compris toute subvention spéciale accordée pour le transport d'un produit déterminé. Il faut entendre par le terme "droit compensateur" un droit spécial perçu en vue de neutraliser toute prime ou subvention accordée, directement ou indirectement, à la fabrication, à la production ou à l'exportation d'un produit".

(56) GATT, art. VI (3), voir supra n. 55.

le préjudice⁽⁵⁷⁾; b) il ne peut être prélevé à la fois un droit compensateur et un droit antidumping pour un seul acte constituant à la fois une subvention et un dumping⁽⁵⁸⁾; et c) la subvention doit menacer de causer un préjudice à une industrie nationale ou être telle qu'elle retarde l'implantation d'une industrie nationale⁽⁵⁹⁾.

Ces dispositions portant sur les droits compensateurs sont également l'objet de critiques. D'abord, elles n'établissent pas de critère de préjudice qui satisfasse les pays⁽⁶⁰⁾. Elles sont également soumises à l'existence des lois nationales en vigueur dans certains pays lors de l'adoption du GATT, de sorte que certains pays ont encore une législation sur les droits compensateurs où est absente l'exigence d'un préjudice préalable à l'imposition d'un tel droit⁽⁶¹⁾. Le catalogue des barrières non tarifaires mentionne que "Le Protocole d'application provisoire de l'Accord général a privé les dispositions de l'Accord général en la matière (article VI) d'une grande partie de leur caractère

(57) GATT, art. VI (3).

(58) GATT, art. VI (4).

(59) GATT, art. VI (5).

(60) GATT, Rapport du Comité de préparation des négociations commerciales, Document MTN/ (73)/W/2, 7 août 1973, p. 10, par. 48.

(61) Le GATT a été mis en vigueur par l'adhésion des pays au Protocole portant application provisoire de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, le 30 octobre 1947, reproduit à 55 U.N.T.S. 308 (1950), et aux Instruments de base du GATT, Volume IV, 1969, p. 82. Ce Protocole mentionne à la p. 82 que les pays s'engagent à appliquer la partie II de l'Accord "dans toute la mesure compatible avec la législation

obligatoire"(62). Là encore les obligations des parties divergent selon le degré de protectionisme des législations de chacun des pays au moment de leur adhésion au GATT. Enfin, la relation entre les articles XVI et VI n'est pas clairement explicitée, même s'il est établi que dans le cas où une subvention est permise sous l'article XVI, un droit compensateur peut être perçu par un pays lésé(63).

Sous-section b - Les recours supplémentaires

Le pays subissant un préjudice du fait de l'importation de produits subventionnés peut préférer ne pas imposer de droits compensateurs. Dans ce cas, d'autres recours sont possibles. Ils sont prévus par les articles XIX, XXII et XXIII. L'article XIX appelé la clause de sauvegarde, permet à une partie contractante de suspendre une concession accordée à une autre partie contractante lorsqu'"un produit est importé sur le territoire de cette partie contractante en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il porte ou menace de porter un préjudice grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou de produits

en vigueur". Les articles III à XXIII constituent cette partie II. Cette mention des législations incompatibles permet aux parties contractantes de conserver les législations nationales en vigueur au moment de leur adhésion au GATT et ce, sans contrevenir à l'Accord.

(62) GATT, Catalogue des barrières non tarifaires, Livre 1, Document MTN/3B/1, Section B: Droits compensateurs, considérations générales.

(63) GATT, IBDD, 9, p. 200.

directement concurrents"(64) et ceci, en remplissant certaines conditions(65).

L'article XXII oblige les parties contractantes à entrer en consultation avec une autre partie contractante faisant des représentations au sujet de l'application de l'Accord(66). Les PARTIES CONTRACTANTES pourront intervenir dans le cas de difficultés dans les consultations menées en vertu de cet article(67).

L'article XXIII donne des droits de consultation et parfois même la possibilité de suspendre les concessions accordées à un pays, lorsqu'"un avantage résultant pour (la partie contractante) elle directement ou indirectement du présent Accord se trouve annulé ou compromis, ou que la réalisation de l'un des objectifs de l'Accord est compromise du fait . . . b) qu'une autre partie contractante applique une mesure, contraire ou non aux dispositions du présent Accord". L'augmentation d'une subvention existante ou l'octroi d'une nouvelle subvention peuvent donner ouverture au recours de l'article XXIII, puisque les attentes de la partie contractante subissant le préjudice ont été contrariées(68).

(64) GATT, art. XIX (1)a.

(65) GATT, art. XIX.

(66) GATT, art. XXII (1).

(67) GATT, art. XXII (2).

(68) GATT, art. XXIII. Les recours prévus aux articles XXII et XXIII du GATT sont traités par T. Flory, op. cit. n. 47, pp. 66-72.

Section d - La réglementation des activités connexes

Les subventions ne constituent pas le seul moyen de stimuler artificiellement le commerce des biens. Deux phénomènes économiques sont similaires aux subventions, dans leur effets: ce sont les activités du dumping et du commerce d'Etat, que le GATT a réglementées.

Sous-section a - Le dumping

Au GATT, "les parties contractantes reconnaissent que le dumping, qui permet l'introduction des produits d'un pays sur le marché d'un autre pays à un prix inférieur à leur valeur normale, est condamnable s'il cause ou menace de causer un préjudice important à une production établie d'une partie contractante ou s'il retarde sensiblement la création d'une production nationale"⁽⁶⁹⁾. Les pays devraient donc éviter d'encourager le dumping⁽⁷⁰⁾ mais, aucune obligation stricte ne découle des dispositions de l'Accord général. En 1967, suite aux négociations du Kennedy Round, les PARTIES CONTRACTANTES adoptaient un code anti-dumping⁽⁷¹⁾ qui, sans imposer de prohibition au dumping, réglemente les recours à l'imposition de droits antidumping des pays qui ont adhéré à ce code.

(69) GATT, art. VI (1).

(70) GATT, IBDD, 3, p. 223.

(71) GATT, Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade, Document L/2812, 1967.

Il est parfois difficile de distinguer entre les effets des subventions et du dumping, puisqu'ils ont tendance à se confondre. En effet, lorsqu'un gouvernement octroie une subvention à une industrie ou à une branche d'industrie, ces dernières se trouvent parfois dans la situation où elles peuvent écouler leur marchandise à prix moindre. Lorsque ces produits sont vendus sur le marché international, il est possible qu'un manufacturier opère un dumping de ses marchandises s'il les vend à un prix inférieur et ce, alors même que la cause réelle de ce dumping est la subvention initiale octroyée. Il en va de même pour les déductions fiscales autorisées pour les produits exportés.

Basés sur des conceptions voisines, le dumping et les subventions à l'exportation ont été parfois confondus par les auteurs et, les subventions à l'exportation ont été qualifiées de "dumping résultant de subventions"⁽⁷²⁾. De même, les pays ont perpétué cette confusion dans leurs législations nationales où les articles relatifs aux droits antidumping et aux droits compensateurs sont souvent combinés en une seule disposition⁽⁷³⁾. Le GATT d'ailleurs a réglementé en un seul article (l'article VI) les dispositions concernant les droits antidumping et les droits compensateurs. Enfin:

(72) Traduction de "bounty dumping". Voir J. Viner, Dumping a Problem in International Trade, University of Chicago Press, Chicago, 1923, pp. 90 et 126.

(73) GATT, Antidumping and Countervailing Duties, 1958, p. 11.

"In practice most countries do not distinguish between antidumping and countervailing duties and they levy a special charge (the name of which varies: dumping duties, anti-dumping duties, special duties, etc.), regardless of whether or not the price subsidization has been achieved by dumping or by subsidization"(74).

Quoiqu'en pratique, ils confondent ces notions, les pays sont conscients de ces distinctions. En juin 1974, le délégué canadien aux négociations commerciales multilatérales en cours présentait ses vues sur la distinction entre le dumping et la pratique des subventions:

". . . But the two duties are conceptually distinct. They are designated to deal with different situations: one involves essentially commercial decisions by individual firms to engage in discriminatory pricing; the other addresses itself to a situation in which imported goods may be held to benefit from some subsidy from the government of an exporting country, presumably in pursuit of policy objectives of the government and legislature of that country"(75).

Théoriquement donc, la distinction est nette, mais, pratiquement les pays confondent les notions. Le GATT a reconnu partiellement cette différence en adoptant l'article XVI visant les subventions. Mais tout comme les pays, le GATT a établi une confusion partielle en régissant les recours aux droits anti-dumping et compensateurs par un même article VI, quoiqu'à l'intérieur de cet article, certaines parties sont consacrées aux règles de l'une et d'autres, aux règles de l'autre de ces pratiques.

(74) Ibid.

(75) GATT, Multilateral Trade Negotiations, Group 3 (b) - COUNTERVAILING DUTIES, Memorandum by the Canadian Delegation, 10 June 1974, Document MTN/3B/W/6, p. 3.

Il faut toutefois souligner que dans leurs effets, les pratiques de dumping et de subventions des produits n'auront pas toujours un résultat identique; alors que le dumping est l'écoulement de produits à un prix moindre que la valeur des biens vendus les subventions n'opèrent pas toujours une baisse dans le prix de vente des produits. La fixation du prix dépendra du producteur subventionné. Mais il est évident qu'une subvention peut permettre ou faciliter la vente à prix moindre.

D'autres activités se confondent avec le dumping et les pratiques de subventions, ce sont les activités commerciales d'Etat, qu'il faut distinguer.

Sous-section b - Le commerce d'Etat

Conçu pour réglementer les activités économiques d'entreprises privées, le GATT n'a consacré qu'un seul article aux activités des entreprises d'Etat. Cet article XVII exige tout simplement que l'entreprise d'Etat se conforme au principe de non-discrimination de l'Accord général⁽⁷⁶⁾.

(76) GATT, art. XVII. Cet article se lit, au paragraphe 1a:

- "1 a) Chaque partie contractante s'engage à ce que si elle fonde ou maintient une entreprise d'Etat, en quelque lieu que ce soit, ou si elle accorde à une entreprise, en droit ou en fait, des privilèges exclusifs ou spéciaux, cette entreprise se conforme, dans ses achats ou ses ventes se traduisant par des importations ou des exportations, au principe général de non-discrimination prescrit par le présent Accord pour les mesures d'ordre législatif ou administratif concernant les importations ou les exportations qui sont effectuées par des commerçants privés".

Toutefois, comme pour le cas du dumping, le commerce d'Etat peut facilement déguiser une subvention. Par exemple, les importations originant de pays à économie dirigée et vendues à un prix plus bas que le prix du marché pourraient relever à la fois des subventions et du dumping puisque c'est l'Etat qui assure la production, la mise en marché et le commerce des biens. L'Etat peut assumer certaines pertes, au gré de ses besoins de devises étrangères⁽⁷⁷⁾. La même analyse est applicable aux entreprises d'Etat de mise en marché (sauf que ces entreprises n'assurent pas la responsabilité de la production).

D'une part donc, la réglementation des subventions et du dumping est étroitement reliée parce qu'il est parfois pratiquement impossible d'en distinguer les effets et que, bien qu'issus de deux pratiques différentes (l'un d'un octroi gouvernemental, l'autre d'une décision de l'entreprise privée) ils ont tous deux pour résultat (non-automatiquement dans le cas des subventions) de stimuler artificiellement les prix d'exportations. D'autre part, les activités des entreprises commerciales étatiques pratiquent (lorsqu'elles vendent à prix inférieurs et à pertes) à la fois le dumping et les subventions à l'exportation. Il importe donc de tenir compte de toutes ces composantes du commerce international pour élaborer une réglementation intégrée des subventions.

*

(77) Voir P. B. Feller, "Mutiny against the Bounty: An Examination of Subsidies, Border Tax Adjustments and the Resurgence of the Countervailing Duty Law", *Law and Policy in International Business*, (1969), p. 34.

En bref, il fut difficile aux pays membres du GATT de s'entendre sur la réglementation des subventions. A l'origine, un seul paragraphe obligeait les pays à notifier leurs subventions et à se soumettre à la consultation avec un pays qui s'estimait lésé de l'octroi d'une subvention. Ensuite, l'on parvint à ajouter certaines restrictions aux subventions à l'exportation. Ces dispositions tolèrent les subventions à l'exportation de produits de base dans la mesure où ils n'accordent pas à une partie contractante une part inéquitable du marché mondial des produits subventionnés par elle. Les subventions à l'exportation des produits industriels sont prohibées mais seuls seize pays développés se sont engagés à respecter cette disposition. Ces dernières subventions doivent, pour être illégales, réduire le prix à l'exportation en deça du prix sur le marché national. Pour pallier au préjudice occasionné par l'importation de produits subventionnés les pays peuvent recourir aux droits compensateurs réglementés par le GATT. D'autres recours sont également possibles et concernent la clause de sauvegarde, la consultation et la levée des concessions accordées.

Enfin, de nombreux phénomènes influent sur la pratique des subventions. Les pratiques connexes du dumping et du commerce d'Etat ont été analysés à cet égard. D'autres pratiques sont également reliées et seront traitées plus loin: ce sont la manipulation des taux de change et l'émergence des multinationales. Certains problèmes particuliers seront également analysés plus tard, ils concernent l'agriculture, les pays en voie de développement et la diversité des régimes fiscaux. Mais avant d'étudier

ces problèmes particuliers pour terminer par un regard sur les aménagements possibles du GATT, examinons le fondement économique de la réglementation du GATT concernant les subventions.

*

CHAPITRE II

LES ENJEUX ECONOMIQUES

Les Accords généraux visent à éliminer les obstacles au commerce international des biens. Fondés sur le postulat du libre-échange, cet Accord a partiellement prohibé l'utilisation des subventions à des fins protectionnistes alors que les tarifs et les restrictions quantitatives furent tolérés à ces mêmes fins, sous certaines conditions. Mais, s'il est vrai que les subventions des gouvernements opèrent une mauvaise allocation des facteurs de production lorsqu'on se base sur le libre-échange pur, ce jugement doit être modifié lorsqu'on tient compte de l'existence d'un secteur public et de son impact sur les économies nationales. Dans cette optique, les règles du GATT sur les subventions apparaissent illogiques et inadaptées.

Section a - Les principes économiques sous-jacents au GATT

Fondé sur le postulat économique du libre-échange, le GATT vise à supprimer les obstacles au commerce international des biens. Ainsi en théorie, les subventions, les restrictions quantitatives et les tarifs doivent être éliminés puisqu'ils font obstacle au commerce. En pratique toutefois, le GATT a réglementé de façon différente ces barrières aux échanges libres des biens.

Sous-section a - La "Loi des avantages comparés"

Le postulat du libre-échange international des biens sur lequel est fondé le GATT⁽⁷⁸⁾ tire ses origines de la théorie des avantages comparés élaborée en 1817 par l'économiste David Ricardo⁽⁷⁹⁾. Exprimée sous le titre de "Loi des avantages comparés", cette théorie économique se résume comme suit:

(78) Les paragraphes deuxième et troisième du préambule du GATT adoptent ce postulat:

"Reconnaissant que leurs rapports dans le domaine commercial et économique doivent être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours plus croissant du revenu réel et de la demande effective, la pleine utilisation des ressources mondiales et l'accroissement de la production et des échéances de produits,

Désireux de contribuer à la réalisation de ces objets par la conclusion d'accords visant, sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels, à la réduction substantielle des tarifs douaniers et des autres entraves aux échanges et à l'élimination des discriminations en matières de commerce international".

(79) Voir R. Tremblay, L'Economie, Holt, Rinehart et Winston Ltée, (s.l.), 1969, pp. 464-468.

"Le principe des avantages comparés stipule que lorsqu'il existe une diversité dans les conditions de production d'un pays à l'autre, le commerce international entre deux pays sera mutuellement profitable, non seulement si chaque pays échange le produit dans la production de laquelle il possède un avantage absolu, mais aussi si chaque pays échange parmi tous les biens qu'il produit, ceux pour lesquels il possède un avantage comparatif (plus grande efficacité relative) à produire. Par conséquent, lorsqu'un pays possède un avantage comparatif dans la fabrication d'un produit, et un désavantage comparatif dans la fabrication d'un autre produit, ce pays a intérêt à commercer avec au moins un autre pays.

Lorsque le commerce international évoluera dans cette direction, les prix des produits seront plus bas dans les deux pays, et les rémunérations des facteurs de production (capital, travail ...) seront aussi plus élevés dans ces deux pays "(80).

Cette théorie vaut encore davantage dans le domaine des échanges multilatéraux et implique tout naturellement une spécialisation dans les productions des divers pays, chaque pays étant dans une meilleure situation matérielle s'il se spécialise dans la production des biens dans lesquels il possède un avantage comparatif, alors qu'il importe les autres biens dont il a besoin⁽⁸¹⁾. En conséquence, cette théorie milite en faveur d'une élimination de tous les obstacles tarifaires et non tarifaires aux échanges internationaux. Mais le GATT a appliqué de façon inégale ces principes économiques.

(80) Id., p. 465.

(81) Voir D. B. Suits, Principles of Economics, Harper and Row New York, 1970, pp. 394-395. L'application de ce principe aux articles XIX, XV et XVI du GATT est faite dans J. H. Jackson, op. cit. n. 1, pp. 329-332.

Sous-section b - L'application de ce principe aux articles sur
les subventions, tarifs et restrictions quanti-
tatives

Les parties au GATT ont éprouvé des difficultés à s'entendre sur une réglementation des subventions. Les partisans d'une autonomie nationale en cette matière faisaient face aux tenants des dangers d'une exportation des problèmes économiques internes par le biais des subventions⁽⁸²⁾. De plus, les uns préféraient l'utilisation des subventions à celle des tarifs et des restrictions quantitatives, arguant qu'elles augmentent le commerce international en réduisant les prix et en permettant une consommation accrue⁽⁸³⁾. Au contraire, les autres soulignaient la fallacité de cette dernière théorie (qui ne tient pas compte d'une inélasticité de la demande) et soutenaient que les subventions masquent l'efficacité productive réelle d'un pays, tout en nuisant à un autre pays exportateur qui voit diminuer ses ventes au profit d'un pays qui subventionne⁽⁸⁴⁾. Conséquemment, les pays inscrivirent dans l'Accord des règles différentes en matière de subventions et en matière de tarifs et de restrictions quantitatives.

(82) Voir J. H. Jackson, op. cit. n. 1, p. 367.

(83) Ibid.

(84) Ibid.

Pour ce qui est des subventions, la réglementation fut fragmentée et se fit par étapes⁽⁸⁵⁾. Furent d'abord incorporées des obligations de notification et de consultation visant tous les types de subvention. En 1955, lors de l'addition de la section B de l'article XVI, une distinction fut faite entre les subventions à la production lesquelles furent tolérées et les subventions à l'exportation qu'on prohibait totalement lorsqu'elles opéraient une diminution du prix à l'exportation. Enfin, l'on distinguait les matières primaires pour en faire l'objet d'un traitement de faveur, les subventions à l'exportation de ces produits devant simplement éviter d'approprier "plus qu'une part équitable du commerce mondial d'exportation dudit produit"⁽⁸⁶⁾. Les parties ont donc reconnu l'effet essentiellement négatif d'une subvention sur le commerce international mais n'ont pu réussir à obtenir un consensus pour leur abolition totale, les pays étant incapables de s'engager à éliminer toute subvention.

Le traitement réservé aux tarifs et aux restrictions quantitatives fut différent. L'imposition de tarifs douaniers ne fut pas prohibée par l'Accord. Les parties se sont simplement engagées à négocier la "réduction substantielle du niveau général des droits de douane et des autres impositions perçues à l'impor-

(85) Supra n. 2 à 18.

(86) GATT, art. XVI (3)

tation et à l'exportation"⁽⁸⁷⁾. Une fois négociées, les concessions tarifaires sont annexées à l'Accord et consolidées pour trois ans⁽⁸⁸⁾. En résumé, le bien-fondé de l'imposition d'un tarif à des fins protectionnistes fut reconnu.

Pour leur part, les restrictions quantitatives sont généralement interdites⁽⁸⁹⁾ mais des exceptions ont été introduites. Elles seront permises pour protéger l'agriculture, aux conditions qu'elles soient le complément d'une action gouvernementale visant à contrôler la production agricole, et que la restriction soit limitée et publiée⁽⁹⁰⁾. La balance des paiements est également l'objet d'une exception car en certains cas, et sous le contrôle du Fonds monétaire international, lorsqu'il y a déséquilibre de la balance des paiements d'un pays, ce dernier pays est autorisé à imposer des restrictions quantitatives temporaires, s'il se justifie devant les PARTIES CONTRACTANTES⁽⁹¹⁾. Enfin, pour créer une branche de production nouvelle et relever le niveau de vie général de la population, les pays en voie de développement peuvent imposer des restrictions quantitatives à certaines conditions⁽⁹²⁾.

(87) GATT, art. XXVIII, bis, par. 1.

(88) GATT, art. XXVIII. Voir T. Flory, op. cit. n. 47, pp.60-66, et J. H. Jackson, op. cit. n. 1, pp. 201-248.

(89) GATT, art. XI. Voir T. Flory, op. cit. n. 47, pp. 23-35, et J. H. Jackson, op. cit. n. 1, pp. 305-329.

(90) GATT, art. XI (2).

(91) GATT, art. XII, et XVIII B.

(92) GATT, art. XVIII, section C. par. 13.

Sans expliciter davantage les règles précitées, prenons simplement note de ces dérogations du GATT à sa philosophie économique. La nécessité d'un certain protectionisme est reconnue et pour cette raison, le GATT permet le recours aux tarifs d'une part et aux restrictions quantitatives d'autre part, à l'intérieur des règles prescrites. Et, à l'intérieur de cette même "logique" économique, les subventions accordées à des fins protectionnistes sont prohibées. Pourtant, l'effet restrictif d'un tarif ou d'un quota sur les échanges internationaux est aisément perceptible⁽⁹³⁾. Il faut examiner les effets économiques des subventions, pour déterminer le bien-fondé ou non de l'interdiction opérée par le GATT. Cette étude doit tenir compte de l'intervention de plus en plus grande des Etats dans le domaine économique pour évaluer l'adaptation de ces règles aux réalités actuelles.

Section b - L'inadaptation de ces principes à la réalité actuelle

L'intervention des Etats dans le domaine économique fausse le courant international des échanges et à ce titre, les subventions constituent une mauvaise allocation des facteurs de production. Mais, la théorie économique du libre-échange néglige l'existence d'un secteur public où le critère de la productivité cède le pas au critère de la préférence des citoyens. Vues sous cet angle, les règles du GATT concernant les subventions ont perdu pied avec la réalité actuelle.

(93) Même si l'étendue de la restriction est plus difficile à cerner dans le cas des restrictions quantitatives.

Sous-section a - Les effets économiques des subventions⁽⁹⁴⁾

Les gouvernements subventionnent pour divers motifs. Les difficultés de balance des paiements peuvent inciter un État à subventionner l'industrie locale de façon à augmenter les exportations et par le fait même l'entrée de devises étrangères. Ces mesures ont le même effet qu'une dévaluation de la monnaie car elles rétablissent l'équilibre des coûts et des prix à l'intérieur du pays. De même, face à un problème de chômage, les subventions seront utilisées pour revitaliser une industrie non compétitive au plan international. Enfin, elles pourront remédier à un problème de développement en favorisant la naissance d'une industrie locale. Ces dernières subventions équivalent à un tarif protectionniste⁽⁹⁵⁾.

Mais, quels que soient les motifs, quels sont les effets des subventions? En matière de subventions destinées à stimuler les exportations, les effets sont multiples. La subvention réduira le prix de vente à l'étranger, augmentera donc le volume des ventes et, selon l'élasticité de la demande du produit à l'étranger, opérera un accroissement de l'entrée de devises étran-

(94) A ce sujet, voir K. W. Dam, The GATT - Law and International Economic Organization, University of Chicago Press, 1970, pp. 135-137; H. W. de Jong, "The Significance of Dumping in International Trade", 2 J.W.T.L., (1968), pp. 176-180; W. F. Schwartz et E. W. Harper Jr., "Regulation of Subsidies Affecting International Trade", 70 Michigan Law Review, (1972), pp. 831-858; et C. Wilcox, op. cit, n. 2, pp. 126-130. Les commentaires de cette sous-section sur les effets économiques constituent un résumé des travaux de ces auteurs.

(95) Les motifs de subventions des gouvernements sont traités dans H. W. de Jong, loc. cit. n. 94, pp. 176-180.

gères. Certains économistes affirment que le prix du produit subventionné augmentera sur le marché du pays qui subventionne, de sorte que le prix des subventions sera payé deux fois, la première fois par les taxes des travailleurs, et la deuxième par une augmentation des prix sur le marché intérieur⁽⁹⁶⁾, mais ce n'est pas toujours le cas⁽⁹⁷⁾. Une subvention à l'exportation va donc à l'encontre d'une spécialisation naturelle dans la production des pays et dès lors à l'encontre de la "Loi des avantages comparés" formulée par Ricardo⁽⁹⁸⁾.

En bref,

"In the overwhelming majority of cases, export subsidies of the pure type prejudice international competition, constitute a loss for the country which gives the aid and reduce the efficiency of world economic production. (...)

Thus, the verdict upon state export bounties, from an economic point of view, remains, with only minor exceptions, negative, and the economist can only advocate coordinated international action to wipe out or reduce such practices"⁽⁹⁹⁾.

(96) Les effets des subventions sont expliqués dans H. W. de Jong, loc. cit. n. 94, p. 177.

(97) Ibid.

(98) Supra n. 79 et 80. Deux cas d'exception sont toutefois mentionnés: les subventions accordées pour contrecarrer les effets d'une subvention accordée à l'étranger ou pour remédier à une situation de chômage. Ces subventions auront rarement des effets positifs sur le commerce international. Voir H. W. de Jong, loc. cit. n. 94, p. 177.

(99) H. W. de Jong, loc. cit. n. 94, pp. 178-179. Voir à ce sujet J. Viner, op. cit. n. 72, pp. 126-130.

Les raisons d'un tel verdict sont appliquées par cet auteur. Selon ce dernier, une subvention aura l'effet d'une dévaluation de la monnaie du pays qui accorde la subvention⁽¹⁰⁰⁾ alors que les pays importateurs subissent des pertes par cette compétition artificielle trop forte pour l'industrie locale de même que pour les secteurs qui exportent vers le pays qui accorde la subvention⁽¹⁰¹⁾. Les pays affectés peuvent réagir en imposant des droits compensateurs ou en octroyant eux-mêmes des subventions⁽¹⁰²⁾. S'il y a subvention permanente, la division internationale du travail se trouve faussée en permanence puisque les impôts prélevés dans un pays servent à des fins non productives, soit le financement d'industries dénuées de productivité compétitive alors qu'en même temps, les productions provenant de pays plus compétitifs perdent leur avantage comparatif et les facteurs de production seront possiblement déviés ailleurs⁽¹⁰³⁾. Enfin, ces subventions favorisent la formation de cartels, trusts ou autres monopoles du même type car, si les subventions étaient octroyées à des compagnies individuelles, il y aurait une moins grande compétition à l'étranger entre manufacturiers de produits

(100) Sauf qu'il n'y aura pas de hausse dans le prix des importations tel qu'il se produit dans les véritables dévaluations de monnaie. H. W. de Jong, loc. cit. n. 94, pp. 178-179.

(101) H. W. de Jong, loc. cit. n. 94, pp. 178-179.

(102) Ibid.

(103) Ibid.

similaires⁽¹⁰⁴⁾. Les subventions sont donc généralement octroyées à des associations du type cartel, le pays accordant la subvention exigeant parfois même de ces dernières des droits exclusifs de commerce⁽¹⁰⁵⁾.

Les mêmes conclusions économiques négatives s'appliquent aux subventions à la production, appelées également subventions indirectes ou intérieures, puisqu'elles ont les mêmes effets sur les prix à l'étranger, sur les ventes des industries locales devenues moins compétitives et sur les exportations diminuées et ce, malgré le fait que d'autres facteurs dont l'étendue de la subvention entrent en jeu⁽¹⁰⁶⁾. Ces subventions intérieures ont le même effet qu'un droit compensateur et équivalent à un tarif⁽¹⁰⁷⁾.

Bref, selon les économistes, les subventions nuisent au commerce libre des biens, qu'elles soient accordées à l'exportation ou à la production des biens. Mais, ces jugements tiennent-ils compte de la réalité actuelle?

(104) Voir J. Viner, *op. cit.* n. 72, pp. 94-101, et H. W. de Jong, *loc. cit.* n. 94, pp. 178-179.

(105) Ibid.

(106) H. W. de Jong, *loc. cit.* n. 94, pp. 178-179 et J. Viner, *op. cit.* n. 72, pp. 170 et 182.

(107) GATT, Group 3 (b) - Continuation of the Work on Export Subsidies, Statement made by the Delegate for Canada at the Meeting of Group 3 (b) on 29 May, 1974, Document MTN/3B/W5, 31 May, 1974, p. 2.

Sous-section b - L'émergence du secteur public

A l'époque de l'élaboration du GATT, le secteur public et son impact sur l'activité économique nationale était très limité. Depuis cette période toutefois, ces activités de l'Etat se sont ramifiées et diversifiées de sorte que la théorie économique élaborée par Ricardo ne peut plus être appliquée intégralement puisqu'elle néglige l'existence d'un secteur public. Le libre marché pur est une hypothèse dépassée dans cette optique car ce secteur public existe et doit être pris en considération dans les prémisses d'une analyse économique puisqu'il prélève des revenus et doit en disposer⁽¹⁰⁸⁾.

Lorsqu'on prend ce fait en considération, le seul critère de l'allocation des ressources de façon productive ne suffit plus. Car,

"Every activity is potentially subject to the burden of taxation and the benefit of government expenditure. The choice among activities in the private sector is inevitably influenced by the public sector. The issue in assessing the impact on resource allocation of a particular form of government intervention then becomes not simply whether an amount is paid to or received by a firm but, more generally, whether the measure in some way alters the relative profitability⁽¹⁰⁹⁾ of various activities."⁽¹¹⁰⁾

Dans l'évaluation d'une politique de subvention, au facteur "productivité" devra être substitué le facteur "préférence"

(108) W. F. Schwartz et E. W. Harper Jr., loc. cit. n. 94, p. 841.

(109) Ce souligné est le nôtre.

(110) W. F. Schwartz et E. W. Harper Jr., loc. cit. n. 94, p. 842.

(ou le facteur "utilité" avec ou sans implication d'éthique sociale)⁽¹¹¹⁾. Mais, les préférences des gens sont difficiles à évaluer et leur appréciation est reliée dans une certaine mesure à une notion de bien commun dans l'élaboration et l'évaluation d'objets politiques. Le critère utilisé pour évaluer les préférences des citoyens est celui du "Pareto optimality". Elaboré par Pareto, ce critère a été décrit par Schwartz et Harper:

"Since interpersonal comparisons cannot be made, the controlling standard in evaluating a given event must take into consideration all preferences held by individuals in the group under consideration. The standard that is generally applied is that of Pareto optimality: a change in price or output in an economy is a move toward Pareto optimality only when someone is made better off and no one is made worse off. Pareto optimality is theoretically reached when it is not possible to make someone better off without making someone else worse off, that is, when the possibilities of improvement through voluntary exchange have been exhausted" (112).

Au niveau du commerce international, cette théorie sert à analyser les effets d'une subvention, non pas en regardant l'effet sur telle ou telle industrie du pays "X", mais l'effet d'une allocation des ressources "more consonant with the actual production possibilities and consumer preferences than that yielded by

(111) Ibid.

(112) V. Pareto, Manuel d'économie politique, 1909, tel que vu dans W. F. Schwartz et E. W. Harper Jr., loc. cit. n. 94, p. 843.

wholly private transactions" (113). L'angle de l'analyse passe du côté consommateur, l'efficacité réelle d'une subvention est vérifiée face aux préférences des consommateurs plutôt qu'à celle des producteurs. Ainsi, les programmes de subventions à la recherche et au développement, à l'agriculture et aux industries nouvelles pourront, ou ne pourront pas, être sous un aspect, une mauvaise allocation de production de ressources et, sous un autre aspect, un pas vers une satisfaction des préférences du consommateur, en faisant ou non bénéficier à tous les progrès de la recherche, les productions agricoles accrues et le développement d'industries nouvelles dans les pays en voie de développement(114).

*

(113) W. F. Schwartz et H. W. Harper Jr, loc. cit. n. 94, p. 844.

(114) Ibid.

En résumé, le GATT postule le libre-échange généralisé et l'élimination des discriminations en matière de commerce international. C'est l'application de la théorie des avantages comparés développée par l'économiste David Ricardo. Pour cette raison, les pays ont reconnu l'effet essentiellement négatif d'une subvention sur le commerce international des biens et ont préféré interdire les subventions à l'exportation des produits manufacturiers, mais n'ont pu s'entendre pour interdire les mêmes subventions aux produits de base. Mais, les tarifs sont tolérés et dans certains cas sont également permises les restrictions quantitatives. Ainsi la nécessité d'un certain protectionisme est reconnue, limité dans ses formes aux tarifs, parfois aux restrictions quantitatives et interdit pour le cas des subventions à l'exportation des produits manufacturés. A cet égard, le GATT verse donc dans l'inégalité de ses règles.

De plus, il n'est plus possible de négliger l'existence d'un secteur public dans l'économie des pays où les critères d'efficacité, de productivité, doivent être remplacés par le critère de préférence ou de bien-être commun des citoyens. Puisque les subventions deviennent de plus en plus l'instrument de l'Etat pour mettre en oeuvre ses politiques économiques et sociales, il importe que les pays du GATT réexaminent les règles de l'article XVI concernant la prohibition des subventions pour tenir compte de ces objectifs tout à fait justifiés des Etats.

Le problème fondamental réside d'abord dans la difficulté d'élaborer un critère d'identification d'une subvention

selon ses objectifs et ses effets plus ou moins acceptables pour tous les pays, et ensuite dans la possibilité de convaincre les pays d'accepter des règles concernant les subventions. Il fut d'ailleurs très difficile d'élaborer les règles actuelles et très peu de pays les ont acceptées. Et, encore moins de pays respectent intégralement ces obligations. Il est donc particulièrement difficile de prédire une nouvelle entente des pays sur ce sujet au "Tokyo Round" en cours de négociations. Mais rien ne pourrait être pire que l'état actuel des choses où seuls seize pays se sont engagés à respecter les obligations du quatrième paragraphe de l'article XVI, et où bien peu d'entre eux s'y conforment. Et puisque ces aides de l'Etat constituent les instruments privilégiés de mise en oeuvre de politiques économiques et sociales nationales, nous estimons que les PARTIES CONTRACTANTES devraient s'attacher à en reviser les règles.

Le chapitre quatrième verra les possibilités soulevées à ce propos au "Tokyo Round", mais cette analyse sera précédée d'un chapitre troisième consacré à l'exposé de divers problèmes particuliers soulevés par le sujet réglementé à l'article XVI, problèmes qui ne sont pas tous de la compétence du GATT.

Chapitre III

CERTAINS PROBLEMES SPECIFIQUES

Une réglementation compréhensive des subventions au GATT ne saurait se faire sans tenir compte de problèmes particuliers très connexes au sujet traité par l'article XVI. Certains de ces cas sont l'objet d'une réglementation du GATT et concernent l'agriculture, les pays en voie de développement et la diversité des régimes fiscaux des pays. D'autres cas ne font pas l'objet d'une réglementation du GATT et concernent le système monétaire international et les compagnies multinationales.

Section a - Les cas particuliers faisant l'objet d'une réglementation du GATT.

Les règles du GATT sur les subventions établissent certaines exceptions pour le domaine de l'agriculture. De même, les pays en voie de développement réclament un traitement spécial basé sur leur situation économique défavorisée. Enfin certains régimes fiscaux favorisent davantage que d'autres l'octroi de subventions à l'exportation. Tous ces cas posent des problèmes qu'on ne saurait résoudre par une réglementation globale, chaque cas doit être examiné individuellement.

Sous-section a - L'agriculture

Il faut se souvenir que le GATT ne défend pas les subventions aux produits de base y compris à l'agriculture⁽¹¹⁵⁾. Une

(115) Supra n. 37.

subvention à l'exportation de ces produits sera sujette à plainte si elle a pour effet d'accroître l'exportation d'un produit de base et si elle est octroyée de façon à ce que cette partie contractante détienne alors plus qu'une part équitable du commerce mondial d'exportation dudit produit⁽¹¹⁶⁾. Les schèmes de stabilisation des prix sont également autorisés à certaines conditions⁽¹¹⁷⁾.

Une seule demande de conciliation fut portée devant les PARTIES CONTRACTANTES en matière de subventions à l'agriculture. En 1958, le gouvernement australien portait plainte en vertu de l'article XXIII du GATT contre les subventions à l'exportation de blé et de farine accordées par le gouvernement français à ses producteurs, alléguant que ces subventions étaient contraires aux dispositions de l'article XVI (3) de GATT⁽¹¹⁸⁾. Selon ce pays, l'octroi de ces subventions avait pour effet de l'évincer de ses marchés traditionnels des produits subventionnés et compromettait ainsi les avantages qu'elle espérait retirer du GATT⁽¹¹⁹⁾. Cette plainte fut portée à l'étude d'un groupe spécial du GATT⁽¹²⁰⁾.

(116) Ibid.

(117) Supra, n. 42 et 43.

(118) GATT, Rapport du Groupe spécial de conciliation, Les mesures d'encouragement appliquées par la France à l'exportation du blé et de la farine, document L/924, 20 novembre 1958, 13 p., à la p. 1. Ce Rapport est reproduit dans GATT, IBDD. 7, p.22.

(119) Ibid.

(120) Ibid.

Ce groupe spécial examina d'abord le système français de péréquation de prix appliqué au blé et à la farine, pour déterminer si ce régime constituait ou non une subvention à l'exportation. Le système français stabilisait les prix de la façon qui suit: l'Office national interprofessionnel des céréales (ONIC) exerçait un monopole d'importation et d'exportation des céréales y compris le blé et la farine de blé, et contrôlait la production, la collecte, le stockage et la vente intérieure de ces produits⁽¹²¹⁾. Un prix minimum était garanti aux producteurs chaque année jusqu'à un montant maximum de livraison et pour l'excédent, l'ONIC versait au producteur seulement le prix obtenu sur le marché mondial ou sur le marché national à des prix subventionnés⁽¹²²⁾. Une taxe progressive était perçue sur les livraisons à prix garanti des producteurs pour couvrir les pertes subies dans la vente des excédents de blé, et les déficits d'opération de l'ONIC étaient couvertes par des crédits budgétaires⁽¹²³⁾. Dans les cas d'exportations, l'Office versait à l'exportateur une ristourne constituée par la différence entre le prix garanti et les prix du marché international⁽¹²⁴⁾.

(121) Id., p. 2.

(122) Ibid.

(123) Ibid.

(124) Ibid.

Malgré les protestations du gouvernement français alléguant que les systèmes destinés à stabiliser le prix intérieur d'un produit ne sont pas considérés comme des subventions à l'exportation en vertu de la note interprétative à l'article XVI (3), le groupe de conciliation estima que le régime français constituait effectivement une telle subvention⁽¹²⁵⁾. D'abord, parce que le prix à l'exportation des produits visés était très inférieur au prix intérieur de vente⁽¹²⁶⁾. Ensuite, le groupe de travail estima que, par ce système, la France détenait plus qu'une part équitable du commerce mondial de ces produits⁽¹²⁷⁾ et que conséquemment, l'Australie avait subi un préjudice direct et secondaire dans son marché traditionnel vers l'Asie du Sud-Est⁽¹²⁸⁾. Le groupe de conciliation recommanda donc au gouvernement français de rechercher "des mesures qui permettent d'éviter, à l'avenir, que le système des versements faits par l'Office national interprofessionnel des céréales (ONIC) n'influe défavorablement sur les exportations australiennes normales de farine à destination des marchés d'Asie du Sud-Est"⁽¹²⁹⁾. Ces mesures pourraient être soit une révision des méthodes de financement de l'organisme d'Etat, soit une entente de consultation avec

(125) Id., p. 6.

(126) Id., p. 5.

(127) Id., p. 8.

(128) Id., pp. 8-11.

(129) Id., p. 12.

l'Australie sur la manière de minimiser les dommages⁽¹³⁰⁾.

Ce système français de stabilisation des prix n'est pas unique. De nombreux pays, y compris le Canada⁽¹³¹⁾, protègent leur agriculture et le subventionnement de diverses manières. Les raisons portent sur le désir des pays de conserver un secteur de la population dans l'agriculture, et sur la résistance des agriculteurs à reclasser les types de cultures moins rentables ou à se reclasser eux-mêmes dans l'industrie. Le protectionisme prend les formes les plus variées mais les subventions sont en tête par leur utilisation quasi universelle⁽¹³²⁾. Ces subventions prennent les formes des paiements directs aux fermiers en fonction de la production ou de système de soutien des prix tel le cas de la France analysé ci-haut.

Nous l'avons vu, les pays n'ont pas réussi à s'entendre pour limiter les subventions aux produits de base, et conséquemment le secteur de l'agriculture demeure l'un des plus protectionniste. Et dans tous les domaines du GATT, il semble bien que l'agri-

(130) Ibid.

(131) Infra n. 341 ss.

(132) GATT, IBDD, 10, pp. 201 et 203. Ont traité de ce sujet K. W. Dam, op. cit. n. 94, pp. 133-135, J. H. Jackson, op. cit. n. 1, pp. 717-740 et R. B. Schramm, "International Repercussion of National Farm Policies: a Look at American Wheat Programs", 3 Law and Policy in International Business, (1971), pp. 239-365.

culture ne pourra être traitée sur le même pied que la production industrielle. Les nombreuses divergences dans les politiques agricoles nationales rendent impossible un objectif de libre-échange appliqué à ce secteur. La solution à cette absence de consensus est loin d'être trouvée. Selon le professeur Hudec, la situation ne pourra jamais s'améliorer si les pays attendent que leur production locale devienne compétitive et d'autre part, selon lui, il ne faut pas chercher à libéraliser davantage les échanges, mais plutôt tenter d'effectuer un aménagement des marchés⁽¹³³⁾. Il faut donc reconnaître la spécificité du problème agricole.

En conclusion, les remarques suivantes paraissent pertinentes:

"Bearing all this in mind, the moment seems to have come to admit openly that it is useless to try and apply existing GATT rules to the agricultural sector. A realistic appraisal has to start from the assumption that each country should have the right to choose not only its own agricultural policy individually, but also the means considered appropriate in its own estimation to implement this policy independently and without exterior pressure. The individual contracting parties should only be required to put their cards on the table, in other words: to make the objective and the instruments of their agricultural policy known in the most precise form possible. Only when this global understanding has been reached, will the time be ripe for a second phase to study objectives and techniques of negotiation. We might think as a greater variety of production arrangements (such as already in force for skimmed milk powder and cereals) and of a contractual

(133) R. E. Hudec, "GATT or GABB? The Future Design of the General Agreement on Tariffs and Trade", 80 The Yale Law Journal, (1970-71), pp. 1299-1380, à la p. 1350.

ceiling to be fixed, the so-called nutritional self-sufficiency ratio, overall and per product.

In conclusion, a general remark may be permitted. It is striking how each country only calculates the drawbacks to its own agricultural interest which might arise from a future round of negotiations, without ever wasting a thought on the advantages it would enjoy in a balanced bargain for the mutual exchange of trade opportunities"(134).

L'agriculture ne constitue que l'un des problèmes épineux du GATT ayant des incidences sur la réglementation des subventions. Les pays en voie de développement réclament un traitement privilégié, le droit de subventionner sans crainte de représailles par l'imposition de droit compensateur.

Sous-section b - Les pays en voie de développement

A l'origine, l'Accord général n'est pas conçu dans une optique de développement . Même si certaines dispositions dérogatoires sont prévues pour les pays en voie de développement⁽¹³⁵⁾, elles sont exceptionnelles et soumises à des procédures encombrantes de sorte que ces pays les ont peu utilisées⁽¹³⁶⁾. De plus en plus conscients de leurs problèmes, les pays en voie de développement font front commun et revendiquent à l'intérieur de la CNUCED alléguant que l'état actuel des règles régissant le commerce international n'amènera jamais une amélio-

(134) P. Bratschi, "GATT: Targets for Reform", 7 J. W. T. L., (1973), pp. 393-403, à la p. 400.

(135) GATT, art. XVII, XIX, XXIV et XXV.

(136) Voir T. Flory, op. cit. n. 47, pp. 167-191, et J. H. Jackson, op. cit. n. 1, pp. 625-673.

ration de leurs conditions économiques. Selon eux, le GATT a essentiellement profité aux pays développés puisque la majeure partie des exportations du Tiers-monde est composée de matières primaires alors que les réductions tarifaires ont porté essentiellement sur les produits manufacturés⁽¹³⁷⁾.

Face au mécontentement de ces pays, l'Accord est révisé en 1964 par l'adoption de la partie IV relative au commerce et au développement mis en vigueur en 1966⁽¹³⁸⁾. Cette partie reconnaît le besoin qu'ont les pays en voie de développement d'accroître leurs revenus provenant d'exportations et de s'assurer une part du commerce international plus proportionnée à leurs besoins de développement⁽¹³⁹⁾. Les pays développés devraient donc assurer un plus grand accès à leurs marchés pour les produits manufacturés des pays en voie de développement de façon à briser leur dépendance à l'égard des produits primaires⁽¹⁴⁰⁾. Reconnaisant ainsi le principe de non-réciprocité en faveur des pays en voie de développement⁽¹⁴¹⁾, les PARTIES CONTRACTANTES modifient donc leur politique envers le commerce de ces pays, substituent un règlement des différends plus adapté, aménagent des consulta-

(137) Voir T. Murray, "Preferential Tariffs for the LDC's", *Economic Journal*, (1973), p. 35.

(138) C'est l'article XXXVI du GATT. A ce sujet, voir T. Flory, *op. cit.* n. 47, pp. 169-190.

(139) GATT, art. XXXVI.

(140) Ibid.

(141) A l'encontre de l'article I du GATT.

tions entre le GATT et l'ONU, par le biais de la CNUCED⁽¹⁴²⁾. Au sein de la CNUCED, les négociations ont mené à la conclusion d'accords de "préférences généralisées" entre les pays en voie de développement et certains pays industrialisés⁽¹⁴³⁾. Ces ententes consistent à accorder aux pays en voie de développement concernés, des préférences unilatérales, i.e., non réciproques sur leurs exportations d'articles manufacturés et semi-finis.

Outre cette dérogation au principe de réciprocité, et au principe de l'admissibilité des seules préférences en vigueur au moment de la conclusion de l'Accord⁽¹⁴⁴⁾, le nouveau statut particulier des pays en voie de développement donne lieu à des difficultés d'interprétation des règles relatives aux subventions. En effet, si les pays en voie de développement ne sont pas liés par la deuxième partie de l'article XVI qu'aucun d'entre eux n'a

(142) Voir G. P. Verbit, "Preferences and the Public Law of International Trade: the End of the Most-favoured national treatment?", *Academie de droit international, Recueil de cours*, La Haye, Colloque 1968, p. 19-56.

(143) Ces accords ont été autorisés au GATT par l'obtention d'une dérogation. Voir GATT, document C/M/69, 25 mai 1971, reproduit partiellement par H. G. Espiell, "GATT: Accomodating Generalized Preferences", 8 *J. W. T. L.*, (1974), pp. 341-363, à la p. 1. Voir également R. Cooper, "The European Community System of Generalized Tariff Preferences: a Critique", *Journal of Development Studies*, (1972), pp. 379-394, G. Denis, "Un régime de préférences tarifaires généralisées pour le Tiers-Monde", *II Etudes internationales*, (1971), et J. D. Greenwold, "Generalized Tariff Preferences for Developing Countries: the UNCTAD Agreed Conclusions", *Columbia Journal of Transnational law*, (1971), p. 111.

(144) GATT, art. I (2).

signée⁽¹⁴⁵⁾, et s'ils peuvent subventionner pour fins d'exportation, rien n'empêche les pays importateurs de prélever des droits compensateurs sur leurs produits puisque l'article VI ne distingue pas entre les pays en voie de développement et les autres⁽¹⁴⁶⁾. Cette possibilité pourrait être contrée par le recours à la partie IV et les pays en voie de développement pourraient alléguer que cette partie s'applique à tout l'Accord y compris à l'article VI. Toutefois, rien n'est clair en ce qui concerne la portée de la partie IV ainsi que ses effets sur l'article VI du GATT.

En plus de l'existence de cette nouvelle partie IV, d'autres arguments militent en faveur d'un traitement spécial des pays en voie de développement en ce qui concerne les subventions⁽¹⁴⁷⁾. D'abord, l'article XVI a été modifié et adapté selon les besoins des pays développés qui contrôlaient les destinées du GATT, la meilleure preuve de cette réalité étant l'adaptation de l'article XVI (3) aux politiques agricoles nationales des pays développés. C'est donc un article ayant démontré sa souplesse et il devrait être adapté de façon à tenir compte des besoins des pays en voie de développement⁽¹⁴⁸⁾. Ensuite, les subventions à l'exportation de produits manufacturiers sont absolument nécessaires pour rétablir

(145) Supra n. 15.

(146) Supra n. 55.

(147) Ces arguments constituent un résumé de l'article de M. Rom, loc. cit. n. 1, pp. 544-565.

(148) Id., p. 563.

le déficit chronique de la balance des paiements de ces pays. Or, puisqu'en fait ce déséquilibre perpétuel provient des inégalités des termes actuels des échanges internationaux et non uniquement des insuffisances économiques de ces pays, des subventions de types compensatoires devraient être autorisées pour eux. Elles seraient l'équivalent d'une dévaluation de la monnaie⁽¹⁴⁹⁾.

D'ailleurs le péril pour les industries étrangères ne serait pas très grand car les fonds disponibles pour l'octroi de telles subventions sont limités dans ces pays. Enfin, le degré de surévaluation de la monnaie est parfois tel chez ces derniers, que l'octroi de subventions à l'exportation ne risque pas non plus de menacer les industries étrangères. Le degré de surévaluation peut être supérieur à la différence entre le prix domestique et le prix à l'étranger⁽¹⁵⁰⁾.

En conséquence, une revision des articles au GATT consacrés aux subventions et aux droits compensateurs ne peut être effectuée sans tenir compte des besoins des pays en voie de développement, besoins déjà reconnus par les membres du GATT et codifiés à la partie IV de l'Accord. Une revision de l'article XVI devrait permettre à ces pays d'accorder des subventions qui, loin de nuire au commerce, opèrent un redressement des termes des

(149) Id., pp. 562-565.

(150) Id., p. 558-559. Il faut ajouter que ces problèmes sont reliés aux taux de change et au système monétaire international actuel. Ces problèmes seront traités plus loin. (Voir infra n.158 ss), mais ils devront être abordés parallèlement aux propositions ci-haut mentionnées, pour ce concerne le GATT.

échanges internationaux. Ces subventions sont de types compensatoires et destinées à rétablir l'équilibre d'une balance des paiements injustement déficitaires ou sont destinées à favoriser la naissance d'industries nouvelles dans les cas où il est possible d'espérer qu'elles deviennent compétitives. Quant à l'article VI, il devrait être modifié pour soustraire les produits subventionnés mentionnés ci-haut, des représailles des pays développés. Ces changements rendraient l'Accord plus conforme aux objectifs de la partie IV et compléteraient les réformes tarifaires effectuées par l'instauration des préférences généralisées.

Mais, outre les problèmes particuliers posés par l'agriculture et les pays en voie de développement, pour élaborer une nouvelle politique sur les subventions, le GATT devra harmoniser les injustices issues de la diversité des régimes fiscaux.

Sous-section c - La diversité des régimes fiscaux

Pour les fins du GATT, l'exonération, à l'exportation, de taxes de consommation intérieure, ne constitue pas une subvention⁽¹⁵¹⁾. La justification économique de cette règle est fondée sur l'hypothèse que les taxes sur ces produits sont reportées au consommateur alors qu'au contraire, l'impôt sur le revenu ne l'est pas.

De plus en plus, toutefois, les pays dont les revenus sont tirés de taxation directe élèvent des protestations à cette

(151) GATT, Note interprétative à l'art. XVI, annexe 1, p. 71

interprétation économique. Ils arguent que les taxes sur les produits de consommation sont partiellement en remboursement de services fournis par les gouvernements qui devraient être remboursés par les usagers s'ils étaient fournis par des particuliers. Le rabais à l'exportation est donc supérieur à la taxe réelle prélevée et la différence entre les deux montants est une subvention à l'exportation⁽¹⁵²⁾. De plus, les pays à taxation directe sont doublement pénalisés parce que, dans le cas de monopole dans la production de biens, la taxe sur les profits de ces producteurs est reportée sur le consommateur et le prix à l'exportation ne correspond pas au prix réel de la production⁽¹⁵³⁾.

Il n'est pas possible de déterminer dans quelle mesure les règles du GATT sont injustes envers les pays à systèmes de taxation directe car, les enquêtes menées n'ont pas apporté de résultats concluants sur cette question⁽¹⁵⁴⁾. Pour pallier à ces disparités, certains proposent l'adoption d'un système d'ajustement fiscal aux frontières pour les pays à système de taxation directe⁽¹⁵⁵⁾. ou, l'abolition de tous les ajustements fiscaux aux frontières⁽¹⁵⁶⁾. Il serait également possible de laisser les parties au GATT négocier des concessions sur ce sujet ou tenter

(152) Voir P. B. Feller, loc. cit. n. 77, p. 53.

(153) Voir J. H. Jackson, op. cit. n. 1, p. 301, lequel cite Hockley, "Incentives under a Value Addex Tax".

(154) Voir B. Belassa, Trade Liberalization among Industrial Countries, McGraw-Hill, New York, 1967, 251 p., pp. 63-64.

(155) Voir P. B. Feller, loc. cit. n. 77, p. 69 et J. H. Jackson, op. cit. n. 1, pp. 301-303.

(156) J. H. Jackson, op. cit. n. 1, pp. 301-303.

d'améliorer les systèmes d'évaluation des taxes réelles prélevées et élaborer une déduction internationalement reconnue de ces taxes aux frontières⁽¹⁵⁷⁾. Mais, de toute évidence, des ententes devront être négociées pour donner un traitement équitable à tous les pays.

Il est possible de remédier aux problèmes spécifiques déjà réglementés au GATT dans les domaines de l'agriculture, des pays en voie de développement et des régimes fiscaux. Mais, d'autres problèmes particuliers seront plus difficiles à traiter. Reliés au système monétaire international et à l'existence des compagnies multinationales, ces cas n'ont pas été réglementés au GATT.

Section b - Les cas particuliers ne faisant pas l'objet d'une réglementation du GATT

Il serait incomplet de traiter d'une réglementation internationale des subventions sans mentionner les difficultés créées par les règles internationales sur les taux de change et par l'existence des multinationales.

Sous-section a - Le problème monétaire

La compétence du GATT ne s'étend pas à la monnaie, domaine réservé au Fonds Monétaire International. Toutefois, il est utile de noter les incidences du système fixe des taux de change sur l'octroi des subventions⁽¹⁵⁸⁾.

(157) Ibid.

(158) Ces liens sont traités par K. W. Dam, op. cit. n. 94, pp. 133-4 et R. Tremblay, op. cit. n. 79, pp. 469-475.

Dans un contexte de libre-échange, la valeur des monnaies nationales, de même que les taux de change des devises d'un pays à l'autre, varient selon l'offre et la demande. Or, étant donnée la préférence de nos pays pour un système fixe de taux de change, l'établissement d'une subvention à l'exportation peut être un bon moyen de rétablir l'équilibre d'une balance des paiements déficitaire en favorisant l'entrée de devises étrangères⁽¹⁵⁹⁾. C'est la raison pour laquelle les pays en voie de développement ont tellement recours aux subventions à l'exportation car leurs monnaies sont sur-évaluées⁽¹⁶⁰⁾. Les Etats-Unis ont utilisé cette méthode en 1972 lors des difficultés rencontrées dans l'équilibre de leur balance des paiements, en établissant la législation appelée DISC⁽¹⁶¹⁾. La différence entre une dévaluation et une

(159) Ce moyen peut se comparer à une dévaluation de la monnaie, avec l'avantage d'être plus souple, puisqu'une subvention peut être facilement retirée lorsque l'équilibre est rétabli, Voir les effets économiques des subventions, supra n. 94 et ss.

(160) Voir K. W. Dam, op. cit. n. 94, p. 133.

(161) La littérature à ce sujet est abondante. Voir E. Schmalz, "Domestic International Sales Corporation as a Subsidy under GATT: Possible Remedies", 5 Case Western Reserve Journal of International Law, (1972), pp 87-118. Pour une critique des effets économiques de la législation DISC. à l'effet que le gouvernement américain aurait dû procéder tout de suite à une dévaluation de la monnaie plutôt qu'adopter cette législation aux effets économiques douteux, voir W. M. Considine, "The DISC Legislation: an Evaluation", 7 Journal of International Law and Politics, (1974), pp. 217-255.

subvention est la suivante: une dévaluation frappe toutes transactions, alors qu'une subvention ne touche qu'aux opérations courantes sur les visibles i.e., sur les matières premières et les produits industriels⁽¹⁶²⁾.

Evidemment, la solution de ce problème relève du Fonds Monétaire International. Tant qu'il n'y aura pas de réforme dans les règles du Fonds régissant les taux de change, les pays seront tentés de passer par le biais des subventions à l'exportation pour résoudre leurs problèmes de balance des paiements. Les compétences juridictionnelles du GATT et du FMI se recoupent donc, l'une par le biais des taux de change, l'autre par le biais des subventions. Il y aurait lieu d'examiner conjointement les incidences d'un tel recoupement pour en harmoniser davantage les règles. Un tel travail commun fut déjà effectué par le GATT et le FMI: le GATT impose l'obligation de soumettre leurs problèmes de balance des paiements au FMI, pour les pays qui veulent introduire des restrictions quantitatives à l'importation⁽¹⁶³⁾.

Le GATT pourrait également, de sa propre compétence, libéraliser davantage ses règles régissant les problèmes de balance des paiements. L'on sait que seules les restrictions quantitatives sont autorisées pour remédier aux déséquilibres dans la balance des paiements d'un pays⁽¹⁶⁴⁾. La permission d'imposer une surtaxe à

(162) K. W. Dam, op. cit. n. 94, pp. 133-4.

(163) GATT, art. XII.

(164) Ibid.

l'importation pour remédier à ces déséquilibres verrait peut-être une diminution de l'emploi des subventions à l'exportation pour les mêmes fins. L'emploi de subventions à l'exportation pourrait même être autorisé si les pays le désirent. L'emploi de ces divers mécanismes pourrait être soumis à la surveillance du Comité de la balance des paiements du GATT en relation avec le FMI et, les difficultés les plus sérieuses pourraient être transmises au FMI⁽¹⁶⁵⁾. Puisque la séparation des compétences monétaires et commerciales demeurera encore quelque temps (l'organisme qui réunirait les deux juridictions serait trop puissant et effraie les pays⁽¹⁶⁶⁾), une collaboration plus poussée devrait être établie entre le GATT et le FMI pour traiter des problèmes communs.

Outre le problème des taux de change, le GATT devrait s'attaquer à l'étude des multinationales, dont il n'a pas encore tenté de régir les activités.

Sous-section b - Les multinationales

Effectivement, le GATT ne contient aucune règle concernant les multinationales. Cette absence de règles dépend d'une part du fait qu'aucun pays ne possède une compétence dépassant les limites de sa juridiction nationale et, d'autre part, du fait que chaque pays tente de profiter au maximum des avantages offerts par les investissements de ces compagnies.

(165) Voir les propositions de P. Bratschi, loc. cit. n. 134, p. 396.

(166) Id., p. 394.

Dans les dernières années cependant, une attention plus grande s'est portée sur ce problème, à cause de l'importance prise par ces compagnies dont les activités bouleversent les composantes du commerce international. Utilisant couramment le dumping pour monopoliser davantage les marchés, ces dernières profitent des subventions accordées par les pays aux mêmes objectifs de monopole, et faussent ainsi davantage le jeu de la compétition internationale.

Pour le GATT, la seule réglementation du dumping et des subvention est incomplète si elle n'est pas accompagnée d'une réglementation complémentaire de l'activité des compagnies à activités supra-nationales. Elles contrecarrent les tentatives timides du GATT dans le domaine du dumping et des subventions. Tel que P. Bratschi le soulignait, à cet égard, le GATT devra innover, ainsi il déclarait:

"Initiatives might be taken in the following directions:

- Similar to endeavours aimed at harmonizing and simplifying technical norms and import formalities, homogeneous regulations as to information requirements on the business activities to this effect are at present being made in several countries without, however, any plans for international co-ordination at a larger stage. This gap could be filled by an initiative within GATT.
- When national conditions of establishment are at issue, certain countries try to outbid each other in attracting such firms. Conditions of establishment should therefore be made public or at least be accessible to international control. We have, here, points of contact with the whole problem of

production and export subsidies which GATT has just decided to investigate within the NTB exercise, and it would only need an extension of that study to cover this question as well"(167).

Effectivement, seule une réglementation supra-nationale pourra établir les bases d'une surveillance véritable des multinationales.

*

(167) P. Bratschi, loc. cit. n. 134, p. 399.

En résumé, si le GATT veut établir une réglementation viable des subventions, il doit tenir compte de certains problèmes particuliers du commerce international. Certains de ces problèmes sont déjà réglementés par le GATT: tels sont les cas de l'agriculture, des pays en voie de développement et des régimes fiscaux. D'autres cas ne sont pas l'objet de règles de l'Accord général: ces problèmes sont reliés au système monétaire international et aux règles du FMI sur les taux de change ainsi qu'aux activités des multinationales. Dans les deux cas, l'action du GATT sera différente. Pour les premiers types de problèmes, il y aura lieu de réexaminer les règles à la lumière des réalités actuelles. Pour les autres cas, les PARTIES CONTRACTANTES devront d'abord harmoniser leurs efforts avec ceux du FMI, et ensuite, innover dans un domaine neuf où seul l'effort multilatéral peut produire des effets réels.

En un chapitre quatrième, nous tentons d'élaborer des jalons pour une adaptation des règles actuelles. En un premier temps seront examinées les positions des pays au "Tokyo Round" dans le domaine des barrières non tarifaires, principalement celui des subventions et des droits compensateurs. En un deuxième temps sera suggéré un aménagement de règles modifiées qui tienne compte du cadre actuel du GATT.

CHAPITRE IV

JALONS POUR UNE ADAPTATION DES

REGLES ACTUELLES

Jusqu'à présent, les négociations commerciales tenues à l'intérieur du GATT n'ont guère touché au problème des barrières non tarifaires. Seules les dernières négociations Kennedy ont touché à ces obstacles aux échanges, en amenant l'adoption d'une réglementation du dumping dont les règles furent codifiées en ce qui est maintenant appelé le code antidumping⁽¹⁶⁸⁾. Les subventions à l'exportation octroyées dans le domaine de l'agriculture furent mentionnées lors de ces négociations et certaines réductions furent proposées mais sans succès⁽¹⁶⁹⁾. Mais peu à peu, une conscience de l'importance des barrières non tarifaires s'est développée. Nombreux sont ceux qui souhaitent maintenant une réglementation plus précise⁽¹⁷⁰⁾ dont l'adaptation des règles actuelles sur les subventions et les droits compensateurs⁽¹⁷¹⁾.

(168) Supra n. 71.

(169) GATT, IBDD, 12, p. 36.

(170) GATT, Note du Secrétariat du 28 juin 1974, infra n. 177, pp. 1-2. Voir également la n. 187.

(171) Ibid.

En un premier temps, ce chapitre quatrième traitera des premiers commentaires des pays membres du GATT à l'égard des subventions et des droits compensateurs, lors des négociations préliminaires du "Tokyo Round". Subséquemment, sera abordé le problème de l'aménagement de règles nouvelles au GATT et seront élaborées des propositions diverses concernant les subventions et les droits compensateurs, propositions qui tiennent compte de l'évolution du GATT depuis 1947.

Section a - Le "Tokyo Round" et les barrières non tarifaires

Les dernières négociations commerciales multilatérales du GATT se sont ouvertes par une réunion à l'échelon ministériel tenue à Tokyo les 12 à 15 septembre 1973⁽¹⁷²⁾ où les membres du GATT approuvaient la déclaration commune antérieurement préparée par le comité de préparation des négociations commerciales, déclaration traçant les grandes lignes des prochaines négociations⁽¹⁷³⁾. Depuis cette date, les négociations se poursuivent dans l'ombre, le comité de négociation devant mettre en place les structures de

(172) J.-C. Hazera, "Le Nixon Round" débute ce matin à Tokyo", tel que vu dans Le Devoir, mercredi le 12 septembre 1973, p. 15.

(173) GATT, document MIN/73/1, le 14 septembre 1973. Le texte de la Déclaration de Tokyo est reproduit dans S. Golt, The GATT Negotiations 1973-75: a Guide to the Issues, British North American Committee, s.l., 1974, 82 p. (annexe), et dans 12 Int'l L.M. (1973), p.1533.

négociations et les pays devant obtenir les autorisations requises pour négocier de nouvelles concessions commerciales⁽¹⁷⁴⁾. Pour étudier les problèmes à l'ordre du jour, six comités techniques ont été créés⁽¹⁷⁵⁾, ils doivent rassembler tous les renseignements concernant les points à l'ordre du jour, par exemple les effets économiques prévisibles des concessions envisagées. Les véritables négociations ont débuté le 11 février 1975, à Genève⁽¹⁷⁶⁾, et se poursuivent toujours à cette date.

Seront analysées, les positions préliminaires de pays dans les domaines concernant les subventions et les droits compen-

(174) Ainsi, les Etats-Unis ont réussi à faire adopter le Trade Act of 1974 dont le titre I autorise de nouvelles négociations commerciales multilatérales. Ce Trade Act est reproduit dans 14 Int'l L. M. 1975, pp. 181-230, (Public Law 93-618, 93rd Congress, H. R. 10710, January 3, 1975).

(175) "GATT - Des concessions importantes ont été acceptées", tel que vu dans Le Devoir, vendredi le 14 février 1975, p. 11. Ce sont les comités concernant les produits tropicaux, les tarifs douaniers, les obstacles non tarifaires, l'agriculture, l'examen du système multilatéral de sauvegarde, et "les possibilités d'une réduction coordonnée ou d'une élimination de toutes les barrières au commerce dans des secteurs déterminés, en tant que technique complémentaire".

(176) Ibid. Voir également N.Y. Times, 7 février 1975, p.45, col.3, cité par M.J. Marks et H.B. Malmgren, "Negotiating Nontariff Distortions to Trade", 7 Law and Policy in International Business, (1975), pp.327-411, à la p.330, note 13 du bas de la page.

sateurs ainsi que les divers problèmes connexes à ces domaines⁽¹⁷⁷⁾. Puisque les pays concernés ne sont pas identifiés dans les rapports consultés, seules les principales propositions sont mentionnées.

Sous-section a - Les positions préliminaires à l'égard des subventions et des droits compensateurs

Dans les documents préliminaires du "Tokyo Round", les pays membres ont manifesté l'intention d'aborder les barrières non tarifaires. Ainsi, le comité de préparation des négociations commerciales avait convenu:

"que les négociations devraient avoir pour objet de réduire ou d'éliminer les mesures non tarifaires ou, dans les cas où cela ne serait pas approprié, d'en réduire ou d'en éliminer les effets de restrictions ou de distorsion, et d'assujettir ces mesures à une discipline internationale plus efficace"⁽¹⁷⁸⁾.

A cet effet, serait utilisé le Catalogue des mesures non tarifaires concernant les produits industriels et agricoles⁽¹⁷⁹⁾. Les solutions multilatérales sont préférées⁽¹⁸⁰⁾ et parmi les mesures prioritaires, nous retrouvons les subventions et les droits com-

(177) Ces positions sont élaborées à partir de deux notes issues du Secrétariat du GATT et résumant les réunions de deux comités préparatoires sur les subventions et les droits compensateurs: GATT, Note du Secrétariat sur la réunion de mai 1974, MTN/3B/19, 28 juin 1974, 7 p. et GATT, Note du Secrétariat, du 30 septembre 1974, supra n. 11. A notre connaissance ces documents n'ont pas été rendus publics.

(178) Supra n. 60, p. 8, par. 38.

(179) Id., p. 8, par. 37. Ce catalogue a été élaboré au GATT depuis 1973.

(180) Id., p. 8, par. 39.

sateurs⁽¹⁸¹⁾ problèmes qui font d'ailleurs l'objet de recherches actives du GATT⁽¹⁸²⁾.

Avant d'étudier les positions générales des pays sur les subventions et les droits compensateurs, soulignons les divergences d'opinion de ces pays quand à l'importance à accorder à l'un ou l'autre de ces phénomènes. La question est de savoir s'il faut régler d'abord le cas des règles relatives aux subventions ou celles relatives aux droits compensateurs? Certaines délégations souhaitent une solution d'ensemble, alléguant que les deux phénomènes constituent "en réalité deux aspects d'un même problème"⁽¹⁸³⁾. Quelques autres délégations mettraient l'importance sur l'imposition de droits compensateurs et sur la nécessité de prouver un préjudice⁽¹⁸⁴⁾. Enfin d'autres, tout en préférant une solution globale, y ajouteraient encore d'autres obstacles au commerce, "par exemple, les subventions intérieures qui favorisent le remplacement d'importations"⁽¹⁸⁵⁾. Il existe également, au départ, une divergence d'opinions portant sur l'opportunité de traiter à la fois des produits de base et des produits industriels ou de traiter seulement des dernières⁽¹⁸⁶⁾. Ces divergences n'ont pas encore été résolues.

(181) Id., p. 10, par. 48.

(182) Id., p. 9, par. 41.

(183) GATT, Note du Secrétariat du 28 juin 1974, supra n. 177, p. 1.

(184) Ibid.

(185) Ibid.

(186) Ibid., et Note du Secrétariat du 30 septembre 1974, supra n. 11, p. 1.

Les propos des pays sur la réglementation des subventions portent sur l'opportunité d'une telle réglementation, l'élaboration d'une liste de subventions, exhaustive ou non, ainsi que sur la nécessité d'inclure à cette liste les subventions intérieures. Pour certains d'abord, les dispositions actuelles de l'Accord général relatives aux subventions ne sont pas adéquates⁽¹⁸⁷⁾ car, les subventions à l'exportation n'y sont pas décrites⁽¹⁸⁸⁾, seulement dix-sept pays ont adhéré aux nouvelles dispositions de l'article XVI⁽¹⁸⁹⁾, les produits de base bénéficient d'exemptions et, seules les subventions aboutissant à un double prix sont visées⁽¹⁹⁰⁾. Ensuite, les discussions oscillent entre plusieurs pôles: l'un vise l'élaboration d'une liste détaillée des subventions interdites, l'autre préférerait l'amélioration des procédures de consultation alors qu'un troisième pôle propose l'élaboration de caractéristiques des subventions à interdire dont l'un des critères pourrait être la différence de traitement entre les exportations et les produits destinés au marché intérieur⁽¹⁹¹⁾.

(187) GATT, Note du Secrétariat du 28 juin 1974, supra n. 177, pp. 1-2.

(188) La liste dressée par un comité d'étude est seulement indicative. Voir Note du Secrétariat du 28 juin 1974, supra n. 177, p. 2.

(189) L'on suggère que les pays qui n'ont pas encore adhéré acceptent la Déclaration relative à l'article XVI. Voir Note du Secrétariat du 30 septembre 1974, supra n. 11, p. 12.

(190) Note du Secrétariat du 28 juin 1974, supra n. 177, p. 2.

(191) Ibid.

Largement appuyée, une liste des pratiques interdites en matière de subventions est proposée⁽¹⁹²⁾. Rejetée par certaines délégations parce qu'elle compromettrait l'équilibre de l'Accord général⁽¹⁹³⁾, cette liste, dont la teneur est toujours en cours d'examen, est fondée sur le principe "que les pays ne doivent ni instituer ni continuer d'appliquer des mesures de subventions à l'exportation qui faussent les courants d'échange".⁽¹⁹⁴⁾.

Cette proposition d'une liste des pratiques interdites a été largement appuyée, tel que noté précédemment. Toutefois, des divergences sont apparues sur la nature "exhaustive ou exemplative" de cette liste⁽¹⁹⁵⁾. Les tenants d'une nature exhaustive de la liste estiment que "l'interdiction devrait s'appliquer à toutes les mesures de subvention qui ont pour effet de fausser les courants d'échanges et ne devrait pas être limitée aux cas où existerait un système de double prix ni par d'autres conditions"⁽¹⁹⁶⁾. Quelques délégations préfèrent au contraire une liste exemplative limitée, de crainte de compromettre l'équilibre de l'Accord par une liste de pratiques interdites et de sanctions rattachées⁽¹⁹⁷⁾.

(192) Note du Secrétariat du 30 septembre 1974, supra n. 11, pp. 12-13. Cette liste est reproduite à l'annexe IV de la Note du Secrétariat du 30 septembre 1974, supra n. 11, pp. 34-37. Elle est reproduite à l'annexe I du présent mémoire.

(193) Note du Secrétariat du 28 juin 1974, supra n. 177, p. 3

(194) Note du Secrétariat du 30 septembre 1974, supra n. 11, p. 12.

(195) Id., p. 13.

(196) Ibid.

(197) Ibid.

D'autres préfèrent encore une liste à portée raisonnable fondée sur le "critère du double prix" plutôt qu'un critère fondé sur les "effets de distortion des courants d'échange" ou de préjudice⁽¹⁹⁸⁾.

Les subventions intérieures qui stimulent les exportations devraient-elles être incluses à la liste? Certaines délégations espèrent qu'on en dresse une liste, et qu'on les interdise "lorsqu'elles produisent des effets notables de distortion sur les courants d'échanges"⁽¹⁹⁹⁾. Pour d'autres, ces aides sont "des instruments légitimes de politique interne" et "il serait difficile de distinguer des subventions intérieures qui ont pour effet de fausser les courants d'échanges de celles d'autres types"⁽²⁰⁰⁾. Puisqu'une classification de ces pratiques serait difficile, ces dernières délégations préfèrent une amélioration des procédures de notification et de consultation visées à l'article XVI (1)⁽²⁰¹⁾.

Le sujet des droits compensateurs soulève le même problème des priorités à aménager entre les subventions et les droits compensateurs, les pays ne réussissant pas à s'entendre sur l'importance de l'un et de l'autre de ces aspects⁽²⁰²⁾. Ensuite, les

(198) Ibid.

(199) Ibid.

(200) Ibid.

(201) Ibid.

(202) Note du Secrétariat du 28 juin 1974, supra n. 177, p. 3.

positions se diversifient. Pour certaines délégations, la nécessité d'une preuve préalable de préjudice doit précéder l'imposition de droits compensateurs à des produits subventionnés⁽²⁰³⁾. Ces droits devraient être utilisés "en dernier ressort lorsque les faits probants révèlent qu'un préjudice a été réellement causé à une production nationale"⁽²⁰⁴⁾. Il serait bon qu'on s'entende pour obliger les gouvernements à tenir des consultations avec le gouvernement dont ils reprochent les subventions avant de recourir aux droits compensateurs⁽²⁰⁵⁾.

"Ces consultations pourraient porter sur l'ordre de grandeur de la subvention prétendue, sur son incidence dans le commerce international, sur les objectifs du gouvernement mis en cause, et sur la possibilité de trouver d'autres méthodes moins préjudiciables sur le plan commercial pour atteindre les objectifs recherchés"⁽²⁰⁶⁾.

Ainsi, aucune partie contractante ne déciderait unilatéralement de l'infraction d'une autre partie contractante aux obligations du GATT⁽²⁰⁷⁾.

D'autres délégations ont proposé de rendre ces idées plus concrètes par l'adoption d'un code d'application des droits compensateurs⁽²⁰⁸⁾. Outre l'obligation d'harmonisation des législations nationales avec l'article VI, le code pourrait "prévoir

(203) Id., p. 4.

(204) Note du Secrétariat du 30 septembre 1974, supra n.11, p. 13.

(205) Id., p. 14.

(206) Ibid.

(207) Note du Secrétariat du 28 juin 1974, supra n. 177, p. 4.

(208) Note du Secrétariat du 30 septembre 1974, supra n. 11, p. 14.

la notification préalable des mesures qui seraient sur le point d'être prises à titre de compensation, ainsi que des consultations ultérieures entre les gouvernements concernés, établir les procédures d'enquête, et pourvoir à la surveillance multilatérale de l'application des mesures de compensation"⁽²⁰⁹⁾. Certaines autres délégations ont fait état de la possibilité d'élaborer une Déclaration ou une note interprétative de l'article VI, ou d'une entente sur des procédures de consultation bilatérale renforcées de surveillance multilatérale, plutôt que l'adoption d'un code⁽²¹⁰⁾.

Suite aux discussions ci-haut résumées sur les subventions et les droits compensateurs, diverses solutions sont envisagées par les pays. De nombreuses délégations souhaitent sauvegarder l'équilibre de l'Accord général en trouvant des solutions dans les dispositions existantes de l'Accord dont on ne modifierait pas formellement les termes⁽²¹¹⁾. Mais, à ce titre, de nombreuses délégations estiment qu'il faut invalider le Protocole d'application provisoire qui "crée une situation intolérable, du fait que certaines parties contractantes ont plus d'obligations que d'autres"⁽²¹²⁾. Au contraire, d'autres pensent que ce Protocole est

(209) Ibid.

(210) Ibid.

(211) GATT, Note du Secrétariat du 28 juin 1974, supra n. 177, p. 4.

(212) Id., p. 5.

l'un des éléments de l'équilibre fondamental de l'Accord général dont l'invalidation créerait un déséquilibre des droits et devoirs des parties contractantes, puisqu'il porte sur de nombreux problèmes autres que les subventions et les droits compensateurs⁽²¹³⁾.

Alors qu'un certain nombre de pays seraient prêts à élaborer une liste de pratiques interdites y compris les subventions intérieures lorsqu'elles faussent les courants d'échanges, d'autres considèrent plus important d'améliorer les procédures de notification et de consultation de l'article XVI (1)⁽²¹⁴⁾. Insistant sur la nécessité de conformer les législations nationales aux dispositions de l'article VI en matière de droits compensateurs, certaines délégations suggèrent l'élaboration d'un code pour l'application des droits compensateurs ou la conclusion d'un accord qui obligerait les pays à conformer leurs législations nationales ainsi que leur application, à l'article VI⁽²¹⁵⁾. Ce code ou cet accord porterait sur "la notification préalable des mesures de compensation imminente, des consultations ultérieures entre gouvernement concernés et des procédures d'enquête"⁽²¹⁶⁾. D'autres solu-

(213) Ibid.

(214) Ibid.

(215) Ibid.

(216) Ibid.

lutions possibles ont également été retenues dont l'élaboration d'une note interprétative à l'article VI, ou de nouvelles procédures de consultation bilatérale prévoyant une surveillance multilatérale⁽²¹⁷⁾.

En résumé, les problèmes et solutions envisagés visent le maintien ou non des obligations existantes en matière de subventions et de droits compensateurs, la modification du Protocole d'application provisoire, l'adoption d'une liste de pratiques interdites, l'amélioration des procédures de consultation, ainsi que l'adoption d'un code ou d'une note interprétative à l'article VI. Vraisemblablement, les pays mettent l'accent sur une meilleure réglementation des subventions lorsqu'eux-mêmes recourent moins à ces types d'aide à l'industrie, alors que d'autres pays mettent l'accent sur une réglementation plus juste de l'imposition des droits compensateurs lorsqu'eux-mêmes ont plus fréquemment recours à l'octroi des subventions. Mais d'autres problèmes connexes sont soulevés à l'occasion du "Tokyo Round". Ils ont trait à l'agriculture, aux pays en voie de développement et au système monétaire international, problèmes que nous analysons tels qu'ils sont envisagés dans l'ensemble des négociations.

Sous-section b - Les problèmes connexes

Pour élaborer une nouvelle réglementation des subventions et des droits compensateurs, nous l'avons vu, le GATT doit

(217) Ibid.

tenir compte de nombreux problèmes connexes⁽²¹⁸⁾. Certains de ces problèmes sont envisagés par les pays dans les négociations préliminaires du "Tokyo Round", ce sont les cas de l'agriculture, des pays en voie de développement et des taux de change. D'autres cas ne sont pas directement traités⁽²¹⁹⁾ tels l'émergence des multinationales et les rabais de taxes aux frontières, que nous n'aborderons pas dans les pages qui suivent.

A l'ouverture du "Tokyo Round", les parties étaient loin d'être unanimes sur le sujet de l'agriculture. Dès le départ, la C. E. E. excluait la possibilité que les négociations s'ingèrent dans sa politique agricole commune⁽²²⁰⁾. Et, alors que le Trade Act américain⁽²²¹⁾ ne contient aucune déclaration spécifique sur l'agriculture, il est clair que les Etats-Unis désirent une réduction des droits de douane sur les produits agricoles⁽²²²⁾.

(218) Supra chap III.

(219) Du moins, pas dans les discussions sur les subventions et les droits compensateurs. Mais ces problèmes font peut-être l'objet de discussions dans d'autres comités du GATT.

(220) Commission of the European Communities, "Development of an overall approach to trade in view of the coming multilateral negotiations in GATT", Bulletin of the European Communities, Supplement 2/73, p. 6.

(221) Supra n. 174.

(222) Voir la déclaration du président Nixon du 10 avril 1973, tel que vu dans P. Laurent, "Lever de rideau à Tokyo", 78 *Projet*, (1973), p. 889. Voir également S. Golt, op. cit. n. 173, p. 24.

Ces difficultés ne sont pas encore résolues, quoique la création d'un groupe de travail sur l'agriculture⁽²²³⁾ montre l'importance attachée à la spécificité de ce domaine.

Les objectifs de la déclaration commune du comité préparatoire incluent les négociations sur les produits agricoles dont les pays reconnaissent les caractéristiques spéciales⁽²²⁴⁾. Sur ce sujet de l'agriculture, le rapport du Comité de préparation des négociations commerciales contient des propositions diverses que nous décrirons brièvement. Les pays s'entendent pour tenir compte des caractéristiques spéciales de l'agriculture et certains soulignent l'interdépendance entre les mesures affectant la production, l'importation et l'exportation⁽²²⁵⁾. Seule la méthode de négociation resterait à déterminer, certains pays suggérant un dosage variable et des emprunts à chaque méthode⁽²²⁶⁾. De là, les propositions diffèrent et pourraient être classées comme suit:⁽²²⁷⁾ le problème pourrait être abordé sous l'angle pénurie/excédent. Progressivement les pays exportateurs pourraient prendre des engagements assurant l'approvisionnement des pays importateurs qui

(223) Supra n. 175

(224) GATT, Rapport du Comité de préparation des négociations commerciales, supra n. 60, p. 1

(225) Id., pp. 11-14.

(226) Ibid.

(227) Ces propositions résument les pages 11 à 14 du Rapport du Comité de préparation des négociations commerciales, supra n. 60.

s'engagent à stabiliser ou à réduire leur taux d'auto-provisionnement. D'autres proposent une élimination progressive de toutes les mesures tarifaires et non tarifaires, soit par la méthode de la négociation produit par produit soit par les formules de négociations automatiques (cette dernière formule est contestée en raison de la diversité des situations des produits et des pays concernés). Nous retrouvons également la proposition d'un code de conduite concernant l'agriculture où les pays s'engagent à ne pas annuler l'effet des concessions accordées en modifiant les programmes nationaux, à titre de compensation. La méthode employée pourrait être la technique de négociation produit par produit, les formules de négociations automatiques ou encore l'application de la formule précédente telle qu'utilisée pour les produits industriels. Enfin, d'autres pays mettent l'accent sur les règles à adopter dans les domaines suivants: code de concurrence loyale et offre suffisante, conventions multilatérales dans certains secteurs de coopération, négociations en terme de protection moyenne (montant de soutien), ou en termes d'évaluation de la position importatrice ou exportatrice de chaque pays (taux d'auto-provisionnement).

Somme toute, si la spécificité du problème agricole est reconnue, les pays semblent bien loin de s'engager dans la voie d'une solution. Comme toujours, les positions divergent selon les intérêts. La négociation de règles valables dans le cadre du GATT demeure donc illusoire et bien lointaine.

Dans le rapport du comité de préparation des négociations commerciales, le problème des pays en voie de développement n'a pas été abordé comme un seul problème, mais a été intégré tout au long du rapport et sous chacun des aspects traités et ce, en conformité avec la décision du comité⁽²²⁸⁾. Mais nous pouvons quand même déceler des exigences des pays en voie de développement. Ils réclament le droit de recourir aux subventions à l'exportation ainsi qu'un traitement préférentiel:

"Les délégations des pays en voie de développement ont suggéré que des dispositions précises devraient être inscrites dans l'Accord général pour exprimer, notamment, le droit des pays en voie de développement à la non-réciprocité, à la non-discrimination et à un traitement préférentiel et/ou différencié. Entre autres mesures, ces délégations ont proposé que le droit des pays en voie de développement à recourir aux incitations à l'exportation soit expressément reconnu lui aussi." (229).

Ce traitement préférentiel pourrait être effectué par l'"élimination préférentielle" des barrières non tarifaires qui leur sont nuisibles par distorsion des courants d'échange⁽²³⁰⁾. Ces pays espèrent augmenter ainsi leurs exportations au moyen de leurs propres subventions et par l'élimination graduelle des subventions des pays développés sur les produits compétitifs, et l'élimination d'autres barrières non tarifaires qui leur nuisent. Ils réclament

(228) GATT, Rapport du comité de préparation des négociations commerciales, supra n. 60, p. 2, par. 4 in fine.

(229) Id., p. 16, par. 75. Ce souligné est le nôtre.

(230) Id., p. 9, par. 43 in fine.

un tel traitement préférentiel en matière de subvention et de droits compensateurs, parce que "l'aide de l'Etat est non seulement légitime au regard de la Partie IV de l'Accord général, mais également nécessaire et indispensable" vu leurs marchés intérieurs limités, la concurrence forte des pays développés, de la diversification à effectuer dans leurs exportations, et leur développement technologique différent⁽²³¹⁾. A cet égard, la délégation brésilienne a proposé l'adoption d'une liste positive de subventions autorisées pour les pays en voie de développement, laquelle comporterait la souplesse nécessaire pour tenir compte des besoins du commerce et du développement des pays visés⁽²³²⁾. Cette liste serait accompagnée de mesures de consultation entre le pays importateur développé et le pays exportateur en voie de développement, la preuve de préjudice serait requise, les effets nuisibles de l'imposition de droits compensateurs sur l'économie du pays en voie de développement devraient être pris en considération, et un recours multilatéral pourrait être prévu⁽²³³⁾. Pour leur part, les pays développés, tout en acceptant d'accorder une attention spéciale aux problèmes des pays en voie de développement⁽²³⁴⁾, ont convenu que ces négociations devraient viser à apporter:

(231) GATT, Note du Secrétariat du 28 juin 1974, supra n. 177, p. 6.

(232) GATT, Note du Secrétariat du 30 septembre 1974, supra n. 11, p. 15.

(233) Id., p. 16.

(234) GATT, Rapport du Comité de préparation des négociations commerciales, supra n. 60, p. 1.

"des avantages supplémentaires pour le commerce international des pays en voie de développement de manière à réaliser un accroissement substantiel de leurs recettes en devises, la diversification de leurs exportations et l'accélération de la croissance de leur commerce, compte tenu de leurs besoins en matière de développement"(235).

De là, les positions se diversifient. Pour certains, la non-réciprocité des pays en voie de développement devrait être absolue mais pour d'autres il faut accorder des concessions en fonction du degré de développement des divers pays en voie de développement⁽²³⁶⁾. Au niveau des tarifs, les pays qui appliquent un système généralisé de préférences en faveur des pays en voie de développement ont refusé d'inclure le SGP dans les négociations, du moins en tant que tel⁽²³⁷⁾: S'est ainsi envolé l'un des espoirs des pays en voie de développement. Certains refusent même de donner à tous les égards, un traitement différencié aux pays en voie de développement⁽²³⁸⁾. D'autres estiment qu'une solution générale des problèmes de subventions et de droits compensateurs résoudront ceux des pays en voie de développement de façon assez satisfaisante⁽²³⁹⁾.

Rien ne permet donc de percevoir un début de solution car les pays développés semblent bien loin d'accéder aux demandes

(235) Id., p. 2

(236) Id., p. 5.

(237) Id., p. 8.

(238) Note du Secrétariat du 28 juin 1974, supra n. 177, pp. 6-7.

(239) Id., p. 7.

des pays en voie de développement, de façon générale (autrement que par le biais de déclarations de principe) et de façon plus particulière, par exemple, en ce qui concerne les subventions et les droits compensateurs.

Mentionnons enfin brièvement les propositions des pays en ce qui concerne le système monétaire et les taux de change. A Tokyo, lors de l'adoption de la déclaration commune, la C.E.E. s'opposait aux Etats-Unis sur la question du lien entre cette négociation commerciale et la réforme monétaire également en cours⁽²⁴⁰⁾. Alors que les pays du Marché commun préconisaient la réforme préalable du système monétaire, les Etats-Unis s'opposaient à une telle priorité et prétendaient libéraliser d'abord les échanges. Les ententes à ce sujet sont pour le moins ambiguës car le texte modifié de la déclaration commune ménage la chèvre et le chou, sans prendre position⁽²⁴¹⁾. Sans doute

{240) Ces événements sont résumés dans S. Golt, op. cit. n. 173, pp. 12-13.

(241) GATT, Déclaration de Tokyo, supra n. 173, art. 7. Ce texte remplace les paragraphes 14 à 17 du Rapport du Comité de préparation des négociations commerciales, supra n. 60. Le nouveau texte, dont la version française est tirée de Le Devoir du 15 septembre 1973, se lit:

"La politique de libération du commerce mondial ne peut être poursuivie avec succès en l'absence d'efforts parallèles visant à la mise sur pied d'un système monétaire qui mette l'économie mondiale à l'abri des secousses et des déséquilibres qui se sont manifestés les derniers temps.

Les ministres ne perdront pas de vue le fait que ce qui va être entrepris dans le domaine commercial suppose des efforts continus pour maintenir des conditions ordon-

(...)

les pays espèrent-ils que le problème se résolve de lui-même car, les négociations commerciales du GATT ne peuvent être terminées avant 1976, alors que la réforme du système monétaire devait se faire avant 1975⁽²⁴²⁾.

Bref, les préoccupations des pays membres du GATT au début des négociations multilatérales de Tokyo touchent directement les barrières non tarifaires y compris les cas de subventions et de droits compensateurs. Certains problèmes connexes à ces domaines sont également l'objet de discussions serrées qui ne laissent guère entrevoir de solutions immédiates, ce sont les cas de l'agriculture, des pays en voie de développement et de la réforme du système monétaire. D'autres problèmes connexes ne semblent pas avoir été soulevés, du moins pas directement en relation avec les subventions et les droits compensateurs. Tels sont les

nées (en matière de change) et pour établir un système monétaire stable et équitable. Les ministres reconnaissent également que la nouvelle phase dans laquelle ils vont s'engager pour libéraliser le commerce devrait faciliter le fonctionnement ordonné du système monétaire. Les ministres sont conscients du fait qu'ils doivent garder à l'esprit ce point à l'ouverture et tout au long des négociations. Les efforts dans ces deux domaines permettront donc d'apporter une contribution efficace à l'amélioration des relations économiques internationales, en tenant compte du caractère spécifique des pays en voie de développement et de leurs problèmes".

(242) Du moins, selon les prévisions envisagées à l'époque de la déclaration de Tokyo.

cas des rabais de taxes aux frontières et des multinationales. Il faut cependant préciser que les négociations principales n'avaient pas encore débuté à l'époque de la rédaction de ce mémoire et que seuls des documents préliminaires ont été consultés, de sorte que les véritables intentions des pays ne sont connues qu'en esquisses, le véritable travail restant à venir.

Cependant, pour être complet, l'aménagement de règles nouvelles sur les subventions, au GATT, devrait être effectué en conjonction avec certaines réformes connexes concernant l'institution même du GATT, le consensus sous-jacent à l'Accord et un réaménagement de nombreuses règles désuètes.

Section b - L'aménagement de règles nouvelles: propositions diverses

Une revision des règles concernant les subventions et les droits compensateurs ne peut être effectuée sans tenir compte de l'ensemble du GATT tant au niveau de l'institution même du GATT et du consensus sous-jacent à cette institution, qu'au niveau de nombreuses règles désuètes de l'Accord⁽²⁴³⁾.

Sous-section a - Les aménagements connexes

Les circonstances ayant entouré la négociation du GATT ont largement contribué à en façonner le statut juridique. Telles

(243) Cette partie est inspirée des travaux de K. W. Dam, op. cit. n. 94, R. E. Hudec, loc. cit. n. 133, pp 1299-1380, et S. H. Jackson, op. cit. n. 1, pp. 755-789.

que planifiées à l'époque, les structures du commerce international étaient cohérentes et intégrées. La Charte de la Havane contenait la politique commerciale internationale des pays et prévoyait la création d'une organisation internationale permanente du commerce (L'ITO ou International Trade Organization) alors que le GATT ne devait être que l'ensemble des règles prévues pour ces négociations commerciales à venir ainsi que la codification des ententes commerciales négociées dans le cadre de l'ITO⁽²⁴⁴⁾. Or, la Charte de la Havane n'a jamais été adoptée et conséquemment l'ITO n'a jamais existé. Seuls furent négociés avec succès les accords généraux sur les tarifs et le commerce (GATT, de son sigle anglais) qui sont toujours en vigueur aujourd'hui tels que modifiés par les négociations multilatérales dont les dernières furent les "négociations Kennedy".

Au fur et à la mesure des problèmes, le GATT s'est institutionnalisé et est devenu une véritable organisation internationale. L'ancien secrétaire exécutif du GATT Eric Wyndham White a qualifié cet Accord:

"The General Agreement on Tariffs and Trade, as its name clearly indicates, is, juridically speaking, a trade agreement and nothing more. But because it is a multi-lateral agreement and contains provisions for joint action and decision it had the potentiality to become, and has in

(244) K. W. Dam, op. cit. n. 94, pp. 335-339; T. Flory, op. cit. n. 47, pp. 4-7; R. E. Hudec, loc. cit. n. 133, pp. 1311-1320.

fact become, an international "organization" for trade co-operation between the signatory States"(245).

Outre l'inexistence d'un organisme exécutif et l'absence de moyens d'action du Secrétariat, en personnel, en fonds et en moyens de travail, la structure étonnamment floue du GATT se concrétise par l'absence de mécanisme permanent de règlements des différends à l'intérieur de ses structures actuelles. Jusqu'à date, au fur et à la mesure des problèmes, l'assemblée générale des membres avait formé des "panels" et des groupes de travail pour résoudre les litiges de façon informelle et à la manière d'une conciliation. Efficace au début, cette façon de procéder ne pouvait satisfaire toutes les aspirations et résoudre toutes les plaintes des pays de sorte que certains membres du GATT en sont venus à souhaiter la création d'un tribunal permanent des litiges.

Relativement à ces structures informelles du GATT, il existe un perpétuel conflit ou absence de consensus entre les membres du GATT sur la nature de cette organisation. Les uns sont tenants d'un Accord général souple, sans règles strictes, sans structures, et basé sur la négociation⁽²⁴⁶⁾. Ces pays sont tenants du "statu quo" et refusent d'accorder un plus grand pouvoir à

(245) Eric Wyndham White, tel que vu dans K. W. Dam, op. cit. n. 94, p. 335. De même, au long de son ouvrage T. Flory montre le cheminement du GATT, de l'accord de commerce à l'organisation et au tribunal international du commerce, op. cit. n. 47.

(246) Ce que Hudec qualifierait de GABB ou General Agreement on Better Bargaining, loc. cit. n. 133, pp. 1365-1375. Cet auteur résume, dans cet article, les positions des divers auteurs quant à la forme que devrait adopter le futur GATT.

l'institution. Les autres désirent une organisation internationale légalement qualifiée et structurée avec règles précises et contraignantes et comprenant un mécanisme de règlement des différends⁽²⁴⁷⁾. Ce problème a été vaguement soulevé à Tokyo, sans précision autre que la proposition de certains pays qui souhaiteraient améliorer le cadre du commerce international⁽²⁴⁸⁾. Il va sans dire que ce problème est fondamental et que des changements du GATT à ce niveau affecteraient entre autres les subventions et les droits compensateurs dans leur réglementation actuelle ainsi que les propositions de réforme. Or, s'il peut sembler difficile d'instaurer un tribunal du commerce ayant juridiction sur tous les aspects du GATT, faute du consensus des pays, la création d'un mécanisme de surveillance multilatérale en matière de subventions et de droits compensateurs serait tout à fait souhaitable si l'on désire conserver un minimum d'ordre dans le domaine. Mais, avant d'examiner les propositions de règles nouvelles régissant ces aspects du GATT, examinons quelque peu les problèmes posés par l'existence de règles désuètes au GATT.

De nombreux articles du GATT sont effectivement désuets. D'abord, la règle de la nation la plus favorisée n'est pas adaptée

(247) Ibid.

(248) GATT, Rapport du Comité de préparation des négociations, supra n. 60, p. 15, par. 73.

à la situation économique des pays en voie de développement et est cause de contradiction au GATT depuis l'addition de la partie IV à l'Accord⁽²⁴⁹⁾. De même, devraient être adaptées les règles relatives à la balance des paiements et la clause de sauvegarde, lorsque la réforme du système monétaire international sera complétée⁽²⁵⁰⁾. Le Protocole d'application provisoire cause également des injustices puisque les obligations des parties seront moins lourdes selon le degré de protectionnisme des législations de ces pays au moment de leur adhésion à l'Accord⁽²⁵¹⁾. Enfin, la règle ayant trait à la révision de l'Accord pourrait causer des difficultés lors de tout remaniement du GATT car, si un amendement à l'Accord requiert la majorité des deux tiers des voix aucun pays ne peut être contraint à adhérer à un amendement⁽²⁵²⁾. Il semblera donc tout à fait impossible d'aménager de nouvelles règles et sanctions si les parties n'y adhèrent pas de façon générales et peuvent s'y soustraire par le recours à une telle disposition.

Le nombre de règles désuètes, inadaptées voire même contradictoires au GATT n'a d'égal que leur complexité. Nous n'avons soulevé que celles qui pourraient avoir une incidence sur le

(249) Voir supra, chap III, section a, sous-section b - Les pays en voie de développement.

(250) Voir supra, chap. III, section b, sous-section a - Les problèmes monétaires.

(251) Supra, n. 61-62.

(252) GATT, art. XXX.

chapitre des subventions. Une réforme en profondeur de toutes les règles serait sûrement souhaitable dans un but de cohérence et d'uniformité mais tel ne semble pas l'intention des pays du GATT, à la veille des négociations. Pour ces raisons pratiques, nous nous en tenons à un aménagement des règles relatives aux subventions et aux droits compensateurs qui, tout en tenant compte de la possibilité de l'inscrire en une refonte complète de l'Accord, peut être effectué indépendamment de cette refonte. C'est de cette façon que les parties ont réussi à aménager la réglementation relative au dumping, qui serait d'ailleurs plus complète si on y ajoutait un code des subventions et des droits compensateurs.

Sous-section b - Les subventions et les droits compensateurs

L'adoption de règles nouvelles régissant l'octroi de subventions et l'imposition de droits compensateurs suppose la possibilité d'élaborer de normes permettant de juger les effets des subventions et d'évaluer le préjudice subi pour fins d'imposition de droits compensateurs. Elle suppose également l'existence de procédures améliorées de notification et de consultation accompagnées d'une surveillance multilatérale. L'élaboration de ces règles doit enfin tenir compte de tous les éléments pouvant exercer une influence sur elles.

Nous l'avons vu, les bases économiques actuelles de la réglementation du GATT sur les subventions sont arbitraires⁽²⁵³⁾,

(253) Supra, chap. II.

car le principe du libre-échange ne tient pas compte de l'existence du secteur public et de ses investissements. Il faut donc élaborer une norme qui permette d'autoriser l'octroi de subventions qui, tout en n'ayant pas des effets désastreux sur le commerce international, mettent en oeuvre des politiques nationales légitimes et souhaitables. Certaines composantes de telles normes peuvent être cernées⁽²⁵⁴⁾. Ainsi, les préférences particulières d'un pays ne sauraient justifier toutes les subventions et l'efficacité seule de la mesure devrait être considérée⁽²⁵⁵⁾. Cette efficacité pourrait être mesurée face aux objectifs poursuivis en tenant compte d'une possibilité de sur-subventionner, des meilleurs moyens d'arriver aux mêmes objectifs et des lacunes possibles dans la mise en vigueur de cette subvention⁽²⁵⁶⁾. Ces critères pourraient servir aux discussions futures des pays du GATT dans l'élaboration de règles modifiées.

Mais, puisqu'il est difficile d'élaborer une norme objective parfaite ou unique⁽²⁵⁷⁾, le meilleur moyen serait d'arriver

(254) Voir W. E. Schwartz et E. W. Harper, loc. cit. n. 94.

(255) Id., p. 851.

(256) Id., pp. 851-853. Voir les propositions de certains pays à Tokyo, supra n. 206.

(257) Id., p. 854, où ces auteurs affirment: "Thus we are not very sanguine that a useful international standard can be devised. The key element in any process of constructive change is a willingness by the various countries concerned to appraise the effectiveness of the domestic process in passing legislation granting subsidies".

à des compromis par discussions entre les parties. C'est d'ailleurs l'attitude adoptée au GATT où l'on a commencé par établir la liste des griefs des pays concernant les barrières non tarifaires. Ensuite, sur la base de concessions mutuelles, les parties pourraient élaborer de nouvelles règles concernant les subventions et/ou accepter la réduction de subventions actuelles.

Ces nouvelles règles devront s'adapter aux réalités économiques actuelles. D'abord, elles devront réaliser l'impossibilité de s'en tenir à une philosophie économique du libre-échange et la nécessité de discuter les notions de bien-être économique international pour apprécier les objectifs et les effets des subventions. Etant donné la difficulté de concrétiser de façon objective un tel bien commun, un consensus négocié entre les réclamations des pays pourra servir de norme intermédiaire. Ensuite, seule l'efficacité des mesures envisagées pourraient être considérées.

Les problèmes particuliers du GATT devront être pris en considération tout au long de ces négociations sur les nouvelles règles. Ces problèmes ont été étudiés au long et visent tout autant l'agriculture, les pays en voie de développement et les rabais fiscaux aux frontières que les multinationales et la réforme du système monétaire international. De même, les règles désuètes devront être harmonisées, que ce soient les incohérences entre les règles régissant les tarifs, les restrictions quantitatives et les subventions, la règle de la nation la plus favorisée ou le Protocole d'application provisoire. Les règles nouvelles devront

enfin tenir compte des difficultés d'élaborer une liste exhaustive de subventions prohibées et de l'inopportunité économique de distinguer les subventions à l'exportation des subventions intérieures.

Pour ce qui est des droits compensateurs, les parties devront s'attacher à élaborer une norme significative de préjudice. Au niveau des procédures, les parties devraient requérir l'envoi d'un avertissement au gouvernement du pays visé lorsqu'une partie contractante se propose d'imposer des droits compensateurs. Cet avertissement pourrait être suivi de négociations et de consultations dans le but d'arriver à une entente: ces procédures éviteraient le recours aux mesures unilatérales. Les droits compensateurs pourraient enfin être régis par un article différent de l'article sur les droits antidumping car si les effets sont sensiblement les mêmes, les origines de ces deux phénomènes sont différents et, nous l'avons vu, il faut tenir compte des politiques nationales visées pour juger d'une subvention.

*

En résumé, ces négociations multilatérales en cours traiteront des règles du GATT relatives aux subventions et aux droits compensateurs et plusieurs solutions sont envisagées. En matière de subventions, les pays ont noté la désuétude des règles actuelles, et de nombreuses propositions sont discutées dont l'adoption d'une liste de pratiques interdites, exhaustive ou exemplative, l'élaboration de critères de prohibition ou de permission de subventions ainsi que la possibilité d'inclure les subventions intérieures qui stimulent les exportations. En matière de droits compensateurs a été notée l'importance de faire la preuve d'un préjudice avant l'imposition de tels droits. Sont proposées, l'adoption d'un code d'application des droits compensateurs, l'élaboration d'une déclaration ou note interprétative ainsi que la possibilité d'élaborer une entente sur des procédures de consultation bilatérales et de surveillance multilatérale. Les problèmes connexes portant sur la réforme du système monétaire, l'agriculture et les pays en voie de développement font l'objet de discussion, mais les taxes aux frontières et les multinationales ne semblent pas faire l'objet de l'attention des discussions portant sur les subventions et les droits compensateurs. Enfin, l'aménagement de règles nouvelles devra tenir compte des lacunes institutionnelles du GATT, de la nécessité d'un consensus des pays portant soit sur un renforcement des règles et/ou sur l'amélioration des mécanismes de conciliation, et d'une nécessité de refondre certains articles désuets du GATT. De même, devra être considérée la nécessité de tenir compte de certaines normes concernant les

subventions et les droits compensateurs mais la solution réside principalement dans les négociations et consultations des pays et requiert en dernière analyse un consensus préalable quant à la nécessité de telles règles.

*

CONCLUSIONS DE LA PREMIERE PARTIE

Les dispositions actuelles du GATT sur les subventions ne valent plus. Dès l'adoption du GATT, il existait une absence de consensus sur la teneur de ces règles et conséquemment, très peu de pays avaient accepté de se lier à l'article XVI(4). Ces bases fragiles furent davantage ébranlées par l'émergence et la consolidation du rôle important joué par le secteur public dans la vie économique. De plus en plus donc, il devient évident que la théorie du libre-échange ne peut plus être le seul critère d'évaluation de la désirabilité et de la licéité des subventions; le GATT avait d'ailleurs déjà reconnu la relativité de cette théorie en établissant des exceptions pour les tarifs et des restrictions quantitatives. Enfin, un certain nombre de faits nouveaux ont vu le jour, lesquels mettent en lumière l'inadaptation du GATT et la nécessité d'effectuer une réévaluation de toutes les règles. Les plus saillants de ces problèmes concernent le système monétaire, la situation navrante de l'agriculture, les nouvelles exigences des pays en voie de développement ainsi que l'émergence des multinationales. Toutes ces raisons postulent donc en faveur d'un réaménagement des règles actuelles.

Un tel aménagement doit tenir compte de l'intention des PARTIES CONTRACTANTES. Or à Tokyo, les pays semblent tout à fait conscients d'une bonne partie de ces problèmes et de la nécessité de renégocier les règles du GATT, même s'ils sont loin de s'entendre sur les solutions à adopter. Cette conscience du problème étant acquise, l'important est surtout de tenter de soustraire les

décisions de l'arbitraire des pays, comme c'est actuellement le cas. Il est essentiel que les subventions à interdire ou à permettre, que le degré de préjudice subi et les procédures à suivre en matière de droits compensateurs puissent être de nouveau négociés par les pays. Ce travail doit être effectué préalablement (ou conjointement) à l'adoption de procédures de règlement des différends, car rien ne sert d'élaborer des mécanismes s'il n'existe aucune norme d'octroi des subventions. Lorsque des normes minimales acceptables par la majorité auront été négociées et adoptées, il importera de prévoir des mécanismes précis et adaptés pour la négociation et la consultation des parties, en prévision des différends dans l'application de ces règles. Il pourrait être considéré qu'un comité permanent assume la fonction d'un tribunal spécialisé en la matière et la surveillance multilatérale réclamée par de nombreuses délégations à Tokyo. De cette façon, les pays pourraient se sortir de l'anarchie actuelle et, les mêmes règles négociées seraient mises en application pour tous.

Mais, en dernière analyse, toutes ces négociations doivent être motivées par le désir des pays d'arriver à une entente, par l'existence d'une volonté commune sur la nécessité de telles règles. Les documents examinés semblent démontrer la présence d'un tel désir d'arriver à un consensus chez les représentants des pays. Les résistances majeures se situent plutôt au niveau interne des pays concernés. Car, si les dirigeants et les représentants sont désireux de régir rationnellement le commerce international, il n'est pas sûr que les ressortissants de tous ces pays, les personnes et les groupes qui seraient les premiers touchés à court terme par le

retrait ou la diminution des subventions, accepteraient de telles réductions sans réagir. C'est ainsi que la deuxième partie de ce mémoire tentera de cerner l'impact, sur la scène nationale d'un pays membre du GATT, des ententes négociées au niveau international. Une attention spéciale sera accordée à l'étendue des subventions canadiennes et à leur conformité avec les règles actuelles du GATT.

Enfin, il faut resituer le problème dans son ensemble. Car, une nouvelle réglementation du GATT sur les subventions, même si elle compléterait les dispositions sur le dumping, serait incomplète sans une étude plus globale d'une politique de la compétition internationale. Tel que le soulignait H. W. de Jong,

"... This, finally, points to yet another weakness: though dumping and state export subsidies are important means to falsify international competition, they are not the only means possible. In fact, it would seem to be curious that from among the whole range of possible distortions of international competition, only international price discrimination gets treatment under GATT rules. This reflects the narrow nationalistic producer standpoint which underlies the treatment of dumping practices, but ill-compares with the broad international philosophy which otherwise characterizes GATT. Not even a trace of a bilateral or multinational approach can be found in this Article VI of the code concerning international price discriminatory action, let alone other -- may be still more damaging -- monopolist behaviour such as, for example, international market sharing agreements, concerted actions, pre-emption of markets, exclusive agreements and excluding policies by internationally dominating suppliers. Clearly, the concept of damaging international business and Government practices should be broadened, and a plea should be launched and sustained to arrive at a truly multinational code of anti-competitive behaviour to which the Contracting Parties could subscribe. It is true that research into such behaviour has not progressed very far and that dumping and (especially) export bounties are among the better known types which often qualify in this respect. But this defect can be remedied(258).

(258) H. W. de Jong, loc. cit. n. 94, p. 188.

Peu à peu, les pays se dirigent vers la prise de conscience de la nécessité de cette politique globale de la compétition. Les problèmes sont abordés un à un, d'abord par l'adoption du code anti-dumping, ensuite par l'étude des barrières non tarifaires les plus utilisées, dont un réexamen des subventions et des droits compensateurs. Les résultats du "Tokyo Round" nous indiqueront les engagements auxquels les pays sont prêts à souscrire, et dans quelle mesure nous pouvons espérer à plus ou moins long terme, une action multilatérale de cette envergure.

Toutes ces considérations reposent sur un postulat de base à l'effet que les pays désirent toujours régler de façon multilatérale le commerce international. Or, rien n'est moins sûr. Dans les dernières années s'est peu à peu effritée au GATT, ce qu'il est convenu d'appeler la "rule of law"⁽²⁵⁹⁾. L'action unilatérale s'est substituée à l'action multilatérale et, les faits soulignés dans le domaine des subventions et des droits compensateurs ne sont que les aspects isolés d'une déroute plus globale. A l'intérieur des négociations en cours, les pays se sont montrés disposés à renégocier les règles visant les subventions et les droits compensateurs. Mais, le succès de ces tractations restreintes est lié à la réussite des négociations dans leur ensemble, lesquelles nécessitent un consensus nouveau sur les principes de bases même d'un GATT à la portée de tous. Ces principes fondamentaux devront rallier les vues des pays en voie de développement et des pays

(259) Voir s.a. "What Role for World Trade", 3 Economic Impact, (1974), p. 6.

socialistes avec ceux des pays à économie de marché qui contrôlent actuellement le GATT. Il n'est donc pas difficile de concevoir que les négociations de Tokyo portent fondamentalement sur les bases mêmes du commerce international et sur la possibilité de le régler adéquatement⁽²⁶⁰⁾. Les nécessités d'une coopération internationale en ce domaine étant évidentes, il est à espérer que les pays parviendront à s'entendre sur les bases renouvelées du GATT.

*

(260) Voir M. Clairvois, "Vers un nouveau pacte mondial", L'Expansion, Septembre 1973, pp. 39-43, à la p. 41.

DEUXIEME PARTIE

LES SUBVENTIONS ET LES DROITS COMPENSATEURS AU CANADA

Introduction

La deuxième partie de ce mémoire tente d'évaluer la conformité des législations et pratiques des gouvernements fédéral et provinciaux canadiens avec les règles du GATT sur les subventions et les droits compensateurs⁽²⁶¹⁾. Un premier chapitre dégage les composantes constitutionnelles canadiennes concernant la signature des traités de commerce et leur mise en vigueur dans le droit interne pour signaler brièvement le problème posé par les subventions octroyées par les provinces. Un deuxième chapitre décrit les diverses subventions accordées par les gouvernements fédéral et provinciaux canadiens, à l'exportation et à la production de produits de base et industriels. Les effets économiques de

(261) Cette étude ne prétend pas être exhaustive car, tel que l'affirmait à ce sujet le professeur Y. Bernier: "A un certain point, en effet, les problèmes deviennent multidisciplinaires, et c'est uniquement dans le cadre d'une étude multidisciplinaire qu'ils peuvent être abordés en profondeur". Voir Y. Bernier, "La réglementation canadienne en matière de commerce et de douanes", dans R. St. J. MacDonald, Morris et Johnston, Canadian Perspectives on International Law and Organization, University of Toronto Press, Toronto, 1974, 972 p., pp. 726-755. à la p. 749. Ainsi, les très rares écrits d'économistes canadiens sur le sujet ont servi dans cette partie du mémoire aux fins de démontrer dans quelle mesure les subventions canadiennes avaient pour but d'augmenter les exportations. Mais ces écrits ne sont pas très nombreux et sont fragmentaires, de sorte que les conclusions sont également limitées.

ces subventions sont analysés en un troisième chapitre, en égard à la réglementation multilatérale des subventions codifiées à l'article XVI du GATT. Les réactions de certains pays face aux pratiques canadiennes de subventions indiqueront les effets de certaines subventions. La législation canadienne sur les droits compensateurs contenue à l'article 7 du Tarif des douanes est ensuite confrontée à la pratique canadienne concernant les droits anti-dumping et compensateurs, l'objet d'un quatrième chapitre. Enfin, un bref résumé tente de cerner les intentions du Canada pour les négociations multilatérales en cours dans le cadre du GATT.

En bref, la partie deuxième de ce mémoire tente de cerner dans quelle mesure le Canada respecte les obligations encourues par son acceptation de cet Accord multilatéral commercial, pour ce qui concerne les articles VI et XVI, et ce, par l'examen de la législation et de la pratique canadienne en la matière. Cette analyse tente également de démontrer jusqu'à quel point les désaffections des pays à l'égard des règles du GATT sur les subventions ont leurs sources dans les politiques économiques nationales des membres et dans les très grandes difficultés rencontrées lors de modifications de ces aides gouvernementales

CHAPITRE V

LA PROBLEMATIQUE CONSTITUTIONNELLE CANADIENNE

Au Canada, le pouvoir de conclure des traités est dissocié du pouvoir de les mettre en vigueur dans le droit interne. Le premier constitue une prérogative du pouvoir exécutif du gouvernement fédéral alors que le deuxième suit la distribution des compétences législatives effectuées par la Constitution canadienne entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

Section a - Le pouvoir de conclure des traités au Canada

Le gouverneur général en conseil, au Canada, possède le pouvoir de conclure des ententes internationales⁽²⁶²⁾. C'est donc l'exécutif du gouvernement fédéral qui a encouru les obligations internationales pour le Canada, en ce qui concerne l'Accord commercial multilatéral du GATT.

Sous-section a - La prérogative de l'exécutif

Il est généralement reconnu que le pouvoir de conclure des traités, au Canada, est la prérogative de la Couronne, prérogative qui est exercée par le gouverneur général en conseil, donc à toutes fins pratiques par le Cabinet⁽²⁶³⁾. Puisqu'aucune disposition cons-

(262) Voir infra n. 264 pour les réclamations concernant une compétence provinciale en ce domaine.

(263) Voir l'affirmation du directeur de la section des traités, division des affaires juridiques, ministère des Affaires extérieures, dans "Canadian Practice in International Law during 1964", III Annuaire canadien de droit international, 1965, pp. 337-338, cité par K. W. Mackenzie, dans Trade Policy in the U. S. and Canada, Praeger, New York, 1968,

titutionnelle n'indique clairement la compétence exclusive de la Couronne du chef du Canada en cette matière, certains auteurs affirment qu'il existe également une compétence de l'exécutif des provinces de conclure des traités dans des domaines de compétence législative provinciale, prétentions qui ont toujours été rejetées par le gouvernement fédéral⁽²⁶⁴⁾. Ces réclamations tentent de faire valoir que la séparation des pouvoirs effectués par la Constitution canadienne a porté à la fois sur les pouvoirs législatifs et exécutifs⁽²⁶⁵⁾ et que les tenants d'une compétence fédérale

294 pp., pp. 26-27, et note 76 du bas de la page. Voir également le Mémoire du gouvernement du Canada du 21 juillet 1952, publié dans "Laws and Practices concerning the Conclusion of Treaties", United Nations Legislative Series (ST/LCO/Ser. B/3), pp. 24-25, par. 3, partiellement reproduit par J. G. Castel, dans International Law, chiefly as interpreted and applied in Canada, University of Toronto Press, Toronto, 1965, 402 p. à la p. 864, où il est dit que, par coutume, "The negotiation and conclusion of a treaty and other international agreement is an executive act". Voir également l'opinion de J. Duff en ce qui concerne le pouvoir de conclure des traités sous l'article 132 de l'AANB dans In re matter of the authority of the Legislature of British Columbia to pass An Act to validate and confirm certain orders in council and provisions relating to the employment of persons on Crown property, (1922) 63 R.S.C. 293, à la p. 329.

(264) Voir J.-G. Castel, op. cit. n. 259, aux pp. 814 et 824; à la p. 813, cet auteur donne une bibliographie canadienne sélective sur le droit des traités. Voir également A.-M. Jacomy-Millette, L'introduction et l'application des traités internationaux au Canada, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1971, 357 p., aux pp. 69-96; une courte bibliographie concernant les deux thèses est donnée à la p. 69 de cet ouvrage.

(265) Voir A.-M. Jacomy-Millette, op. cit. n. 260, pp. 81-87. Ces présentations tentent de s'appuyer sur les arrêts Liquidators of the Maritime Bank v. The Receiver General of New Brunswick, (1892) A. C. 437; Bonanza Creek Mining Co. v. The King, (1916) A. C. 566; A.C. 566; In re Initiative and Referendum Act, (1919) A. C. 935.

exclusive en matière de conclusion de traités ont effectué une mauvaise rationalisation de certains arrêts de jurisprudence lesquels, selon eux, n'étaient pas du tout concluants et décisifs en cette matière⁽²⁶⁶⁾. Le droit canadien est donc l'objet d'une controverse doctrinale en cette matière. Toutefois, en matière de traités de commerce international, outre les arguments relatifs à une compétence exécutive, le gouvernement fédéral peut s'appuyer sur sa compétence législative énumérée en matière de commerce interprovincial et international⁽²⁶⁷⁾ pour réclamer une compétence exclusive concernant la conclusion de tels traités. Cette compétence s'étend aux barrières tarifaires incluant les droits antidumping et compensateurs, mais ne peut englober toutes les barrières non tarifaires. Conséquemment, si l'on accepte les thèses des tenants d'une compétence partagée, le droit fédéral exclusif de conclure des traités visant à limiter des barrières non tarifaires⁽²⁶⁸⁾ pourrait éventuellement être contesté par les provinces. Mais l'émergence de tels problèmes est plutôt lointaine étant donné les protestations répétées du gouvernement fédéral à l'égard de ces thèses, protestations d'ailleurs assez bien fondées sur la nécessité d'une seule représentation de l'Etat canadien sur le plan international.

(266) Ces arrêts concernent les Conventions de travail, (1937) A.C. 326 et la référence à la Cour suprême relative à la compétence législative et à la propriété des droits miniers sous-marins situés sur la côte de la Colombie-britannique, Re Off-Shore Mineral Rights of B.C. (1967), R.C.S. 792.

(267) AANB, art. 91 (2).

(268) Comme c'est le cas de la Déclaration du GATT mettant en vigueur l'article XVI (4), dans le domaine des subventions.

Enfin, soulignons que selon la pratique actuelle suivie par le Cabinet, puisque la conclusion des traités est une prérogative de l'exécutif, il n'y a pas d'obligation de les soumettre à l'approbation du Parlement pour que les obligations internationales soient encourues valablement⁽²⁶⁹⁾. Par coutume, toutefois, les traités importants du point de vue économique, militaire ou politique ont été soumis au Parlement pour approbation, par résolution⁽²⁷⁰⁾.

Sous-section b - L'adhésion canadienne au GATT

Dès la conclusion de l'Accord général, le Canada devint partie au GATT en signant le Protocole d'application provisoire du 30 octobre 1947 et s'engageait à mettre en vigueur le GATT au Canada à compter du premier janvier 1948⁽²⁷¹⁾. Comme pour la plupart des pays, l'Accord général lui-même ne fut pas signé et seul

(269) Voir Mémoire du gouvernement du Canada du 21 juillet 1952, supra n. 259, pp. 24-25, partiellement reproduit dans J.-G. Castel, op. cit. n. 259, p. 864, et cité par K. W. MacKenzie, op. cit. n. 259, p. 26 et note 77 du bas de la page.

(270) Voir l'affirmation du directeur de la section des traités, supra n. 259, p. 340, commenté par K. W. MacKenzie, op. cit. n. 259, pp. 26-27 et note 78 du bas de la page.

(271) GATT, IBDD, Vol. IV, Genève, 1969, p. 1. L'Accord est enregistré à U.N.T.S. 55/308. Ce volume IV des Instruments de base indique en appendice aux pp. 85 ss, les divers instruments juridiques de l'Accord, les dates d'entrées en vigueur, les volumes du Recueil des Traités des Nations Unies et les publications du GATT où sont reproduites les diverses dispositions de l'Accord. Une table des instruments juridiques du GATT a été également reproduite par J. H. Jackson, op. cit. n. 1, Annexe C, pp. 890-897. L'Accord Général a été reproduit au Canada dans C.T.S. 1947, nos 27 et 27A.

le Protocole d'application provisoire fut signé par le représentant canadien⁽²⁷²⁾ de sorte que, techniquement, le Canada n'est lié que provisoirement envers cet Accord⁽²⁷³⁾. Cependant, l'application provisoire de l'Accord correspond à toutes fins pratiques à une application définitive⁽²⁷⁴⁾, et, sauf ce qui concerne les législations inconsistantes avec le GATT qui étaient en vigueur au Canada antérieurement à son adhésion à l'Accord, lesquelles sont validées⁽²⁷⁵⁾ par les termes du Protocole d'application provisoire, les obligations internationales du Canada à respecter les termes du GATT sont entières.

Le gouvernement canadien présenta à la Chambre des Communes une résolution visant à faire approuver cet Accord par le Parlement, sous réserve des mesures requises pour sa mise en vigueur dans le

(272) Cette signature fut autorisée par l'ordre en conseil P. C. 4365 du 24 octobre 1947 (non reproduit à la partie II de la Gazette officielle).

(273) En ce qui concerne le Protocole d'application provisoire du GATT, voir J. H. Jackson, op. cit. n. 1, pp. 60-63. Les pays membres du GATT ont envisagé à plusieurs reprises la possibilité d'appliquer le GATT de façon définitive, mais sans résultats. Pour ce faire, les pays auraient été dans l'obligation de modifier les législations existentes incompatibles avec les termes du GATT ou d'accéder avec une clause de réserve, ce qu'ils n'étaient pas prêts à faire. Voir à ce sujet J. H. Jackson, op. cit. n. 1., pp. 64-66.

(274) Voir J. H. Jackson, op. cit. n. 1, p. 66.

(275) Protocole portant application provisoire de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, dans GATT, IBDD, Vol. IV, Genève, 1969, p. 82, par. 1 (b). Voir J. H. Jackson, op. cit. n. 1, pp. 108-110.

droit interne⁽²⁷⁶⁾. Mais plus tard, le gouvernement prit la décision de ne pas poursuivre les démarches pour obtenir l'approbation de cette résolution⁽²⁷⁷⁾. L'état incertain de l'approbation du GATT par le Congrès américain semble avoir motivé cette marche arrière du gouvernement canadien⁽²⁷⁸⁾. Depuis cette date, aucune autre mesure ne fut prise par le gouvernement fédéral pour faire approuver l'Accord général, mais le ministre canadien des finances a reconnu que le Canada était lié provisoirement⁽²⁷⁹⁾.

La Déclaration du 19 novembre 1960⁽²⁸⁰⁾ invitant les PARTIES CONTRACTANTES à mettre en vigueur l'article XVI (4) (première phrase), fut signé par le Canada le 14 avril 1961⁽²⁸¹⁾. Aucune démarche ultérieure ne fut prise par le gouvernement canadien pour obtenir l'approbation du Parlement de cette partie de l'article XVI (4). La Déclaration visant à mettre en vigueur la

(276) Débats, C.C., 1947-48, Vol. 1, le 9 décembre 1947, pp. 97-98.

(277) Débats, C.C., 1947-48, Vol. 6, p. 5916. Voir A. M. Jacomy-Millette, op. cit. n. 260, pp. 156-7, et K. W. MacKenzie, op. cit. n. 259, pp. 30-31.

(278) Voir K. W. MacKenzie, op. cit. n. 259, p. 31.

(279) Propos du ministre Abbott, Débats, C.C. 1950, Vol. 1, p. 313.

(280) Supra n. 13, 14, 15 et 50.

(281) GATT, Status of Legal Instruments, Article XVI (4), p. 73 (11 - 4.2), reproduit à IBDD, 9, p. 32. Cette signature était autorisée par l'ordre en conseil C.P. 1961-336 du 9 mars, 1961 (non reproduit à la partie II de la Gazette officielle).

deuxième phrase de l'article XVI (4)⁽²⁸²⁾ fut également signée par le Canada le 21 avril 1959⁽²⁸³⁾ mais la signature canadienne ne fut pas renouvelée et cette Déclaration cessa d'avoir effet pour le Canada le 31 décembre 1961⁽²⁸⁴⁾.

Donc, par l'exercice du pouvoir exécutif, le gouvernement fédéral canadien s'est lié aux obligations de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, ainsi qu'aux dispositions particulières concernant la première phrase de l'article XVI (4). Mais, si l'exercice de ce pouvoir relevait de la compétence du Cabinet pour la négociation et la conclusion de l'Accord, la compétence d'introduction dudit Accord dans la législation canadienne relève du pouvoir législatif. Or, ces compétences ont été partagées par la Constitution canadienne entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

(282) Supra, n. 16.

(283) GATT, Status of Legal Instruments, Article XVI (4), p. 54 (11-1.2), reproduit à IBDD, 9, p. 33. Cette signature était autorisée par l'ordre en conseil C.P. 1959-349 du 25 mars 1959 (non reproduit à la partie II de la Gazette officielle).

(284) GATT, Status of Legal Instruments, Article XVI (4), p. 74 (11-5.2) reproduit à IBDD, 9, p. 33 ss. L'acceptation canadienne fut étendue jusqu'au 31 décembre 1961, par le biais de l'article 6 de cette Déclaration de mise en vigueur de la deuxième phrase de l'article XVI (4). Voir IBDD, 9, p. 35, art. 6.

Section b - Le pouvoir d'introduire les traités dans le droit interne

Au Canada, la mise en vigueur des traités dans le droit interne doit se faire par législation⁽²⁸⁵⁾, et pour déterminer quel ordre de pouvoir détient la compétence d'introduire un traité dans le droit interne, l'on doit se référer au partage des compétences législatives effectué par la Constitution canadienne⁽²⁸⁶⁾.

Sous-section a - La mise en vigueur du GATT dans les domaines de compétence fédérale

Le GATT est un accord portant principalement sur les tarifs et les douanes. Ce domaine ressort clairement de la compétence législative fédérale⁽²⁸⁷⁾ et à cet égard, l'introduction de l'Accord dans le droit interne ne pose guère de problème de compétence constitutionnelle. Toutefois, certains aspects de l'Accord vont bien au-delà du domaine des tarifs et des douanes. Ainsi, en matière de barrières non tarifaires, les compétences relèvent très souvent des deux niveaux de gouvernement comme c'est le cas des subventions et

(285) Il semble que tous les traités n'exigent pas l'adoption d'une législation pour produire des effets dans le droit interne mais puisque nous nous limitons à l'étude du GATT, accord commercial multilatéral, il semble bien que l'adoption d'une législation soit nécessaire puisque le droit concernant les douanes est modifié. A ce sujet voir l'arrêt Francis v. The Queen (1956) 3. D.L.R. (2^e) p. 648. Pour une étude des catégories de traités requérant l'adaption d'une législation pour leur introduction dans le droit interne, voir J.-G. Castel, op. cit. n. 259, pp. 852-860, et A. M. Jacomy-Millette, op. cit. n. 260, pp. 201-227. Pour ce qui est de l'introduction dans le droit interne d'un traité visant à modifier les subventions, voir infra n. 294 et 298.

(286) La principale décision jurisprudentielle en la matière est Att. Gen. Can. v. Att. Gen. Ont. (1937) A. C. 326, aux pp. 347-48.

(287) AANB, art. 91 (2).

les implications constitutionnelles de ces dispositions du GATT seront analysées plus loin⁽²⁸⁸⁾.

Jusqu'à date, lorsqu'elle s'est faite, la mise en vigueur du GATT au Canada s'est effectuée par législation. Ainsi, les concessions tarifaires⁽²⁸⁹⁾ sont faites sous l'autorité de la loi sur le tarif des douanes⁽²⁹⁰⁾ et la modification du droit canadien concernant l'imposition de droits antidumping dut se faire par législation⁽²⁹¹⁾. Similairement, puisque les droits compensateurs sont assimilés à un tarif, l'introduction dans le droit canadien d'un accord nouveau sur ce sujet devrait se faire par législation. Car, quoique la loi sur le tarif des douanes prévoit la possibilité d'imposer des droits compensateurs au moyen d'ordres en conseil⁽²⁹²⁾ et délègue au gouverneur en conseil l'autorité d'édicter une réglementation sur ce sujet⁽²⁹³⁾, toute modification du droit canadien concernant l'imposition de droits compensateurs pour y introduire une notion de préjudice par exemple, devrait être faite au moyen d'un amendement à la législation.

(288) Infra, n. 297-298.

(289) Les concessions tarifaires modifient les droits de douane et requièrent donc une autorisation législative. Voir Francis v. The Queen, supra n. 281.

(290) S.R.C. 1970, c. C-41, art. 11. Les premières concessions tarifaires effectuées dans le cadre de la mise en vigueur du GATT au Canada furent autorisées par l'ordre en conseil C.P. 5270 du 23 décembre 1947, Gazette officielle, Partie II, 1948, Vol. I, pp. 22-23, no SOR/47-973.

(291) Par l'adoption de la loi antidumping, S.R.C., 1970, c. A-15.

(292) Supra n. 286, art. 7. Le sujet des droits compensateurs au Canada est traité au chapitre VIII, pp. 170-178.

(293) Id., art. 7, dernier paragraphe.

Les moyens de mise en vigueur d'un accord visant à restreindre ou éliminer les subventions fédérales sont les mêmes car le pouvoir de dépenser les fonds publics nécessite le consentement du Parlement⁽²⁹⁴⁾. Pour procéder à la mise en vigueur d'un accord conclu en cette matière, le Cabinet devrait donc obtenir l'approbation du Parlement pour un budget modifié. Toutefois, certaines subventions fédérales sont effectuées par la création législative d'une corporation indépendante qui reçoit statutairement l'aide du gouvernement⁽²⁹⁵⁾ et l'abolition ou la réduction de tels types de subventions devrait être effectuée sous forme de législation.

Mais le gouvernement fédéral ne possède pas tous les pouvoirs constitutionnels pour introduire le GATT dans le droit interne: il partage certaines de ces compétences avec les provinces.

Sous-section b - Le problème des subventions provinciales

Si les tarifs relèvent clairement de la compétence législative fédérale, les barrières non tarifaires sont souvent de compétence partagée. Ainsi, pour ce qui est des subventions, chaque province dispose du pouvoir de dépenser et disposer de ses fonds.

(294) Voir A.-M. Jacomy-Millette, op. cit. n. 260, p. 224. F. R. Scott est toutefois de l'avis que ce pouvoir relève de la prérogative royale, dans "The Constitutional Background of Taxation Agreements", 2 McGill Law Journal, (1955), pp. 1-10, à la page 6. Dans ce dernier cas, le Cabinet aurait tous les pouvoirs d'opérer la mise en vigueur d'un tel accord.

(295) Exemple: la loi sur l'expansion des exportations, S.R.C. 1970, C. E-18.

Comme pour la même compétence fédérale, ce pouvoir doit être exercé par législation et les modes de mise en vigueur dans le droit interne sont les mêmes qu'au niveau fédéral⁽²⁹⁶⁾. En conséquence de cette compétence partagée, le gouvernement central pourra être impuissant à faire respecter intégralement certaines obligations qu'il a encouru en devenant partie contractante au GATT. K. W. MacKenzie souligne ce problème:

"No complications arise so far as tariffs are concerned as they clearly fall within federal jurisdiction. The same is true of most of the fields of foreign economic policy which falls within the federal trade and commerce powers, but some of the most remote aspects, including attempts to regulate discriminatory provincial taxes or state trading by provincial enterprises, could cause difficulties in the future"(297).

et à sa liste de difficultés peuvent être ajoutées les subventions provinciales⁽²⁹⁸⁾.

Le GATT a prévu ce type de problème soulevé par les constitutions fédératives ou confédératives des parties contractantes.

(296) Supra n. 294 et 295.

(297) Op. cit. n. 259, p. 30.

(298) Voir à ce sujet, "Le GATT - Québec veut participer à l'élaboration de la position canadienne", dans Le Devoir, lundi 17 décembre 1973, p. 1, et G. Saint-Pierre "Perspectives économiques de 1974 - "Le Québec et les prochaines négociations du GATT", dans Le Devoir, mardi 18 décembre 1973, p. 5, et G. Provost, "Parizeau et St-Pierre sont d'accord - Québec doit participer aux travaux du GATT", dans Le Devoir, lundi 21 janvier 1974, p. 3 et 6.

L'article XXIV (12) de l'Accord limite les obligations des parties à prendre les mesures raisonnables en leur pouvoir pour que leurs administrations régionales observent l'Accord⁽²⁹⁹⁾. C'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles le gouvernement fédéral a invité les provinces à participer au comité canadien sur le commerce et les tarifs douaniers (CCCT) formé au Canada pour recevoir les représentations des divers groupes intéressés par les négociations de Tokyo⁽³⁰⁰⁾. Le gouvernement fédéral pourra donc déclarer qu'il respecte, dans la mesure de sa compétence, les obligations issues du GATT, ce qui n'empêchera pas certains pays d'élever vainement des protestations si, par exemple, les provinces entreprennent de subventionner de façon outrée leurs exportations.

*

(299) L'article XXIV (12) se lit:

"Chaque partie contractante prendra toutes mesures raisonnables en son pouvoir pour que, sur son territoire, les gouvernements ou administrations régionaux ou locaux observent les dispositions du présent Accord".

(300) Voir M. Guénard, "La Chambre de commerce de la province de Québec - Un voyage des plus fructueux à Ottawa", dans *Le Devoir*, mardi 18 décembre 1973, p. 20, et l'affirmation du directeur de la section des traités, supra n. 259, p. 338 où ce dernier souligne que dans les cas de traités dont la mise en vigueur relève des provinces, le gouvernement fédéral invite les provinces à participer aux négociations.

En résumé, au Canada, le pouvoir de conclure des traités appartient au pouvoir exécutif, lequel pouvoir est exercé par le Cabinet du gouvernement central. Mais, puisqu'il n'existe aucun texte constitutionnel, une compétence des pouvoirs exécutifs provinciaux est également réclamée, sans trop de succès jusqu'à date. En vertu de ce pouvoir exécutif fédéral, le Cabinet a signé le GATT en 1947, et la Déclaration de mise en vigueur de l'article XVI (4) du même Accord, en 1961.

Lié à l'Accord pour ce qui concerne ses obligations internationales, le Canada devait mettre en vigueur l'Accord dans le droit interne dans les domaines relevant de sa compétence législative, principalement en matière d'échanges et de commerce. D'autres aspects de l'Accord touchent cependant à des domaines législatifs partagés avec les provinces par la Constitution canadienne et à cet égard, le gouvernement fédéral pourra éprouver des difficultés à respecter intégralement le GATT. Toutefois, aucune infraction à l'Accord ne résultera de cette impuissance à imposer aux provinces le respect des termes du GATT, puisque le GATT prévoit ces difficultés pour les parties à constitution fédérative, en limitant à cet égard les obligations des gouvernements centraux à des efforts incitatifs.

Examinons maintenant l'étendue des subventions accordées par le gouvernement fédéral canadien, avec un bref aperçu des subventions provinciales.

CHAPITRE VI

ANALYSE DESCRIPTIVE DES SUBVENTIONS CANADIENNES

L'analyse descriptive des subventions canadiennes actuelles⁽³⁰¹⁾, fédérales et provinciales, est faite en fonction des schémas de classification élaborés par le GATT et codifiés à l'article XVI, lesquels schémas distinguent les subventions selon leur finalité (l'exportation ou la production) et, selon les secteurs de l'économie (les produits de base et les produits industriels). Ainsi, nous examinons les subventions canadiennes fédérales, à l'exportation et à la production, cette dernière catégorie étant subdivisée en produits de base et en produits industriels. L'analyse des subventions provinciales est plus succincte et n'est donnée qu'à titre exemplatif de l'étendue de ces types d'aide à l'économie; sont analysées les subventions à la production des produits de base et des produits industriels puisqu'il est difficile de déterminer dans quelle mesure ces aides sont orientées vers l'exportation.

Section a - Les subventions fédérales

Les subventions du gouvernement fédéral canadien sont multiples et variées: elles sont orientées à la fois vers l'exportation et la production.

(301) Cette recherche s'est terminée le 31 décembre 1974.

Sous-section a - Les subventions à l'exportation

Pour stimuler les exportations, le gouvernement fédéral a créé la Société pour l'expansion des exportations, instauré les mesures d'aide liée par le biais de l'Agence canadienne de développement international, rendu disponibles des crédits pour faire connaître à l'étranger les produits canadiens et accordé des termes privilégiés de paiement aux pays socialistes pour leurs achats de blé au Canada. Telles sont les principales mesures orientées vers l'exportation, mesures qui sont étudiées plus en détail dans les pages qui suivent.

La Société pour l'expansion des exportations fut créée le 27 juin 1969⁽³⁰²⁾, remplaçant la première société canadienne créée dans les mêmes buts, plus limités cependant, la Corporation pour l'assurance des crédits à l'exportation⁽³⁰³⁾. Créée en 1944, cette dernière corporation fournissait, moyennant considération, de l'assurance aux exportateurs canadiens, protégeant les exportations de biens et services contre les risques de non paiement par les acquéreurs étrangers⁽³⁰⁴⁾. En 1960, des crédits à long terme pour

(302) Loi sur l'expansion des exportations, S.R.C., 1970, c.E-18 et modifications.

(303) Loi sur l'assurance des crédits à l'exportation, codifiée à S.R.C., 1952, c. 105 et modifications, traitée par B. W. Wilkinson, Canada's International Trade: an Analysis of Recent Trends and Patterns, The Private Planning Association of Canada (Canadian Trade Committee), Montréal, 1968, 200 p. pp. 75 ss.

(304) S.C., 1944-45, c. 39, art. 13.

l'exportation furent également disponibles en vertu de cette loi, lorsque les importateurs ne pouvaient payer les biens acquis à l'intérieur d'une période de cinq ans⁽³⁰⁵⁾. Vers la même époque, la corporation commença à offrir des garanties inconditionnelles aux banques à charte qui finançaient de l'équipement vendu à crédit, pour des périodes de moyen et long terme⁽³⁰⁶⁾. La partie première de cette loi fut abrogée le 27 juin 1969, lors de la création de la Société pour l'expansion des exportations⁽³⁰⁷⁾, cette dernière Société pouvant être chargée de l'administration des affaires antérieurement conclues par la dissoute société pour l'assurance des crédits à l'exportation⁽³⁰⁸⁾.

La nouvelle Société pour l'expansion des exportations créée en 1969, a pour objet de "faciliter et d'accroître le commerce d'exportation au moyen d'assurances, de garanties, de prêts, et d'autres mesures financières"⁽³⁰⁹⁾. Cette corporation de la Couronne⁽³¹⁰⁾, dotée d'un capital de vingt-cinq millions de

(305) S.C., 1959, c. 24, art. 21A.

(306) S.C., 1960-61, c. 33 et S.C., 1968-69, c. 2.

(307) Supra n. 302.

(308) Loi sur l'expansion des exportations, S.C., 1968-69, c. 39, art. 39, reproduite à S.R.C. 1970, c. E-18, art. 38.

(309) S.R.C., 1970, c. E-18, art. 1.

(310) Id., art. 8.

dollars⁽³¹¹⁾ dont toutes les actions sont souscrites par le Ministre des Finances⁽³¹²⁾ et à laquelle le ministre peut prêter des fonds⁽³¹³⁾, est dotée du pouvoir de créer une ou plusieurs réserves pour payer les pertes subies dans l'exercice de son entreprise⁽³¹⁴⁾. Elle est également chargée de l'application de la partie II de la loi sur l'assurance des crédits à l'exportation⁽³¹⁵⁾.

Les pouvoirs de la Société sont nombreux. Elle peut conclure un contrat d'assurance avec une personne faisant affaire, ou ayant d'autres activités au Canada afin d'assurer cette personne contre tout risque de perte résultant dans le cadre d'une opération d'exportation, d'une cause qui résulte (entre autres) de risques d'exportations⁽³¹⁶⁾. Elle peut également prêter des fonds à un client étranger sur la garantie d'un effet ou, garantir, au moyen d'un endossement approprié ou autrement, le paiement d'un effet donné, émis ou accepté par un client étranger⁽³¹⁷⁾. Ces prêts

(311) Id., art. 11 (1). Ce montant fut porté à cent vingt-cinq millions par S.C., 1973-74, c. 13, art. 11 (1), et à quatre cent millions par la loi modifiant la loi sur l'expansion des exportations, (Bill C-9), adoptée le 20 décembre 1974, art. 1.

(312) S.R.C., 1970, c. E-18, art. 11 (2).

(313) Id., art. 13.

(314) Id., art. 15.

(315) Id., art. 38.

(316) Id., art. 24 ss.

(317) Id., art. 29 ss.

et garanties étaient limitées à un plafond de six cent millions de dollars en 1970⁽³¹⁸⁾, et furent portés à huit cent cinquante millions en 1970⁽³¹⁹⁾, à un milliard cinq cent millions de dollars en 1973⁽³²⁰⁾ et, à quatre milliards deux cent cinquante millions en décembre 1974⁽³²¹⁾. Elle est dotée du pouvoir, à certaines conditions, d'assurer un investisseur contre le risque de perte d'un investissement dans un pays étranger, du fait de guerre, d'émeute, d'expropriation, d'actes de gouvernements qui privent l'investisseur de ses droits ou qui restreignent la sortie de fonds ou de biens du pays⁽³²²⁾. Ces assurances étaient limitées à cinquante millions de dollars en 1970⁽³²³⁾, cette limite fut portée à cent cinquante millions de dollars en 1970⁽³²⁴⁾ et à deux cent cinquante millions de dollars en décembre 1974⁽³²⁵⁾.

(318) Id., art. 30.

(319) S.R.C., 1970, (2e supp) c. 8, art. 6.

(320) S.C., 1973-74, c. 13, art. 2.

(321) Loi modifiant la Loi sur l'expansion des exportations, (Bill C-9), adoptée le 20 décembre 1974, art. 1, modifiant les paragraphes 11 (1) et (2) de la loi sur l'expansion des exportations.

(322) S.R.C., 1970, c. E-18, art. 34 et modifications.

(323) S.R.C., 1970, c. E-18, art. 37.

(324) S.R.C., 1970, (2e supp.), c. 8, art. 10.

(325) Supra n. 321, art. 13, modifiant l'article 37 de la loi sur l'expansion des exportations.

Il n'est pas facile d'établir les données économiques de ces subventions⁽³²⁶⁾. Mais, les faits suivants ont pu être compilés: cinquante-et-une compagnies canadiennes ont reçu de l'aide de cette corporation⁽³²⁷⁾ pour une somme totale de \$1,528.5 millions⁽³²⁸⁾ dont 50% ont été allouées à dix corporations, soit \$895. millions, pour une moyenne de \$90. millions pour ces dernières compagnies. Les petites compagnies sont difficilement capables d'obtenir l'aide de cette corporation⁽³²⁹⁾, la raison étant une politique interne de la Corporation de développement des exportations établissant à un minimum d'un million la valeur des exportations dont on projette le financement⁽³³⁰⁾. Certaines compagnies de propriété étrangère⁽³³¹⁾ ont pu bénéficier de sub-

(326) K. Stegemann semble penser que ces mesures sont efficaces, dans Canadian Non-Tariff Barriers to Trade, The Private Planning Association of Canada (The Canadian Economic Policy Committee), Montréal, 1973. 162 p., p. 82. Certains fonctionnaires fédéraux du ministère de l'industrie et du commerce estiment que cette corporation finance 90% des subventions canadiennes à l'exportation.

(327) Débats, Chambre des Communes, vendredi le 20 décembre 1974, p. 2441.

(328) Ibid.

(329) Id., p. 2442.

(330) Ibid. Cette politique serait maintenant modifiée (Ibid.).

(331) Ibid. (principalement des compagnies américaines).

ventions⁽³³²⁾. Les taux d'intérêts imposés aux prêts à long terme ne sont pas dévoilés par la Corporation:

"In committee we found that the officials of the Export Development Corporation were exceedingly evasive; they would not give direct, open answers with regard to the activities of the corporation. This matter has been raised in the House before, but I think it should be pointed out again that the Corporation consistently refused to reveal the interest rates they are charging foreign governments with respect to the lending activity of the Corporation.

We know indirectly that much of the money has gone out at as low as 6 percent. More has gone out in the 7 percent range. In committee we were told that this information could not be made public because of competition factors. I pointed out that in the case of the Export-Import Bank of the United States, such information is readily available; in fact, it is published in their regular publications as a matter of course" (333).

D'autres détails concernant les priorités de la Corporation en termes de secteurs de production sont explicités par le ministre de l'industrie et du commerce et, ce sont principalement les secteurs spécialisés et l'industrie technologique qui sont visés par cette aide, d'après les documents analysés⁽³³⁴⁾.

Certaines autres subventions à l'exportation ont été instituées au Canada. Nous les mentionnons brièvement, étant donné leur importance plus limitée en termes monétaires: elles concernent l'aide liée, le commerce d'Etat du blé, les exonérations d'impôts par le revenu des corporations et les subventions de marketing.

(332) La compagnie M. L. Worthington Limited of Montreal (Ibid.)

(333) M. Stevens, Débats, Chambre des Communes, op. cit. n. 327, p. 2442.

(334) La Division des renseignements industriels et commerciaux, Direction des services de l'information, Ministère de l'industrie et du commerce, Le financement des industries canadiennes, pp. 8-9.

A l'heure actuelle, 66% de l'aide canadienne aux pays en voie de développement est liée, i.e., le pays donataire de l'aide a l'obligation d'utiliser ces crédits ou dons pour se procurer biens et services sur le marché canadien. C'est ce qui est appelé l'aide canadienne liée. Il est cependant difficile de chiffrer le montant de "subvention" de ces mesures canadiennes. Elles ont été mentionnées pour donner un aperçu d'ensemble des techniques de subventions canadiennes.

Certains contrats de vente de blé effectués par la Commission canadienne du blé⁽³³⁵⁾ à des pays socialistes donnent à présumer qu'il s'agit de subventions à l'exportation de blé canadien. Les termes des contrats sont très souples et les montants auxquels le blé est vendu sont inconnus⁽³³⁶⁾. Etant donné que 80% des ventes de blé canadien sont effectuées par la Commission et que toutes les pertes encourues par cette dernière sont en fait encourues par le gouvernement fédéral, il est à supposer que le gouvernement subventionne les exportations de blé de cette manière. Le rôle de la Commission canadienne du blé sera étudié au chapitre des subventions sur les produits de base.

En 1972, le gouvernement fédéral institua de nouvelles exonérations d'impôt sur le revenu des corporations (exonérations

(335) Loi sur la Commission canadienne du blé, S.R.C., 1970, c. C-12, et modifications.

(336) Tel que vu dans R. B. Schram, "International Repercussions of National Farm Policies: a Look at American Wheat Programs", loc. cit. n. 132, pp. 290, et, 324-329.

de 7%)(337). En partie, ces exonérations furent la réponse du gouvernement à l'institution des DISC(338) aux Etats-Unis ainsi que la surtaxe américaine à l'importation, et, à ce titre, elles constituent, en intention du moins, des subventions à l'exportation pour les compagnies qui bénéficient de ces subventions. Il est toutefois impossible d'évaluer l'impact de cette mesure sur l'exportation de biens par ces compagnies.

Enfin, le ministère de l'industrie et du commerce fournit des fonds pour ouvrir le marché canadien aux exportations. Entre autres, ce ministère est disposé à financer les coûts de participation des industries canadiennes aux foires et expositions internationales et, de dissémination de l'information sur les produits canadiens(339). En 1970-71, ce programme était doté d'un budget de trente-trois millions de dollars(340).

(337) Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, S.C., 1972, c. 9, art. 2-3-4, sanctionnée le 29 mars 1972.

(338) Domestic International Sales Corporation: le gouvernement permet aux corporations qui exportent par le biais d'une telle corporation de reporter les impôts sur le revenu de leurs exportations de façon telle que ce report constitue en fait une subvention à l'exportation. Ces DISC ont été l'objet de très nombreux commentaires: voir la note 161.

(339) Ministère de l'industrie et du commerce, Programmes d'encouragement et d'expansion à l'intention de l'industrie canadienne, p.10. Ces programmes sont traités par B. W. Wilkinson, op. cit., n. 303, pp. 77-78.

(340) Tel que vu dans K. Stegemann, Canadian Non-Tariff Barriers to Trade, op. cit. n. 326, p.78.

Sous-section b - Les subventions à la production

Les subventions du gouvernement fédéral canadien à la production de biens sont multiples. Nous les avons classifiées en fonction des obligations contenues à l'article XVI du GATT, i.e. en deux grands secteurs de la production, soit les subventions aux produits de base et les subventions aux produits manufacturés. A l'intérieur de ces deux classifications, nous avons tenté d'identifier les types de subventions.

i) Les produits de base

Au Canada, les subventions sur les produits de base sont essentiellement dirigées vers le domaine de l'agriculture. Les productions suivantes sont subventionnées: le grain et les produits du grain, les animaux de ferme et leurs produits, les produits laitiers, les fruits et légumes et certains autres produits spécifiques. Le Canada notifie au GATT ces subventions, conformément aux obligations énoncées à l'article XVI (1) de l'Accord, et, nous utiliserons grandement les détails de la dernière notification canadienne au GATT⁽³⁴¹⁾ pour obtenir des précisions sur les montants des subventions accordées. Lorsqu'il n'y a pas eu notification, nous mentionnerons simplement les dispositions législatives permettant l'octroi de certains types de subventions. Les subventions prennent principalement les formes de subventions pour le transport, pour l'entreposage, garanties et assurances et subventions pour le maintien des prix. Les montants estimés des subventions valent pour 1971-72 et parfois pour 1972-73, 1973 et 1974.

(341) GATT, Subsidies, Notification Pursuant to article XVI:I - Canada, document L/3830/Add.12, September 13, 1974, ci-après appelé notification canadienne.

Les grains et les produits du grain bénéficient d'aide au transport de ces produits ainsi qu'à leur storage, depuis 1941⁽³⁴²⁾. En vertu de la loi sur l'aide à l'alimentation des animaux de ferme⁽³⁴³⁾, le gouvernement fournit assistance aux producteurs d'animaux de ferme et subventionne les coûts de transport et de storage des grains utilisés pour nourrir ces animaux. Ce programme fut placé sous l'autorité de l'Office canadien des provendes en avril 1967. Aucun paiement n'est effectué à des grains destinés à l'exportation et aux céréales destinées aux consommateurs⁽³⁴⁴⁾. Le montant de la subvention est estimé à \$19,460,502. pour l'année 1971-72 soit \$7.04 la tonne⁽³⁴⁵⁾ et, à \$20,957,182 pour 1972-73 soit \$7.03 la tonne⁽³⁴⁶⁾. L'effet estimé de la subvention en est un d'égalisation des coûts de nourriture en grain pour les producteurs d'animaux de ferme au Canada⁽³⁴⁷⁾.

En vertu de la loi sur les réserves temporaires de blé⁽³⁴⁸⁾, le gouvernement canadien paie pour le storage (intérêts compris) des stocks de blé de la Commission canadienne du blé, lorsque ces

(342) Id., p. 1 et 19.

(343) S.R.C. 1970, c. L-9.

(344) Notification canadienne, p. 1

(345) Id., p. 2.

(346) Id., p. 19.

(347) Id., p. 1-2.

(348) S.R.C. 1970, c. 31 (2e supp.).

stocks atteignent cent soixante-dix-huit millions de minots. Cette subvention était de \$30,758,370, pour l'année agricole 1971-72⁽³⁴⁹⁾ et de \$17,498,519, pour 1972-73⁽³⁵⁰⁾. En 1973-74, les stocks de blé en storage ne dépassaient pas cent soixante-dix-huit millions de minots de sorte que nulle subvention ne fut versée⁽³⁵¹⁾ et, la loi sur les réserves temporaires de blé étant devenue inopérante, les paiements furent discontinués de façon permanente⁽³⁵²⁾. Si d'une part, cette subvention permettait un meilleur profit aux producteurs de blé, d'autre part, "it tended to distort production patterns at the expense of other grains"⁽³⁵³⁾.

Votée le 25 novembre 1957, la loi sur les paiement anticipés pour le grain des Prairies⁽³⁵⁴⁾ permet aux producteurs de grain de certaines régions d'obtenir paiement à l'avance sur leur production annuelle, par le biais de banques à charte, le gouvernement canadien payant les intérêts sur ces sommes⁽³⁵⁵⁾. Limitée à un maximum de \$6,000, à un prix moyen par minot fixé au début de chaque année agricole, cette subvention fut payée à un total de

(349) Notification canadienne, p. 2.

(350) Id., p. 20.

(351) Ibid.

(352) Ibid.

(353) Ibid.

(354) S.R.C. 1970, c. P-18.

(355) Notification canadienne, p. 3.

\$2,273,656. en intérêts sur ces avances pour l'année 1971-72⁽³⁵⁶⁾ et en 1972-73, la somme de \$826,988. fut payée⁽³⁵⁷⁾.

En vertu de la loi sur l'assistance à l'agriculture des Prairies, de 1939⁽³⁵⁷⁾ un programme accorde une compensation aux producteurs de blé qui perdent leurs récoltes et ce, dans certaines régions⁽³⁵⁹⁾. En 1971-72, \$3,482,116. ont été payés⁽³⁶⁰⁾ et en 1972-73, \$4.0 millions ont été payés⁽³⁶¹⁾. Ce programme est cependant en voie d'être discontinué et le gouvernement espère que l'année 1973-74 sera la dernière où il sera en vigueur⁽³⁶²⁾.

Par la loi sur l'assurance-récolte⁽³⁶³⁾, le gouvernement fédéral peut contribuer aux frais supportés par les provinces qui ont établi un plan d'assurance-récolte⁽³⁶⁴⁾. Un fonds de réassurance est également établi pour les provinces qui désirent en profiter⁽³⁶⁵⁾.

(356) Id., p. 3.

(357) Id., p. 21.

(358) S.R.C., 1970, c. P-16.

(359) Ibid.

(360) Notification canadienne, p. 6.

(361) Id., p. 23.

(362) Id., pp. 6 et 23.

(363) S.R.C., 1970, c. C-36.

(364) Id., art. 3.

(365) Id., art. 5 ss.

Institué par la loi de l'appropriation de 1971⁽³⁶⁶⁾, le programme d'ajustement sectoriel tente de diversifier, de la production du blé à d'autres productions, les fermiers de certaines régions désignées par la loi sur la Commission canadienne du blé. Destinée à contrôler la production de grain, cette subvention incite les producteurs à utiliser certaines de leurs terres à la culture de l'herbe, et espère ainsi atteindre un second but, soit une plus grande expansion de l'élevage du boeuf⁽³⁶⁷⁾. En 1971-72, ce programme a coûté \$9,806,874. pour deux millions d'acres⁽³⁶⁸⁾ et devrait atteindre un coût total de \$40 millions lors de la fin de ce programme en 1974⁽³⁶⁹⁾. Le gouvernement espère ainsi faire passer 4.0 millions d'acres de la culture du grain à celle de l'herbe⁽³⁷⁰⁾.

Le gouvernement fournit également des crédits, pour diverses fins, aux producteurs agricoles. Ces prêts sont généralement destinés à l'amélioration agricole, équipement et bâtiments⁽³⁷¹⁾,

(366) Loi de l'appropriation, P.C. 1971-892. Ce programme fut institué le 11 mai 1971.

(367) Notification canadienne, p. 6.

(368) Ibid.

(369) Id., p. 24.

(370) Ibid.

(371) Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles, S.R.C., 1970, c. F-3, et loi sur le crédit aux syndicats agricoles, S.R.C., 1970, c. F-4.

et aux prêts hypothécaires⁽³⁷²⁾. Ces subventions n'ont pas été notifiées par le Canada au GATT. Les estimés du Livre Bleu du budget des dépenses pour 1974-1975 prévoient un total de \$5,300,000. au titre de ces programmes⁽³⁷³⁾.

De nombreuses subventions tendent à maintenir les produits de l'agriculture à un prix fixe, malgré les fluctuations du marché. Ces subventions relèvent de plusieurs Commissions de mise en marché de ces produits. La Commission canadienne du blé permet deux types de subvention visant à maintenir les prix du blé. Le programme de paiements initiaux assure aux fermiers que la Commission leur fera un paiement initial égal au prix minimum que la Commission entend fixer pour le blé chaque année. La loi sur la Commission canadienne du blé⁽³⁷⁴⁾ permet au gouvernement fédéral d'assumer les déficits encourus par la Commission dans la mise en marché du blé⁽³⁷⁵⁾. En vingt-neuf ans, très peu de déficits ont été encourus⁽³⁷⁶⁾. En 1971-72, un déficit de \$3,790,956 a été occasionné pour l'orge⁽³⁷⁷⁾ mais aucun paiement n'a été nécessaire pour le

(372) Loi sur le crédit agricole, S.R.C., 1970, c. F-2, art. 11.

(373) Gouvernement du Canada, Livre Bleu, Budget des dépenses, 1974-75, p. 2-57.

(374) Supra n. 335.

(375) Ibid., art. 5 (3).

(376) Notification canadienne, p. 4.

(377) Ibid.

blé et l'avoine⁽³⁷⁸⁾. Pour 1972-73, aucun paiement ne fut requis⁽³⁷⁹⁾.

Le programme de maintien des prix du blé⁽³⁸⁰⁾ fut autorisé par les ordres en conseil P. C. 1972-1775 (août 1972) pour l'est du Canada et P.C. 1972-728 (avril 1972) pour l'ouest du Canada. Ce programme vise à maintenir à \$3.00 le minot de blé vendu pour consommation humaine⁽³⁸¹⁾. Pour 1971-72, dans l'est du Canada, la subvention totale fut de \$5,852,644.⁽³⁸²⁾ et \$8,440,565. pour 1972-73⁽³⁸³⁾. Pour l'ouest canadien, en 1971-72, \$57,322,592. furent payés en subvention⁽³⁸⁴⁾ et \$60,165,824. pour 1972-73⁽³⁸⁵⁾. Par acre, les subventions moyennes par minot furent de \$1.045 et 30.6 cent par minot pour l'est canadien pour 1971-72 et 1972-73 respectivement⁽³⁸⁶⁾. Pour l'ouest canadien, elles furent de 84.6 cents et 87.0 cents pour 1971-72 et 1972-73 respectivement⁽³⁸⁷⁾.

(378) Ibid.

(379) Id., p. 22.

(380) Loi sur la Commission canadienne du blé, supra, n. 335, art. 25.

(381) Notification canadienne, p. 7.

(382) Ibid.

(383) Id., p. 25.

(384) Id., p. 7.

(385) Id., p. 25.

(386) Id., p. 7 et 25.

(387) Ibid.

L'Office de stabilisation des prix agricoles doit soutenir le prix des denrées suivantes: beurre, fromage, oeufs, porcs, bovins, moutons, ainsi que le blé, l'avoine et l'orge cultivés en dehors de la région désignée en vertu de la Loi sur la Commission canadienne du blé. Pour les seize premières années de son programme, cette Commission a dépensé \$1,459,292,641, et pour l'année financière 1973-74, la somme de \$143,497,248, fut dépensée⁽³⁸⁸⁾.

Pour ce qui est des subventions au bétail, le prix des porcins est fixé à un minimum de 80% de la moyenne des dix années précédentes⁽³⁸⁹⁾ et pour 1971-72, la subvention totale fut de \$10,762,425, soit \$5.00 par porcine⁽³⁹⁰⁾. Pour laine de toutes qualités produite au Canada et livrée à des entrepôts enregistrés au Canada, les subventions totales furent de \$102,962, pour laine livrée en 1970-71, soit 17.3 cents la livre⁽³⁹¹⁾. En ce qui concerne les fruits et légumes, les pommes de terre furent subventionnées à un total de \$953,059, soit \$1.50 par cent livres⁽³⁹²⁾, les carottes pour un total de \$128,118, soit 0.5 cents

(388) Loi sur la stabilisation des prix agricoles, S.R.C., 1970, c. A-9, art. 3 (1), 7, 8, 9, 12. Les chiffres valent pour 1971-1972. Voir également le Rapport annuel de l'Office de la stabilisation des prix agricoles pour 1973-1974, Gouvernement du Canada, Ministère de l'agriculture, 6 p., p.2.

(389) Id., art. 8.

(390) GATT, notification canadienne, p. 8, subvention autorisée par P.C. 1972-469, le 14 mars 1972, DORS/72-73.

(391) GATT, notification canadienne, p. 8.

(392) GATT, notification canadienne, p.13, subvention autorisée par P.C. 1972-8 du 10 janvier 1972, DORS/72-8.

la livre⁽³⁹³⁾, le rutabaga pour un total de \$79,100., soit 0.24 cent la livre⁽³⁹⁴⁾, les bleuets pour un total de \$216,187; soit 1.5 cents la livre⁽³⁹⁵⁾ et la betterave à sucre pour un total de \$746,332., soit 0.86 cent la tonne (pour ce dernier produit, le prix du marché de ce produit n'a nécessité aucune subvention en 1971-72)⁽³⁹⁶⁾.

La Commission canadienne du lait⁽³⁹⁷⁾ a maintenu les prix et subventionné les produits suivants. Pour le lait, le total des subventions fut de \$84,650,293. et, \$20,356,408. pour surplus de production d'années précédentes, pour une moyenne totale de \$1.08 par cent livres de lait⁽³⁹⁸⁾. Pour la poudre de lait écrémé (subvention à l'exportation)⁽³⁹⁹⁾ sauf pour les produits en direction des Etats-Unis, les subventions furent de \$4,925,469. soit 2.0

(393) Notification canadienne, p.13. subvention autorisée par P.C. 1971-2839, DORS/71-672.

(394) Notification canadienne, p.14, subvention autorisée par P.C. 1971-2840, DORS/71-673.

(395) Notification canadienne, p.15, subvention autorisée par P.C. 1971-2463, DORS/71-586.

(396) Notification canadienne, p.16, subvention autorisée par P.C. 1970-1157, DORS/70-291.

(397) Loi sur la commission canadienne du lait, S.R.C., 1970, c. C-7, art. 3 et 10.

(398) Notification canadienne, p.10.

(399) La notification canadienne indique parfois "subvention à l'exportation" à l'égard de certains produits. Lorsque cette note était inscrite, nous l'avons reproduite.

cents la livre ⁽⁴⁰⁰⁾. Le fromage cheddar (subvention à l'exportation), sauf pour les produits destinés au marché américain, fut subventionné pour un montant de \$1,218,719. soit 14.8 cents la livre ⁽⁴⁰¹⁾. Pour la caséine et les dérivés de la caséine, les subventions totales furent de \$2,865,394; soit 35.4 cents la livre et, un paiement supplémentaire de \$92,528. pour 1970-71, soit 36.0 cents la livre ⁽⁴⁰²⁾. Le beurre (subvention à l'exportation), sauf pour les produits destinés au marché américain, reçut une subvention totale de \$912,080. pour 1970-71, soit 20.1 cents la livre, et ne reçut aucune subvention pour 1971-72 ⁽⁴⁰³⁾. Pour le lait condensé et évaporé (subvention à l'exportation) les subventions totales furent de \$20,665. soit 3.5 cents la livre ⁽⁴⁰⁴⁾. Enfin, il faut noter que les objectifs du programme de stabilisation des prix de la Commission canadienne du lait sont de contrôler la production, de sorte que les subventions sont accordées selon certaines restrictions quantitatives et, les pertes d'exportation sont reportées sur les producteurs ⁽⁴⁰⁵⁾.

(400) Notification canadienne, p. 11.

(401) Ibid.

(402) Ibid.

(403) Ibid.

(404) Ibid.

(405) Id., p. 12.

L'industrie de la pêche est également subventionnée. Les prix des produits de la pêche peuvent être soutenus par l'office des prix des produits de la pêche⁽⁴⁰⁶⁾. Des subventions pour l'amélioration ou l'achat d'équipement des pêches, et de machinerie d'entrepôts et de transformation, sont dispensées par le ministère des pêches et forêts⁽⁴⁰⁷⁾, et enfin, le ministère des finances est autorisé à garantir les prêts de pêcheurs encourus pour achat ou transformation de bateaux de pêche, d'engins de pêche, d'installations au rivage, d'immeuble servant à l'exercice d'une entreprise de pêche ou tout autre développement d'une entreprise de pêche fondamentale⁽⁴⁰⁸⁾.

Ces subventions n'ont pas été notifiées par le gouvernement canadien au GATT, et, il est difficile d'établir des chiffres sur les montants des subventions.

ii) Les produits industriels

Au départ, certains types de mesures ont été volontairement éliminées de cette analyse. En effet, toute dépense gouvernementale contient un certain élément de subvention ayant des effets plus ou moins lointains sur le commerce des biens. Nous

(406) Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche, S.R.C., 1970, c. F-23, art. 3, 9, 10.

(407) Loi sur le développement de la pêche, S.R.C., 1970, c. F-21, art. 2, 5 et amendements.

(408) Loi sur les prêts aidant aux opérations de pêche, S.R.C., 1970, c. F-22, art. 2, 3, 6, 11.

nous en tenons à l'analyse de subventions orientées à améliorer la productivité de l'industrie manufacturière canadienne. Tel que le disait K. Stegemann:

"Conceivably, many general government expenditures, such as support of education, transportation, social security, or public health, can have a protective incidence: they may lower the cost and/or improve the productivity of import-competing industries in some specific way. However, it would be futile to attempt to determine the protective incidence of infrastructure programs. Furthermore, such an approach would unduly broaden the definition of non-tariff barriers that has been adopted for this project. If one keeps in mind that intent is a crucial element in the definition of non-tariff protectionism, one has to concentrate on expenditure programs specifically aimed at supporting individual manufacturing industries. And among these programs one has to look particularly for measures that have been employed to aid industries and regions threatened by severe import competition"(409).

Ces distinctions faites, nous identifions les différents ministères du gouvernement fédéral chargés d'aménager et distribuer les diverses subventions à l'industrie⁽⁴¹⁰⁾, ayant exclu certains types de subventions, tel que mentionné ci-haut.

(409) K. Stegemann, op. cit. n. 326, p. 77.

(410) Les chiffres et données qui suivent sont tirés du Livre Bleu du Conseil du Trésor, Gouvernement du Canada, Estimés pour l'année financière se terminant le 31 mars 1975, Ottawa, Information Canada, 1974. L'analyse effectuée par K. Stegemann, op. cit. n. 326, pour l'année 1971-72 fut très utile dans l'élaboration de cette partie consacrée aux subventions fédérales sur les produits industriels.

Le ministère de l'expansion économique régionale accorde les subventions globales suivantes à l'industrie⁽⁴¹¹⁾:

	Prévisions (1974-75)	Dépenses prévues (1973-74)
En milliers de dollars		
Planification du développement et administration	\$12,873	\$10,787
Développement industriel et commerce	122,950	107,460
Assistance pour infrastruc- ture	128,776	102,783
Relèvement social et développe- ment économique rural	110,971	93,138
	<hr/>	<hr/>
Total	\$375,570	\$314,168

Le ministère de la défense nationale accordait \$54.2 millions à des programmes de recherche sur la défense, pour l'année fiscale 1974-75⁽⁴¹²⁾.

Le ministère du travail a institué deux programmes d'aide aux ouvriers ayant perdu ou menacés de perdre leur emploi par le fait d'une compétition trop forte. Ces programmes paient le salaire des ouvriers et ne constituent qu'une subvention de moindre importance pour les fins de cette analyse. Ce sont les prestations

(411) Loi sur les subventions au développement régional, S.R.C., 1970, c. R-3 et modifications, et Livre Bleu du Conseil du Trésor, supra n. 410, pp. 22-8 et 22-9.

(412) Livre Bleu du Conseil du Trésor, op. cit. n. 410, p. 15-3 traité par K. Stegemann, op. cit. n. 326, p. 81, et R. A. Matthews, Industrial Viability in a Free Trade Economy: a Program of Adjustment Policies for Canada, University of Toronto Press, Toronto, 1971, pp. 95-96.

d'aide de transition avec un budget de \$50,000, pour 1974-75⁽⁴¹³⁾ et les prestations d'aide à l'adaptation avec un budget de \$375,000, pour la même période⁽⁴¹⁴⁾.

Le Conseil National de la recherche administre un programme nommé Industrial Research Assistance Program (IRAP) pour aider la recherche et le développement industriels canadiens. Par ce programme, les salaires de personnes effectuant des recherches en sciences appliquées dans diverses industries canadiennes sont défrayés par le gouvernement canadien⁽⁴¹⁵⁾. Pour l'année fiscale 1974-75, le budget de ce programme est estimé à \$87,298,000, avec autorisation d'affecter \$17,900,000, au titre des subventions d'aide à la recherche industrielle⁽⁴¹⁶⁾.

Le ministère de l'industrie et du commerce administrait en 1973, treize programmes d'aide à l'industrie⁽⁴¹⁷⁾. Dans les es-

(413) Livre Bleu du Conseil du Trésor, op.cit. n. 410, pp. 13-11, tel que vu dans K. Stegemann, op. cit. n. 326, p. 81 et 93-96 et R. A. Matthews, op. cit. n. 412, pp. 101-108.

(414) Ibid.

(415) Loi sur le conseil national des recherches, S.R.C., 1970 c. N-14 et loi stimulant la recherche et le développement scientifique, S.R.C., 1970, c. I-10. K. Stegemann, op. cit. n. 326, p.78 et R. A. Matthews, op. cit. n. 412, pp. 88-93.

(416) Livre Bleu du Conseil du Trésor, op. cit. n. 410, p. 28-21.

(417) K. Stegemann, op. cit. n. 326, p.82. Voir la publication Incentive and Development Programs for Canadian Industry, Ministère de l'industrie et du commerce, Ottawa, 1973; R.A. Matthews op. cit. n. 412, pp. 88-108; et, Annuaire du Canada, 1970-71, Ottawa, Information Canada, pp. 800-804. Ces programmes sont autorisés par la loi sur le ministère de l'industrie et du commerce, S.R.C., 1970, c. I-II.

timés pour 1971-72, ce ministère réservait \$280.5 millions (soit 2% de toutes les dépenses fédérales) pour subventions aux industries⁽⁴¹⁸⁾. Les montants détaillés des prêts accordés ne sont pas disponibles. Mais, à propos des divers programmes de ce ministère, K. Stegemann fait diverses constatations. Les fonctionnaires de ce ministère soulignent que les prêts qu'ils accordent en vertu de ces programmes sont de nature commerciale et doivent être remboursés. Toutefois, les intérêts sont de 1% à 2% plus élevés que ceux imposés aux corporations de la Couronne⁽⁴¹⁹⁾. Ils évaluent à 1% ou 2% du taux de l'intérêt sur les prêts comme étant l'élément "subvention" de ces prêts⁽⁴²⁰⁾. Il est possible à une firme d'obtenir des fonds sous plusieurs programmes⁽⁴²¹⁾. Enfin, les buts poursuivis par les différents programmes relèvent sensiblement de l'un ou de plusieurs des suivants:

- "i) to induce the production of new goods and services and the introduction of new product technology;
- ii) to increase the efficiency with which resources are employed in the production of goods and services;
- iii) to increase the total effective market for goods and services produced by the Canadian economy"⁽⁴²²⁾.

(418) Tel que vu dans K. Stegemann, op. cit. n. 326, p. 83.

(419) Id., p. 83.

(420) Ibid.

(421) Id., p. 90

(422) Ibid.

Ce même ministère administre des subventions à l'industrie de la construction de navires. Ces subventions passaient de 25% du coût approuvé de construction d'un navire, en 1969, à 20% en octobre 1971, et seront réduites de 1/2% tous les quatre mois jusqu'à 17% en mars 1973⁽⁴²³⁾. Ce programme est destiné au financement de la construction de navires commerciaux, de taille précisée, utilisés pour le transport de biens et services et à l'exploitation de ressources minérales sous-marines. Ces navires doivent être enregistrés sur les livres canadiens dans les cinq années postérieures à la fin des travaux⁽⁴²⁴⁾.

En 1967-68, un type spécial de subvention a été institué pour le développement industriel du Cap-Breton, région qui dépend principalement de l'industrie du charbonnage pour sa subsistance économique. En vue de diversifier l'économie de l'île, a été créée la Société de développement du Cap-Breton⁽⁴²⁵⁾, corporation relevant du Conseil Privé⁽⁴²⁶⁾ et recevant, aux fins précitées, des fonds du gouvernement fédéral. Ces fonds atteignent un total de \$47,752,000. dans les estimés pour 1974-1975⁽⁴²⁷⁾.

(423) Tel que vu dans K. Stegemann, op. cit. n. 326, p. 91.

(424) Id., p. 92.

(425) Loi établissant la Société de développement du Cap-Breton, S.R.C., 1970, c. C-13.

(426) Id., art. 2, définition de "ministre".

(427) Livre Bleu du Conseil du Trésor, op. cit. n. 410, p. 22-17.

Le secteur industriel des textiles et du vêtement bénéficie d'une protection toute particulière. Le 19 mai 1971, était sanctionnée la loi sur la commission du textile et du vêtement,⁽⁴²⁸⁾ laquelle créait ladite commission dans le but d'effectuer des enquêtes sur l'industrie du textile⁽⁴²⁹⁾ et de faire des recommandations au ministre de l'industrie et du commerce⁽⁴³⁰⁾ concernant "la mise en oeuvre de mesures spéciales de protection"⁽⁴³¹⁾. Ces mesures spéciales ne sont pas mentionnées en détail (sauf deux mesures spécifiques) et l'on peut supposer qu'elles prennent diverses formes dont les subventions, les tarifs, etc. Elles doivent toutefois être conformes aux Accords généraux⁽⁴³²⁾, être fondées sur une détermination préalable de préjudice à l'industrie canadienne visée⁽⁴³³⁾ et tenir compte du principe qu'il ne faut pas protéger inutilement des branches non compétitives de l'industrie⁽⁴³⁴⁾.

(428) S.C., 1970-71-72, c. 39.

(429) Id., art. 8.

(430) Id., art. 2 et 17.

(431) Id., art. 17 (1).

(432) Id., art. 18 (b).

(433) Id., art. 9.

(434) Id., art. 18 (d).

Deux mesures spécifiques ont été prévues. D'abord, il est possible à la Commission de recommander l'inclusion de marchandises déterminées, dans la liste des marchandises d'importation contrôlée visées par l'article 5 de la loi sur les licences d'exportation et d'importation⁽⁴³⁵⁾. De plus, il est également prévu, sous certaines conditions, que la commission peut désigner certains employés visés, pour l'obtention de l'aide à l'adaptation⁽⁴³⁶⁾. L'on présume que cette aide sera accordée par le biais des programmes d'aide administrés par le ministère du travail soit les programmes d'aide de transition et d'aide à l'adaptation⁽⁴³⁷⁾.

L'industrie cinématographique canadienne bénéficie également de l'aide du gouvernement fédéral qui a institué un fonds de dix millions de dollars géré par la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne dont les buts sont de favoriser le développement de l'industrie du long métrage au Canada⁽⁴³⁸⁾.

Section b - Les subventions provinciales

Pour les fins d'une analyse brève, les subventions provinciales ont été groupées sous trois en-têtes qui sont: les fonds

(435) Id., art. 26, et S.R.C., 1970, c. E-17, art. 5.

(436) Id., art. 21.

(437) Supra n. 413-414.

(438) Loi sur la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne, S.C.R., 1970, c. C-8.

de développement industriel, de financement de l'industrie et les autres aides à l'industrie, l'aide dirigée vers le développement des ressources naturelles et les politiques d'emploi⁽⁴³⁹⁾.

Sous-section a - Les subventions de développement industriel

Toutes les provinces, sauf la Colombie-britannique, ont mis sur pied des fonds de développement industriel⁽⁴⁴⁰⁾. La Saskatchewan a établi un tel fond en 1947, qui est devenu en 1963 le Saskatchewan Economic Development Corporation dont les prêts à des industries rentables atteignaient \$5 millions en 1966, à des taux de 7½% pour 50% de la valeur des biens à nantir en gage⁽⁴⁴¹⁾. Le Manitoba établit le Manitoba Development Fund en 1958 dont les prêts à des industries rentables atteignit \$8,600,000. en 1966-67, à des taux d'intérêts flexibles⁽⁴⁴²⁾. L'Ontario s'est dotée du Ontario Development Agency en 1963, remplacée par la Ontario Development Corporation en 1966 dont les prêts garantis s'élevaient

(439) Cette classification a été partiellement empruntée à T. L. Powrie, Provincial Economic Policies, a Report prepared for the Economic Council of Canada and the Economic Council of Ontario by the Private Planning Association of Canada, mars 1969, s.p. Les autres sources de documentation à ce sujet sont principalement P. McQuillan, Federal and Provincial Assistance Programmes, Institute of Chartered Accountants of Ontario, Toronto, 1969, 64 p. et K. Stegeman, op. cit. n. 326, pp. 108-110.

(440) Voir la description de ces fonds dans T. L. Powrie, op. cit. n. 439, pp. B-12 à B-16.

(441) T. L. Powrie, op. cit. n. 439, p. B-12.

(442) Id., pp. B-13 et B-14.

en 1968 à \$5,100,000, et non garantis à \$4,700,000, à des taux d'intérêts comparables aux taux bancaires dans des secteurs à croissance lente⁽⁴⁴³⁾. La Société générale de financement fut établie au Québec en 1962 dont les investissements atteignaient \$20 millions de 1962 à 1965⁽⁴⁴⁴⁾. En 1967, fut également établi le Bureau de Crédit industriel au Québec dont les fonds devaient atteindre \$45 millions en 1971, dont les activités consistent principalement à prêter à des taux gouvernementaux au secteur manufacturier dans les cas où des prêts normaux sont impossibles à obtenir ailleurs⁽⁴⁴⁵⁾. Le Industrial Estates Limited de Nouvelle-Ecosse avait prêté \$73 millions en 1966 et préparait de nouveaux prêts de \$13 millions pour 1965-1966⁽⁴⁴⁶⁾. Ces prêts peuvent couvrir 100% de la valeur des terres et 60% de la valeur de l'équipement de l'emprunteur et de nombreux autres avantages sont offerts⁽⁴⁴⁷⁾. Enfin, Terre-Neuve prête de diverses façons, par divers programmes du ministère du développement économique, et de diverses autres façons dont la formation de sociétés de la

(443) Id., p. B-14.

(444) Id., p. B-14.

(445) Id., p. B-15.

(446) Ibid.

(447) Ibid.

Couronne au moyen desquelles il est possible d'éviter le paiement d'impôts⁽⁴⁴⁸⁾. Les subventions atteignaient \$46 millions en 1966 à des taux d'intérêts de 5% mais, les politiques d'aide sont plus restrictives depuis cette date⁽⁴⁴⁹⁾.

Outre ces prêts orientés vers le développement industriel, les provinces ont toutes développé des services de promotion et d'information⁽⁴⁵⁰⁾, certaines ont institué des subventions directes, (en Colombie-britannique pour l'établissement d'une fonderie de cuivre)⁽⁴⁵¹⁾, la Saskatchewan et le Manitoba ont établi des dons pour des secteurs d'importance dont la modernisation d'équipement, la recherche et l'entraînement technique, etc. ⁽⁴⁵²⁾. Enfin le transport est l'objet d'aide gouvernementale (ex.: le Pacific Great Eastern Railway) dans de nombreuses provinces⁽⁴⁵³⁾.

Sous-section b - L'aide au développement des ressources naturelles

L'aide des gouvernements provinciaux pour le développement des ressources est dirigée principalement vers les minéraux et les forêts. Dans le domaine forestier, les initiatives gouvernementales sont orientées vers la construction de routes (Colombie-

(448) Id., p. B-16.

(449) Ibid.

(450) Id., p. B-19.

(451) Id., p. B-20.

(452) Ibid.

(453) Id., p. B-21.

britannique)⁽⁴⁵⁴⁾, la construction de moulin à papier (Saskatchewan)⁽⁴⁵⁵⁾ ou d'usines de transformation (Manitoba)⁽⁴⁵⁶⁾, les incitations au regroupement de petites entreprises (Manitoba)⁽⁴⁵⁷⁾, le reboisement (Ontario)⁽⁴⁵⁸⁾, l'octroi de contrats spéciaux de coupes de bois (Québec, Nouvelle-Ecosse et Terre-Neuve) assorties d'exigences visant la transformation de ces produits dans la province avant exportation⁽⁴⁵⁹⁾.

Dans le domaine minéral, les incitations gouvernementales sont orientées vers l'offre de services de spécialistes techniques, la construction de routes et l'octroi de subventions pour transformation des produits à l'intérieur de la province (Colombie-britannique)⁽⁴⁵⁹⁾, le rabais de royautés (Saskatchewan)⁽⁴⁶⁰⁾, l'octroi de droits spéciaux d'exploration, assortis de contributions maximales de \$50,000. par an, et la création d'entreprises d'Etat pour l'exploration (Manitoba et Québec)⁽⁴⁶¹⁾, la construction de routes, la poursuite de projet de recherches, l'opération de relevés géologiques et de centres d'informations géologiques

(454) Id., p. B-23.

(455) Ibid.

(456) Ibid.

(457) Ibid.

(458) Id., p. B-24, B-25.

(459) Id., p. B-25.

(460) Id., p. B-26.

(461) Id., p. B-27 et B-29.

(Ontario)⁽⁴⁶²⁾, la déduction pour fins d'impôts des coûts d'exploration et d'opérations (Québec)⁽⁴⁶³⁾, etc.

Sous-section c - Les politiques d'emploi

La plupart des provinces subventionnent les écoles techniques et l'éducation des adultes à des fins de plein emploi, allant jusqu'à payer le transport, la scolarité et une allocation de travail pour ces activités⁽⁴⁶⁴⁾. Certaines provinces tentent également de réduire l'émigration par des moyens très variés ainsi que d'augmenter l'immigration de techniciens qualifiés: ces efforts sont surtout concentrés dans l'Ouest du pays où les problèmes de dépopulation sont plus aigus ainsi qu'en Ontario dont les besoins de main-d'oeuvre qualifiés sont supérieurs aux autres provinces⁽⁴⁶⁵⁾.

Bref, les provinces tentent par les moyens les plus variés de subventionner le développement des industries situées sur leur territoire que ce soit par les fonds de développement industriel, ou les dons directs, les mécanismes variés d'aide au développement des ressources naturelles ou les politiques d'emploi et d'immi-

(462) Id., p. B-28.

(463) Id., p. B-29.

(464) Id., pp. B-32 et B-36.

(465) Id., pp. B-36 et B-37.

gration. Globalement, il est estimé que chaque année, l'apport de toutes les provinces au développement économique se situe environ à \$100. millions pour incitation de départ de développement industriel:

"It has been estimated that all provinces together put an amount on the order of \$100 million a year into "start-up" assistance for manufacturing investment. That means that the provinces provide around 3 percent of the value of private net investment in non-residential construction, machinery, and equipment in Canada" (466).

L'incidence économique réelle de ces subventions provinciales sera analysée dans le prochain chapitre.

*

(466) K. Stegemann, op. cit. n. 326, p. 108.

Les subventions canadiennes sont donc multiples et variées, et, s'adressent à tous les secteurs de l'économie. Il est possible de les classer selon leurs fins apparentes, selon qu'elles visent l'expansion des exportations, le soutien de secteurs non rentables tel l'agriculture ou enfin, le remplacement des importations par l'essor de la production. Cette première classification est faite en fonction des obligations décrites à l'article XVI du GATT et c'est ce qui a été réalisé dans ce chapitre. Il est également possible de les classer selon leurs effets économiques réels. A ce titre, il est possible d'envisager que les subventions à la production perturbent, tout autant que les subventions à l'exportation, le commerce international. C'est ainsi que nous tenterons de déterminer la validité des subventions canadiennes à l'égard du GATT, à l'aide d'un examen des réactions internationales aux subventions canadiennes ainsi que d'une appréciation des effets économiques de ces dernières.

*

CHAPITRE VII

LES EFFETS DES SUBVENTIONS CANADIENNES

Pour déterminer la validité des subventions canadiennes au regard du GATT, il faut tenter d'en mesurer les effets économiques réels tout en tenant compte des réactions internationales face à ces aides gouvernementales à l'économie canadienne.

Section a - Les réactions internationales

Les réactions internationales à l'encontre des pratiques canadiennes de subventions ont été très peu nombreuses: elles se sont manifestées par l'imposition de droits compensateurs aux Etats-Unis et par certaines protestations au GATT consignées au Catalogue des barrières non tarifaires.

Sous-section a - L'imposition de droits compensateurs à l'importation de produits canadiens

Les Etats-Unis, principaux partenaires commerciaux du Canada, ont été les seuls à imposer des droits compensateurs à l'importation de produits canadiens subventionnés⁽⁴⁶⁷⁾. Pendant de nombreuses années, les douanes américaines ont imposé des droits compensateurs sur les produits laitiers subventionnés soit, le beurre⁽⁴⁶⁸⁾ et le fromage⁽⁴⁶⁹⁾, mais l'imposition de ces droits compensateurs a été discontinuée aux dates respectives suivantes:

(467) C'est du moins ce qui ressort d'enquêtes auprès des fonctionnaires concernés du ministère de l'industrie et du commerce.

(468) Treasury Decisions nos 42937, 43067, 4855, Customs Regulations of the United States, Dec. 16.24, p. 1802.

(469) Id., nos 50093, 53182, p. 1802.

pour le beurre, le 31 mai 1955⁽⁴⁷⁰⁾ et pour le fromage, le 1er avril 1968⁽⁴⁷¹⁾, et ce, après consultations entre les gouvernements canadien et américain.

Un autre cas d'imposition de droits compensateurs américains fut celui des pneus radiaux Michelin⁽⁴⁷²⁾. L'usine Michelin installée à Bridgewater en Nouvelle-Ecosse, ayant bénéficié de subventions fédérales accordées dans le cadre de subventions fédérales de développement régional, et d'autres subventions provinciales et municipales, fut accusée par le Trésor américain de pouvoir, par là, exporter à prix moindre sur le marché américain et, conséquemment des droits compensateurs furent imposés et sont toujours perçus⁽⁴⁷³⁾. A noter, que la législation américaine concernant les droits compensateurs n'exige pas la preuve de préjudice pour imposer de tels droits: seule doit être faite la preuve de la subvention accordée⁽⁴⁷⁴⁾. Cette décision souleva de nombreuses protestations, le Canada soutenant que "it is doubtful that material injury or threat of material injury could have been established in view of the small proportion of the United States market for

(470) Id., no 55365, p. 1802.

(471) Id., no 68-147, p. 1802.

(472) Cette question a été amplement traitée par R. V. Guido et M. F. Morrone, "The Michelin Decision: a Possible New Direction for U. S. Countervailing Duty Law", 6 Law and Policy in International Business, (1974), pp. 237-266.

(473) Treasury Decisions, no 73-10, op. cit. p. 1802.

(474) United States Tariff Act, 1930, Section 303.

tyres which might have been taken by imports from Michelin"⁽⁴⁷⁵⁾.
L'affaire est maintenant l'objet de consultations au GATT en vertu de l'article XXII⁽⁴⁷⁶⁾.

Enfin, il semble que l'exportation de plomb en destination des Etats-Unis ait soulevé certaines protestations⁽⁴⁷⁷⁾ mais, aucun rapport n'indique qu'il y a eu imposition de droits compensateurs.

Sous-section b - Les protestations au GATT

Au niveau du GATT, le Catalogue des barrières non tarifaires contient deux plaintes émanant des Etats-Unis et visant les subventions canadiennes suivantes. Ces plaintes visent le fonds de \$10 millions, créé en 1968, afin d'aider la production de longs métrages canadiens⁽⁴⁷⁸⁾. Les effets escomptés et contestés de ces subventions sont la restriction des importations canadiennes de films et, la concurrence illégitime à l'exportation de films canadiens⁽⁴⁷⁹⁾. Egalement critiquées par ce pays, sont les subventions accordées à l'usine Michelin Tire Ltd: ces subventions

(475) GATT, Memorandum by the Canadian Delegation, Group 3(b) - Countervailing Duties, document MTN/3B/W/6, 10 June 1974, p. 5, note 1 du bas de la page.

(476) Id., p. 9, paragraphe 28.

(477) Id., p. 7, note 1 du bas de la page, mentionnant la lettre du 27 mars 1974 émanant de la commission du tarif, par le président du conseil sur le coût de la vie, "re lead imports from Australia and Canada".

(478) Supra n. 438.

(479) GATT, Catalogue des barrières non tarifaires, document MTN/3B/1, p. 10.

ont été mentionnées auparavant⁽⁴⁸⁰⁾ et la note versée, au Catalogue par les Etats-Unis, reprend la même plainte⁽⁴⁸¹⁾.

Ces oppositions faites par les Etats-Unis, soit par l'imposition de droits compensateurs pour le beurre, le fromage, et les pneus Michelin, soit de façon plus informelle, pour le plomb, ou enfin par le biais de la consolidation des plaintes de tous les pays concernant les barrières non tarifaires, pour les pneus Michelin et les films canadiens, constituent à peu près le résumé des oppositions portées contre les subventions canadiennes⁽⁴⁸²⁾. Cette quasi absence de recours unilatéral et international illustre bien l'état d'esprit des parties au GATT en ce qui concerne le respect de la réglementation sur les subventions. Car, si tous subventionnent au niveau national la production et l'exportation de biens, il devient malaisé d'imposer des droits compensateurs ou d'exprimer des protestations devant l'organisme compétent, à l'encontre des subventions des autres. Pour juger de la validité des subventions canadiennes au regard du GATT, il faudra donc tenter d'en évaluer les effets économiques⁽⁴⁸³⁾.

(480) Supra n. 472 ss.

(481) GATT, Catalogue des barrières non tarifaires, supra n. 479, p.11.

(482) Nous verrons, au chapitre suivant, les plaintes portées au chapitre des barrières non tarifaires et concernant la législation canadienne sur les droits compensateurs, infra chap. VIII.

(483) Cette évaluation économique est évidemment très fragmentaire, vu la littérature canadienne très peu abondante sur le sujet.

Section b - Les effets économiques des subventions canadiennes

L'analyse des effets économiques des subventions fédérales et provinciales est faite dans le but de déterminer dans quelle mesure les pratiques canadiennes de subventions influent sur le libre commerce international des biens et, dans quelle mesure donc, le Canada respecte les obligations encourues par son adhésion au GATT.

Sous-section a - Les subventions fédérales

Certaines mesures d'aide gouvernementale sont explicitement dirigées vers l'exportation. Ainsi, les diverses mesures d'assurances, prêts et garanties à l'exportation, d'aide liée, de programmes de promotion et de commerce d'état à l'exportation du blé, constituent, à des degrés divers dans leurs effets quantitatifs, des mesures destinées à favoriser l'exportation de biens produits au pays. Puisqu'elles visent essentiellement les produits manufacturés⁽⁴⁸⁴⁾, elles vont directement à l'encontre de l'article XVI, paragraphe 4 du GATT, auquel le Canada est lié. Nous retrouvons ces mesures à la liste des subventions dressée par le GATT et analysées au chapitre 1 de la première partie de ce mémoire⁽⁴⁸⁵⁾.

(484) Sauf les mesures d'aide à l'exportation du blé, pour lesquelles le Canada n'est tenu que de notifier le GATT, aux termes de l'article XVI (1) du GATT, et, de tenir des consultations avec les pays lésés si les exportations prenaient plus qu'une part équitable du marché mondial du commerce de ce produit.

(485) Supra n. 25.

Ces mesures ont été tolérées jusqu'à présent. Sans doute parce qu'aucun préjudice sérieux n'a été encouru par les pays importateurs, mais surtout parce que de nombreux pays utilisent de telles subventions. Cette tolérance ne constitue quand même pas une justification de l'emploi de telles mesures au regard des obligations du GATT, mais elle permet de les utiliser sans trop craindre les protestations. Dans la suite de cette analyse, nous essaierons de voir pourquoi ces mesures augmentent les exportations. Soulignons toutefois au passage, que l'article XVI (1) du GATT exige notification de toutes les subventions à l'exportation (voir notre analyse faite au chapitre 1 de la première partie) or, il appert que le Canada n'a notifié aucune des subventions faites au secteur des produits industriels.

Quoiqu'elles soient toutes des subventions à l'exportation⁽⁴⁸⁶⁾, ces mesures sont d'importance diverse. L'action de la Société pour l'expansion des exportations est de loin la plus importante⁽⁴⁸⁷⁾. L'effet des mesures incitatives de cette société était décrit de la façon suivante:

"Moreover, it is difficult to make any firm statement as to whether the capital exports would have occurred without the financial backing of the corporation. On the one hand, it may be argued that, regardless of the availability of insurance, it is not likely that Canadian producers would have received the contracts if they had not been competitive. On the other hand, it should not be forgotten that the terms upon which payment can be made are, in fact, an important negotiating point in any contract, and therefore the ability

(486) B. W. Wilkinson, op. cit. n. 303, p. 75.

(487) Aux dires d'un fonctionnaire du ministère de l'industrie et du commerce, cette société finance plus de 90% des exportations canadiennes qui sont subventionnées.

of Canadian manufacturers to offer longer terms would help to prevent their being at any disadvantage vis-à-vis other potential suppliers. We shall, therefore, assume that 50 per cent of the sales of capital equipment financed under Section 21A are, directly attributable to this legislation. This may be high, but the reader can easily make some other assumption - and will find that our conclusions are not altered substantially".

et,

"With respect to these provisions (crédit et assurances) it may be said that, while increases in exports can seldom be attributed in a straightforward manner to improved credit and insurance arrangements, such arrangements do have the effect of removing just one more obstacle from improved Canadian export performance in general. We have not assumed, however, that any export may be attributed to these additional credit arrangements, so that any overestimate with respect to section 21A, therefore, may be partly counterbalanced in this way"(488).

Les mesures d'aide liée constituent également des subventions à l'exportation mais les effets d'exportation de ces mesures sont limités:

"However, the amounts involved are not large: between 1950 and 1963, for example, exports financed through bilateral aid amounted to only about \$20 million annually, and probably no more than 40 percent of this annual amount would support exports of highly manufactured goods. Moreover, there has been little change in the annual aid, so that this factor is not significant when it comes to "explaining" the recent spurt forward in highly manufactured exports"(489).

(488) Ce souligné est le nôtre. B. W. Wilkinson, op. cit, n. 303, p. 76-77. M. Wilkinson adressait ces commentaires à la corporation sur l'assurance des crédits à l'exportation, mais ils s'appliquent également à la Société pour l'expansion des exportations et ce, d'autant plus que le budget de cette dernière n'a fait qu'augmenter.

(489) Id., p. 78, note 1 du bas de la page.

Ces constatations demeurent sans doute les mêmes aujourd'hui, même si les budgets de l'Agence canadienne de développement international ont augmenté⁽⁴⁹⁰⁾.

Pour ce qui est des contrats à long terme d'exportation de blé, les effets incitatifs de contrats conclus par la Commission canadienne du blé avec de nombreux pays socialistes pourraient possiblement devenir importants, surtout en raison des quantités exportées. Certains estiment toutefois que les marchés socialistes sont peu fiables à long terme, et risqués du fait des politiques d'auto-suffisance alimentaires de ces pays⁽⁴⁹¹⁾. De toute manière, le Canada ne contrevient pas à ses obligations internationales, puisqu'il s'agit d'un produit de base, domaine où les pays n'ont pas banni les subventions à l'exportation. De plus, le Canada a notifié au GATT le fait que la Commission canadienne du blé fixe les prix du blé⁽⁴⁹²⁾ mais n'a pas indiqué spécifiquement ces contrats à long terme, ni les conditions desdits contrats: il contrevient donc, en partie, à son obligation de notifier au GATT ce commerce d'Etat du blé tel que pratiqué dans ces contrats à long terme. Enfin, les pays lésés pourraient protester que le Canada accapare une part illégitime du marché de ce produit et requérir des négociations sur ce sujet⁽⁴⁹³⁾.

(490) En 1973, K. Stegemann, op. cit. n. 326, p. 82, estime réel mais limité l'impact de l'aide liée canadienne sur les exportations.

(491) R. B. Schramm, "International Repercussion of National Farm Policies: a Look at American Wheat Problems", op. cit. n. 132, p. 329.

(492) Notification canadienne, supra n. 341, p. 7

(493) Supra, n. 37 et 118.

Les programmes de marketing des produits canadiens sont dotés d'un budget encore limité et sont d'ailleurs trop récents pour en mesurer l'impact quantitatif sur les exportations. Cette mesure est sûrement trop indirecte pour qu'elle fasse l'objet de plaintes au GATT et, il semble bien douteux qu'elle soit l'objet d'interdiction.

Enfin, à toutes fins utiles, il est impossible d'identifier les mesures d'exonération d'impôts sur le revenu des corporations comme étant une subvention à l'exportation. Il paraît impossible dans l'état actuel des Accords généraux, de porter plainte au GATT à ce sujet. Il n'est pas moins indéniable que le Canada a introduit cette mesure pour rétorquer aux DISC américains ainsi qu'à la surtaxe à l'importation et qu'à ce titre les effets économiques pourraient avoir été prévisibles. Les experts canadiens ont dû estimer qu'une augmentation des exportations serait possible, ou du moins qu'on pallierait ainsi, par une baisse des coûts à la production, les effets de la surtaxe américaine, de sorte qu'en intentions et possiblement dans les faits, cette mesure est une subvention à l'exportation, quoiqu'elle ne soit pas manifestement illégale au regard du GATT.

Tel que souligné dans la première partie de ce mémoire, la distinction faite au GATT entre les subventions à l'exportation et les subventions à la production ne repose sur aucun fondement économique⁽⁴⁹⁴⁾. Parfois même les subventions à la production peuvent causer davantage, ou du moins tout autant de préjudices que les subventions à l'exportation. Mais, les effets des subventions à la production sont nombreux et souvent difficilement perceptibles.

Le GATT ne défend pas les subventions sur les produits de base, il exige seulement qu'elles soient notifiées⁽⁴⁹⁵⁾. Le Canada a notifié la plupart de ces subventions et de ce fait il respecte ses obligations. Les schèmes de stabilisation des prix agricoles sont également autorisés à certaines conditions⁽⁴⁹⁶⁾, ce qui valide la majeure partie des subventions fédérales sur les produits de base. En conséquence, est seulement soulignée l'étendue du protectionisme canadien en ce domaine, puisqu'à moins de preuve que le Canada détient plus qu'une part équitable du commerce mondial d'un produit de base⁽⁴⁹⁷⁾, aucune infraction à l'encontre du GATT n'est relevée.

(494) Supra n. 106-107.

(495) GATT, art. XVI (3).

(496) Supra n. 42.

(497) Supra n. 37. et 18.

L'agriculture canadienne reçoit la majeure partie des subventions canadiennes sur les produits de base, que ce soit dans le domaine du transport et de l'entreposage pour ce qui est du blé, de l'assurance et des crédits divers, y compris les crédits de diversion des cultures ainsi que des diverses mesures de soutien des prix qui sont destinés aux produits du blé, aux animaux de ferme, aux produits laitiers et aux fruits et légumes. Cette situation canadienne n'est que le reflet de la situation internationale du protectionisme agricole⁽⁴⁹⁷⁾, où le GATT a reçu le plus cuisant échec. Les subventions ne sont d'ailleurs pas les seuls moyens protectionnistes employés, les restrictions quantitatives et les tarifs étant également très répandus, de sorte qu'en ce qui concerne les produits de l'agriculture, les véritables prix ou valeurs moyennes des produits sont inconnus pour la plupart et impossibles à établir avec précision. Il est donc difficile d'évaluer les effets des subventions canadiennes, entre autres pour cette raison, mais il est évident que toute nouvelle entente multilatérale visant les produits de base, obligerait le Canada, comme bien d'autres pays, à effectuer un ajustement global des politiques nationales concernées, ajustement qui n'irait pas sans protestations des agriculteurs canadiens. Il n'est qu'à consulter les débats de la Chambre des Communes du premier semestre de 1975

(497) Supra n. 115-134.

sur le projet de Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest⁽⁴⁹⁸⁾ pour vérifier le climat protectionniste qui s'instaure au pays lorsqu'on touche au domaine des subventions agricoles, que ce soit pour les augmenter, les réduire ou en modifier les techniques.

Les subventions à la production de produits industriels ne sont pas interdites par le GATT: elles doivent être notifiées et le cas échéant, faire l'objet de consultation avec les PARTIES CONTRACTANTES qui en seraient lésées⁽⁴⁹⁹⁾. Au Canada, ces subventions ne sont pas notifiées au GATT et seules deux de ces subventions ont fait l'objet de plaintes: ce sont les subventions à la production de longs métrages canadiens et à la production des pneus Michelin⁽⁵⁰⁰⁾. Il semblerait donc que le Canada ne respecte pas une partie de ses obligations vis-à-vis le GATT puisqu'il ne notifie pas les subventions qu'il accorde à la production de biens.

D'autre part, étant donné que le marché de consommation canadien est tellement restreint, il est évident que toute subvention à la production, dans la mesure où elle permet à une industrie de devenir plus compétitive, aura l'effet d'une subvention à l'exportation puisque ces productions accrues ne seront pas toutes absorbées sur le marché national. C'est ainsi que selon K.

(498) Loi portant stabilisation du produit net de la production et de la vente du grain de l'Ouest et modification consécutive de certaines lois, projet de loi C-41, présenté en première lecture à la Chambre des Communes le 4 décembre 1974.

(499) Supra n. 32-34 et 52.

(500) Supra n. 478-482.

Stegemann, les programmes du ministère de l'industrie et du commerce ont pour la plupart un effet de restriction à l'importation, de stimulant à l'exportation et souvent les deux effets conjugués⁽⁵⁰¹⁾. D'ailleurs le rapport Herb Gray ne déclarait-il pas, à propos d'un programme d'aide de ce ministère (le programme DIP) que ce programme "apparently takes careful account of the ability of the recipient to penetrate export markets and to acquire its inputs in Canada"⁽⁵⁰²⁾. Le cas de ces subventions montre bien les inconsistances d'un GATT qui distingue entre les subventions à l'exportation et à la production alors qu'en fait, ces deux types de subventions produisent les mêmes effets économiques. Le Canada est ainsi justifié d'accorder des subventions à la production sur ces biens puisque le GATT ne les a pas interdites.

Les subventions du ministère de l'expansion économique et régionale devraient, normalement constituer une mesure acceptable d'un gouvernement, destinée à contrebalancer les déséquilibres

(501) K. Stegemann, op. cit. n. 326, p. 86-87, le tableau qu'il a établi à ces pages indique bien les effets économiques de ces subventions. Voir également la p. 83 où il affirme: "Of course, the loan programs must offer advantages to firms applying for direct loans or insured loans, or else these firms would use commercial financing".

(502) Government of Canada, Foreign Direct Investment in Canada, Ottawa: Information Canada, 1972, p. 353, tel que vu dans K. Stegemann, op. cit. n. 326, p. 90.

régionaux à travers le pays. Malgré ces objectifs politiques et sociaux, normalement étrangers à une subvention visant l'exportation de biens, le gouvernement américain a imposé des droits compensateurs aux produits exportés par l'usine Michelin, l'une des bénéficiaires de telles subventions⁽⁵⁰³⁾. Le gouvernement canadien allègue qu'il serait bien difficile d'établir le préjudice subi par les usines américaines du fait d'exportations issues de l'usine Michelin.

Ce fait situe bien le problème des politiques gouvernementales légitimes et supportées par des subventions à objectifs strictement nationaux, face à une réglementation inadéquate des subventions et droits compensateurs au GATT. Si dans le cas de Michelin les intentions n'ont pas été des plus limpides (établir l'usine à proximité des frontières américaines ne constitue guère une présomption de pureté d'intention)⁽⁵⁰⁴⁾, il n'en reste pas moins que ces politiques de subventions axées sur des objectifs d'ordre purement national ne devraient pas entraîner de sanctions par les pays importateurs. Une clarification des types de sub-

(503) D'autant plus surprenant, que le gouvernement américain administre également des nombreux programmes d'aide à l'expansion régionale, tel que vu dans R. Guido et M. F. Morrone, "The Michelin Decision", op. cit., n. 472.

(504) Il n'est d'ailleurs pas sûr que ces types de subventions de développement régional soient économiquement les plus rentables. Voir à ce sujet R. S. Woodward: "The Capital Bias of DREE incentives", Vol. VII, no. 2, Canadian Journal of Economics, (1974), pp. 161-173.

ventions à condamner, faite par le GATT, permettrait d'éviter ces situations plus ou moins injustes. Le Canada n'a sûrement pas octroyé ces subventions à des fins d'exportation seulement et, à ce titre n'a pas manqué à ses obligations envers le GATT; il aurait cependant dû les notifier.

Les subventions à la recherche du ministère de la défense nationale et du conseil national de la recherche peuvent éventuellement affecter le commerce d'exportations canadiennes et constituer une subvention à l'exportation. Toutefois, ces programmes de recherche font partie d'initiatives normales d'un gouvernement, et, si à titre théorique elles constituent en partie une subvention à l'exportation, elles ne violent pas les obligations du GATT.

Enfin, les subventions à l'industrie de construction de navires constituent des subventions à l'exportation et le Canada aurait dû les éviter, ainsi que les notifier au GATT (puisqu'il les a octroyées malgré leur caractère illégitime).

Sous-section b - Les subventions provinciales

Le gouvernement canadien en adhérant au GATT, ne s'est pas engagé à limiter les subventions des gouvernements provinciaux⁽⁵⁰⁵⁾. Cependant, ces subventions sont susceptibles d'influer sur le commerce des biens de sorte qu'il convient d'en analyser les effets.

(505) Supra n. 299.

Les gouvernements provinciaux sont limités, géographiquement, dans leur sphère d'aide à l'économie, et monétairement, puisque leurs moyens financiers sont plus limités que ceux du gouvernement fédéral⁽⁵⁰⁶⁾. De plus, l'efficacité du protectionisme provincial dépend de l'immobilité des facteurs de production d'une province à l'autre et cette condition n'existe pas entre les provinces à cause de la mobilité du capital et de la main-d'oeuvre⁽⁵⁰⁷⁾. Seuls certains facteurs de production sont relativement immobiles dans les provinces tels les ressources naturelles, plus spécialement l'agriculture et les pêches, ainsi que certains facteurs sociaux tels la langue au Québec, les groupes d'ouvriers non spécialisés, certains groupes ethniques dont les Indiens. Il en résulte que globalement, les subventions provinciales ne peuvent guère être accordées de façon non économiques⁽⁵⁰⁸⁾ puisque les conditions de base pour un protectionisme efficace sont absentes⁽⁵⁰⁹⁾. D'ailleurs, les efforts des provinces sont davantage dirigés vers la compétition interprovinciale ou inter-

(506) Supra n. 466.

(507) Voir T. L. Powrie, op. cit. n. 439, pp. A-9 à A-15.

(508) Ibid.

(509) Quoiqu'à cet égard K. Stegemann se montre plus prudent en affirmant: "It has not been possible to acquire specific information on the import-competing effects of specific provincial measures", op. cit. n. 326, p. 109.

régionale⁽⁵¹⁰⁾ que vers la compétition internationale, or, à ce niveau les mêmes politiques provinciales s'annulent mutuellement pour ce qui est de l'effort compétitif⁽⁵¹¹⁾. Enfin, les compétences géographiques limitées des provinces et les sommes engagées ne font qu'ajouter au verdict de marginalité des subventions provinciales par rapport à la contribution fédérale en ce domaine. Il n'en reste pas moins que cet aspect pourrait causer certains inconvénients au Canada dans l'hypothèse d'une nouvelle entente internationale visant à limiter l'aide de l'Etat dans le domaine économique des subventions à la production.

*

(510) Voir K. Stegemann, op. cit. n. 326, p. 109.

(511) Voir T. L. Powrie, op. cit. n. 439, p. A-16.

Par ses politiques de subventions, le Canada s'ingère donc par de très nombreux moyens dans le libre-échange international des biens. A ce titre, il contrevient largement aux obligations encourues par son acceptation de l'article XVI du GATT. Mais le Canada n'a pas tellement encouru de blâme international sur ce sujet car les Etats-Unis ont été les seuls à imposer des droits compensateurs sur certains produits laitiers et sur les pneus Michelin, lesquelles subventions bénéficiaient pourtant de l'immunité respectivement parce qu'elles étaient, soit des subventions de stabilisation de prix agricoles, soit des subventions à la production destinées au développement régional. Les Etats-Unis ont également été les seuls à porter plainte au Catalogue des barrières non tarifaires du GATT à l'encontre de subventions canadiennes accordées à l'industrie cinématographique et à l'usine Michelin.

Pourtant, le Canada contrevient de bien d'autres façons à l'article XVI du GATT, car il accorde des subventions à l'exportation de produits industriels par le biais de la Société pour l'expansion des exportations, principalement, mais également par l'aide liée et l'aide au marketing de produits canadiens. Cependant, les subventions à l'exportation des produits de base par les contrats à long terme de vente de blé sont justifiées au regard du GATT. Mais, toutes ces subventions à l'exportation auraient dû être notifiées et le Canada n'en a notifiée aucune. Au chapitre des subventions à la production, la position canadienne est plus solide et, quoique seules les subventions sur les produits de base aient été notifiées alors que, là aussi, toutes requéraient notification au GATT, les subventions cana-

diennes à la production sont tout à fait justifiables dans l'état actuel du GATT.

Enfin, cette revue de la validité des subventions canadiennes via les obligations du GATT démontrent à quel point les règles actuelles du GATT sont incohérentes et mériteraient d'être modifiées. Car, peut-on qualifier de subventions à la production une aide gouvernementale visant uniquement à augmenter les exportations? C'est le cas de très nombreux programmes fédéraux d'aide à l'industrie lesquels sont en réalité des subventions à l'exportation. Le nombre des subventions canadiennes, contrevenant ou non aux obligations actuelles du GATT, n'est pas unique parmi les PARTIES CONTRACTANTES. Les obligations gagneraient à être précisées ou réaménagées et les pratiques illicites à être bannies. Mais surtout puisqu'il semble à peu près inutile et irréaliste d'exiger le retrait des subventions accordées par les pays, il faut que le bien-fondé de la réglementation actuelle soit réexaminé.

Mais comment le Canada réagit-il à l'importation de produits subventionnés?

*

CHAPITRE VIII

LES DROITS COMPENSATEURS AU CANADA

Pour remédier au préjudice causé par l'importation de produits subventionnés, les pays peuvent imposer des droits compensateurs, aux conditions énoncées à l'article VI du GATT. Au Canada, la législation sur les droits compensateurs ne respecte pas les exigences du GATT, mais la pratique canadienne en cette matière tient compte des obligations internationales encourues par l'adhésion au GATT. Toutefois, des plaintes furent portées au GATT à l'encontre de la législation canadienne et il serait préférable que le Canada modifie ou abroge ses dispositions législatives autorisant l'imposition de droits compensateurs.

Section a - La législation et la pratique canadienne sur les droits compensateurs

Au Canada, la législation et la pratique d'imposition de droits compensateurs ne correspondent pas: la première est en contradiction avec le GATT et la deuxième ne l'est pas.

Sous-section a - La législation

L'un des premiers pays à adopter une législation anti-dumping⁽⁵¹²⁾, le Canada n'adopta un texte prévoyant l'imposition de droits compensateurs qu'en 1955. Cette année-là, l'article 6A fut ajouté à la loi sur le tarif des douanes et prévoyait la

(512) Cette première législation fut adoptée en 1904. Voir J. Viner, op. cit. n. 72, pp. 192-204.

possibilité que des droits compensateurs soient perçus sur l'importation au Canada de produits subventionnés⁽⁵¹³⁾. Cet article constituait une reproduction plus ou moins fidèle de l'article VI du GATT concernant les droits compensateurs. Ainsi, à l'exception des exigences de préjudices retrouvées à l'article VI du GATT ainsi que de différences marquées concernant la notion de prix normal des biens⁽⁵¹⁴⁾, l'on notait des similarités concernant la définition de subvention⁽⁵¹⁵⁾, l'exclusion de remise de taxe aux frontières pour biens exportés⁽⁵¹⁶⁾ et l'impossibilité de prélever à la fois un droit antidumping et un droit compensateur sur le même produit⁽⁵¹⁷⁾. Cet article existe toujours et se retrouve à l'article 7 de l'actuelle loi sur le tarif des douanes⁽⁵¹⁸⁾, toutefois, lors de l'adoption de la loi sur l'antidumping, le législateur canadien a abrogé le paragraphe 3 de cet article, lequel empêchait l'imposition simultanée d'un droit antidumping et compensateur⁽⁵¹⁹⁾. Mais, chose curieuse, cet article 7 ne fut jamais utilisé et, les règlements dont l'adoption

(513) Consolidé à S.R.C., 1952, c. 60, art. 6.

(514) GATT, art. VI (6a) et VI (1).

(515) Loi sur le tarif des douanes, S.R.C., 1952, c. 60, art. 6A (2a), et GATT, art. VI (3).

(516) Id., art. 6A (2b), et GATT, art. VI (4).

(517) Id., art. 6A (3), et GATT, art. VI (5).

(518) S.R.C., 1970, c. C-41, art. 7. L'article se lit:

"7. (1) Lorsque le gouverneur en conseil est d'avis que des marchandises subventionnées d'une classe ou d'une espèce fabriquée ou produite au Canada ont été ou peuvent être produites au Canada ont été ou peuvent être directement ou indirectement importées au Canada, il peut déclarer lesdites marchandises assujetties à un droit supplémentaire visant leur importation, égal au montant de la subvention versée au titre

avait été prévue par le paragraphe 4 n'ont jamais été édictés.

Une autre disposition législative permet l'imposition de droits compensateurs au Canada. En effet, tel que mentionné au chapitre des subventions à la production des produits industriels⁽⁵²⁰⁾, la loi sur la commission du textile et du vêtement permet au ministre

desdites marchandises et déterminé par lui.

(2) Dans le présent article "marchandises subventionnées" signifie des marchandises

a) à l'égard de la production, fabrication, transformation, achat, vente, exportation ou importation desquelles une subvention a été payée directement ou indirectement par un gouvernement hors du Canada ou par un organisme quelconque relevant dudit gouvernement, ou

b) dont ledit gouvernement ou ledit organisme a disposé à pertes et comprend toutes marchandises qui en sont obtenues ou dérivées par fabrication, montage, transformation ou autrement;

"subvention" ne comprend pas le montant d'un impôt intérieur frappant les marchandises dans le pays d'origine ou d'exportation, dont les marchandises ont été exemptées ou dont elles ont été ou seront allégées sous forme de remise ou de drawback.

(3) Aux fins du présent article, des marchandises peuvent être réputées d'une classe ou espèce non fabriquée ou produite au Canada lorsque des marchandises similaires de production canadienne ne sont pas offertes en vente aux agences ordinaires de distribution en gros ou au détail, ou à tous les acheteurs à des conditions égales dans des circonstances semblables, eu égard aux usages du commerce.

(4) Le gouverneur en conseil peut édicter les règlements jugés nécessaires à l'application et à l'exécution des dispositions du présent article."

(519) S.C., 1968-69, c. 10, art. 37 (2).

(520) Supra n. 428 ss.

de l'industrie et du commerce de prendre des mesures spéciales de protection⁽⁵²¹⁾. L'on peut s'imaginer que ces mesures prennent la forme d'un tarif qui serait de la nature d'un droit compensateur lorsqu'il y a importation de produits subventionnés qui causent préjudice à la production nationale. Même si ces tarifs ou droits compensateurs devront se conformer aux exigences du GATT, et être fondés sur une détermination préalable de préjudice⁽⁵²²⁾, cette loi spéciale ajoute à la confusion législative canadienne en matière de droits compensateurs.

Sous-section b - La pratique

Ainsi, le Canada possède une disposition législative permettant l'imposition de droits compensateurs à l'importation de produits subventionnés, mais ne l'a jamais mise en vigueur, ne l'a jamais appliquée. Plusieurs explications peuvent être données pour cette situation. Des conversations avec certains fonctionnaires fédéraux concernés ont donné les explications politiques suivantes: d'abord, sur le plan des relations entre pays, l'imposition de droits compensateurs n'est guère appréciée par le pays visé car elle constitue une attaque directe aux politiques de subventions

(521) S.C., 1970-71-72, c. 39, art. 2 et 7.

(522) Id., art. 18b et 9.

nationales du gouvernement étranger. En conséquence, le Canada a, dans la mesure du possible, préféré passer par le biais des consultations directes avec les gouvernements concernés lorsque surgissaient des problèmes ayant trait aux effets des subventions. De plus, tel que vu précédemment, le Canada subventionne systématiquement et sur tous les plans et, s'il se montrait trop récalcitrant à l'importation de produits subventionnés, pourrait voir imposer le même traitement du prélèvement des droits compensateurs à ses exportations.

Une deuxième explication a trait à l'application de la loi antidumping canadienne. L'on sait que lorsqu'un produit subventionné est vendu sur le marché étranger, la cause du prix moindre auquel le produit est écoulé est parfois difficile à discerner. Parfois également, les compagnies pratiquent le dumping d'une part, et reçoivent des subventions d'autre part, de sorte qu'un pays peut très bien imposer un droit antidumping à des produits subventionnés, sur la seule base de l'évaluation de la valeur réelle des marchandises, sans tenir compte de la cause lointaine de ce dumping. Ainsi, la loi canadienne sur l'antidumping ne comportant pas l'obligation de déterminer la cause du dumping⁽⁵²³⁾

(523) Supra n. 519, art. 3. Cet article stipule:

"Il est levé, perçu et payé sur toutes les marchandises sous-évaluées entrées au Canada pour lesquelles le Tribunal a rendu une ordonnance ou pris des conclusions, avant l'entrée des marchandises, portant que le dumping des marchandises de la même sorte

pourrait très bien être utilisé pour contrecarrer les effets d'une subvention sur les produits importés au Canada, car, la définition d'une marchandise sous-évaluée est fondée sur la notion de prix, sans mention de la cause du prix moins élevé. Certains fonctionnaires fédéraux admettent d'ailleurs qu'à l'égard de certains produits subventionnés à l'étranger, l'octroi de ces subventions pourrait avoir été l'une des causes du dumping de ces biens au Canada et, des droits antidumping pourraient avoir été prélevés (524); certains exemples de dumping donnés par M. R. de C. Grey dans son analyse de l'évolution du système antidumping canadien tendent à confirmer ces dires (525). Cette pratique canadienne a l'avantage d'être plus conforme au GATT, l'article 3 de la loi antidumping canadienne respectant davantage le GATT, la preuve d'un préjudice à la production canadienne de marchandises semblables étant exigée à cet article.

-
- a) a causé, cause ou est susceptible de causer un préjudice sensible à la production au Canada de marchandises semblables, ou
 - b) a sensiblement retardé ou retarde la mise en production au Canada de marchandises semblables, un droit antidumping d'un montant égal à la marge de dumping des marchandises entrées".

(524) L'un des exemples donnés par ces fonctionnaires a été celui des huit dérivés de produits de l'agriculture (oeufs) originant de plusieurs pays européens. Dans ce cas, l'enquête de dumping avait abouti à un non-lieu, les preuves de préjudice étant insuffisantes.

(525) R. de C. Grey, The Development of the Canadian Antidumping System, The Private Planning Association of Canada (Canadian Economic Policy Committee), Montréal, 1973, 112 p., p.25-26. Les exemples donnés à ces pages par M. Grey concernent les lacunes de la loi antidumping canadienne, lacunes permettant à des filiales canadiennes de sociétés américaines subventionnées aux Etats-Unis, de détourner licitement la loi canadienne sur le dumping. C'est aussi un exemple de l'action des multinationales vis-à-vis l'octroi de subventions.

Section b - Les réactions internationales

Quoiqu'il en soit de ces pratiques, certains pays estiment que le Canada érige une barrière au commerce international en ne tenant pas compte de l'élément préjudice dans sa législation concernant les droits compensateurs. En 1973, la Yougoslavie et les pays membres de la CEE ont fait observer que

"Lorsqu'il institue un droit compensateur, le Canada ne tient pas compte de l'élément de préjudice, bien que l'article VI de l'accord général, comme d'ailleurs la législation de la CEE, en ait fait une condition indispensable de chaque mesure de défense"(526)

Les représentants canadiens tentèrent de justifier cette dérogation résultant de l'article 7 de la loi sur les tarifs douaniers en affirmant n'avoir jamais utilisé cet article:

"Le représentant du Canada a fait observer que cette notification repose sur des renseignements erronés et devrait être supprimée. Le Canada n'a jamais appliqué de droits compensateurs mais s'il devait le faire, les critères définis à l'article VI seraient respectés. Les représentants du Canada ont fait des déclarations dans ce sens lors de réunions au GATT, le Canada ne bénéficie donc sur ce point d'aucune exemption au titre du Protocole d'application provisoire"(527).

Au point de vue de l'Accord général, cette mesure a cependant été jugée licite parce que conforme au Protocole d'application

(526) GATT, Catalogue des barrières non tarifaires, Livre 1, document MTN/3B/1, p. 53, le 8 février 1974.

(527) Ibid.

provisoire⁽⁵²⁸⁾. Toutefois, il est difficile d'imaginer comment l'article 6-A (l'actuel article 7 de la loi sur le tarif des douanes voté le 28 juillet 1955, a pu être jugé antérieur à l'adhésion du Canada à l'Accord général en 1947 (dont l'article VI), à moins d'estimer suffisant que les dispositions antidumping canadiennes préexistantes à l'Accord général⁽⁵²⁹⁾ incluaient la possibilité d'imposition de droits compensateurs (l'article 6A voté en 1955 n'étant qu'une application d'une loi préexistante). Une conclusion s'impose: cette disposition devrait être abrogée et remplacée par certains articles pertinents intégrés au code anti-dumping ce qui rendrait la législation plus cohérente à la pratique canadienne, quitte à réaménager la législation suite aux décisions prises au Tokyo Round.

*

(528) Ibid.

(529) Datant de 1903, supra n. 512.

La législation canadienne est donc clairement en contradiction des obligations internationales encourues par le Canada, au chapitre de l'article VI du GATT. Mais, suite à une plainte au GATT portant sur l'irrégularité de la législation canadienne en matière de droits compensateurs, l'on a jugé que le Canada pouvait justifier cette anomalie par le Protocole d'application provisoire. Toutefois, la pratique canadienne s'est conformée, pour sa part, à ces obligations, tous (hypothèse) les cas de subventions étant traités par le biais de la loi canadienne sur l'antidumping. A la longue, cet article concernant les droits compensateurs dans la législation canadienne, s'est révélé absolument inutile et il vaudrait mieux que le législateur canadien l'abroge, ne serait-ce que pour rendre la loi canadienne plus apparemment conforme aux exigences du GATT. Cette abrogation éviterait les embarras causés par les plaintes de pays concernés au chapitre des barrières non tarifaires. De plus, une loi plus claire et indépendante de la législation antidumping aurait l'avantage d'identifier les cas d'imposition de droits compensateurs et les pays visés auraient la possibilité d'intervenir au débat. D'ailleurs, aux négociations ouvertes à Tokyo, le Canada propose que les membres du GATT traitent dans un article différent de l'article VI actuel, les droits compensateurs⁽⁵³⁰⁾. Il est donc très conscient du problème posé par sa législation mais, il porte le débat au GATT avant de clarifier sa législation.

*

(530) Infra n. 545.

CHAPITRE IX

LA POSITION CANADIENNE AUX NEGOCIATIONS DE TOKYO

Le Canada participe au "Tokyo Round" et est préparé à traiter des barrières non tarifaires⁽⁵³¹⁾. Au comité 3(b) chargé de l'étude des subventions et des droits compensateurs, le Canada a déposé deux documents⁽⁵³²⁾ qui sont des documents de discussion et ne constituent pas la position finale du gouvernement canadien⁽⁵³³⁾. De façon générale, le Canada écarte la possibilité de réduire les droits des membres du GATT⁽⁵³⁴⁾ dans les négociations en cours et souligne que le Protocole d'application provisoire ne constitue pas un droit issu de l'Accord⁽⁵³⁵⁾. Sans réduire les droits des membres, ni sanctionner le droit d'ériger de nouvelles barrières au commerce, le Canada envisage la possibi-

(531) Communiqué de presse, ministère de l'industrie et du commerce, Ottawa, le 12 septembre 1973, p. 1-3.

(532) GATT, Multilateral Trade Negotiations, Group 3(b) - Countervailing Duties - Memorandum by the Canadian Delegation, document MTN/3B/W6, 10 June 1974, 14 p; et, GATT, Group 3(b) - Continuation of the Work on Export Subsidies - Statement made by the Delegate for Canada at the Meeting of Group 3(b) on 29 May 1974, document MTN/3B/W5, 31 May 1974, 4 p.

(533) Id., p. 1.

(534) GATT, Statement made by the Delegate for Canada at the Meeting of Group 3(b) on 29 May 1974, MTN/3B/W5, op. cit. n. 532, p. 1.

(535) Ibid.

lité d'imposer de nouvelles obligations aux pays, par voie de concessions mutuelles⁽⁵³⁶⁾. Toutefois, le GATT est le fruit d'un équilibre entre droits et obligations des parties, équilibre dûment négocié et qu'il faut respecter⁽⁵³⁷⁾.

Section a - Les problèmes envisagés

Plus précisément, le Canada traite des problèmes visant les subventions, les droits compensateurs et le préjudice matériel et, envisage diverses alternatives de solutions.

Sous-section a - Les subventions

Le Canada estime qu'au GATT l'on ne s'est pas suffisamment penché sur l'analyse des subventions et sur ce qui constitue une subvention passible d'imposition de droits compensateurs⁽⁵³⁸⁾. Puisque les gouvernements utilisent aujourd'hui à peu près toutes les subventions possibles, dont très peu sont essentiellement orientées vers l'exportation, le GATT devrait se pencher sur une clarification des subventions interdites⁽⁵³⁹⁾. Il faudrait préciser si les obligations du GATT concernent également les entités

(536) Ibid.

(537) Id., p. 2.

(538) GATT, Memorandum by the Canadian Delegation, 10 June 1974, op. cit. n. 532, p. 8.

(539) Ibid.

privées ou si elles visent uniquement les agences gouvernementales⁽⁵⁴⁰⁾ et la relation entre les articles VI et XVI mériterait d'être précisée, cette relation ayant toujours été peu claire⁽⁵⁴¹⁾. Pour ce qui est d'une liste des pratiques interdites, le Canada exprime des doutes, même s'il demeure disposé à étudier une telle liste. Les doutes portent sur le fait que:

"No matter how comprehensive the list might be, countries might find other ways of maintaining their competitiveness, especially if the impact on the national flow of goods of particular measures could be regarded as being incidental to the domestic objectives for which the subsidy had been granted"⁽⁵⁴²⁾.

Sous-section b - Les droits compensateurs

Au départ, le Canada estime qu'il faut distinguer deux problèmes différents: le problème issu du dumping et celui issu de l'octroi de subventions, pour en traiter les sanctions de façon différente⁽⁵⁴³⁾. Même si les gouvernements confondent ces phénomènes dans leurs législations en prenant en considération le seul prix ou valeur réelle des marchandises, il n'en reste pas moins que ces deux notions sont différentes⁽⁵⁴⁴⁾ et vouloir régler ces deux notions et pratiques différentes en un seul article concernant les droits antidumping et compensateurs (l'article

(540) Ibid.

(541) Ibid.

(542) Id., p. 9.

(543) Id., pp. 2-3.

(544) Ibid.

VI) est une erreur. Ainsi:

"It may well be that the attempt to deal with both types of situations in the same article has had, on balance, a perverse effect" (545).

Des règles différentes sont donc requises pour sanctionner ces pratiques différentes⁽⁵⁴⁶⁾ et, elles devraient tenir compte de la nécessité d'un préjudice pour autoriser un pays à imposer des droits compensateurs⁽⁵⁴⁷⁾, le Canada se refusant à accepter le caractère automatique de ces derniers⁽⁵⁴⁸⁾.

Egalement importantes sont les subventions à la production et leur sujétion à l'imposition de droits compensateurs car, si les subventions à l'exportation ne laissent aucun doute quant à leur sujétion aux droits compensateurs, "there is much more uncertainty concerning its applicability in cases where there is no connexion in policy and programme terms between the granting and payment of the subsidy and export performance"⁽⁵⁴⁹⁾.

(545) Id., p. 3.

(546) Id., p. 4.

(547) Ibid.

(548) GATT, Statement made by the Delegate for Canada at the meeting of Group 3(b) on 29 May 1974, op. cit. n. 532, p. 3.

(549) GATT, Memorandum by the Canadian Delegation, 10 June 1974, op. cit. n. 532, p. 5.

Sous-section c - Les autres problèmes connexes

Dans l'imposition de droits compensateurs, d'autres problèmes sont également d'importance et devraient être étudiés par les pays. Ces problèmes reliés sont du domaine du préjudice matériel subi, de l'étendue des subventions visées et, les consultations entre gouvernements⁽⁵⁵⁰⁾.

Pour le Canada, le sujet du préjudice cause des préoccupations suivantes: les dispositions actuelles ne sont pas assez précises⁽⁵⁵¹⁾, il existe trop de divergences entre les exigences posées par les différents gouvernements à cet égard⁽⁵⁵²⁾, un minimum d'augmentation des importations devrait être exigé avant l'imposition de droits compensateurs, et les critères énumérés à l'article 3 du code antidumping devraient être gradués selon leur importance⁽⁵⁵³⁾. Enfin, le Canada, tel que souligné, refuse l'imposition automatique de droits compensateurs⁽⁵⁵⁴⁾.

Les questions posées par le Canada en matière de subventions ont été exposées ci-haut. Elles concernent la définition des

(550) Id., p. 6.

(551) Ibid.

(552) Id., p. 7.

(553) Ibid.

(554) Id., p. 8.

subventions, les organismes visés par les obligations du GATT, la relation entre les articles VI et XVI du GATT, et, l'opportunité de procéder à l'élaboration d'une liste exhaustive de subventions interdites⁽⁵⁵⁵⁾.

Pour le Canada, les consultations entre gouvernements constituent le meilleur moyen d'éviter une escalade des réactions en matière de subventions et de droits compensateurs. Elles pourraient être obligatoires avant la mise en vigueur de toute action⁽⁵⁵⁶⁾ et couvrir l'étendue de la subvention, son impact sur les échanges, les objectifs des gouvernements concernés, et la possibilité d'employer d'autres méthodes d'atteinte de ces objectifs qui seraient moins dommageables pour le commerce international⁽⁵⁵⁷⁾. De telles consultations viseraient les subventions à l'exportation ainsi que celles qui restreignent les importations⁽⁵⁵⁸⁾.

Section b - Les alternatives

Le Canada examine subséquentement les alternatives suivantes au problème global des subventions et droits compensateurs:

(555) Supra n. 538ss.

(556) GATT, Memorandum by the Canadian Delegation, 10 June 1974, op. cit. n. 532, p. 10.

(557) Ibid.

(558) Ibid.

l'adoption d'un code, l'insertion d'une note interprétative à l'article VI, l'adoption de nouvelles procédures de consultations bilatérales et de surveillance multilatérale, un article XVI renforcé ou un nouvel article permettant de contrecarrer les effets des subventions, ou enfin, une combinaison des mesures ci-haut énumérées⁽⁵⁵⁹⁾.

Sous-section a - L'adoption d'un code ou d'une note interprétative à l'article VI

La question de l'adoption d'un code a déjà été examinée⁽⁵⁶⁰⁾ et, à ce sujet, le Canada estime que sauf pour ce qui est de la définition du dommage matériel, ce code n'aurait que peu de ressemblance au code antidumping et que l'application systématique et automatique de droits compensateurs devrait être interdite⁽⁵⁶¹⁾.

(559) Id., pp. 10-11.

(560) Le Canada indique que: "The idea was discussed during the preparation of the Anti-Dumping Code and it was subsequently agreed at the twenty-fourth session of the CONTRACTING PARTIES that a working party should be set up to study "countervailing duties, subsidies and other export incentives". The working party was never established. However, the question came up again during discussions in the Committee on Trade in Industrial Products, and it was agreed that the terms of reference of Working Group 1 of the Committee should be broadened to include countervailing duties and subsidies." Id., p.11, note 1 du bas de la page.

(561) Id., p. 11.

De même, l'on devrait prévoir le cas des pays tiers subissant un préjudice indirectement⁽⁵⁶²⁾. Enfin, ceux qui n'adhéreraient pas au code poseraient un problème: sans doute faudrait-il adopter la même solution trouvée devant ce même problème lors de l'élaboration du code antidumping, soit, traiter tous les pays sur la base de la nation la plus favorisée, qu'ils adhèrent ou non au code⁽⁵⁶³⁾. Enfin, il se demande si des sanctions seraient possibles⁽⁵⁶⁴⁾?

Pour ce qui est d'une note interprétative, le problème serait de clarifier les critères de dommages causés et, quels types de subventions seraient sujets à des droits compensateurs. L'emphase serait mise sur la nécessité de consultations entre gouvernements avant de prendre action⁽⁵⁶⁵⁾.

Sous-section b - Les nouvelles procédures de consultation

Doit-on prévoir, à l'article VI du GATT, la consultation entre pays y compris une surveillance multilatérale de ces consultations, avant qu'un pays ne prenne la décision d'imposer des droits compensateurs? Le Canada estime cette solution très possible. Ces mesures de consultation seraient plus strictes que celles prévues aux articles XXII et XXIII⁽⁵⁶⁶⁾. Outre l'examen de l'ampleur de la subvention,

(562) Id., p. 11-12.

(563) Id., p. 12 et note 1 du bas de la page.

(564) Id., p. 12.

(565) Ibid.

(566) Id., p. 9.

"Consultation should also cover a variety of other issues, such as a review of the evidence of the degree of injury caused or threatened, the nature of the subsidy, the planned duration of the subsidy programme, the objective of programme and the impact on trade. The parties might also examine whether other policy devices might be found which would reduce or eliminate the trade distorting effects of the subsidies while permitting achievement of the same general policy objectives. This would be particularly important in regard to import replacing subsidies which, of course, would also have to be dealt with under any new consultative arrangements"(567).

Ces mesures devraient être considérées par le Comité, selon le Canada, à cause du danger de conflit et d'escalade dans les différends entre gouvernements à ce sujet⁽⁵⁶⁸⁾.

Sous-section c - Un article XVI plus exigeant

Au contraire de certains qui estiment que le problème principal réside dans l'emploi irréfréné de subventions et devrait donc être résolu par un renforcement de l'article XVI⁽⁵⁶⁹⁾ du GATT, le Canada pense que l'inadéquation des dispositions actuelles de l'article VI avec la réalité d'aujourd'hui constitue le problème majeur⁽⁵⁷⁰⁾. En conséquence, un nouvel article permettant de contrecarrer les effets des subventions serait préférable.

(567) Id., p. 13.

(568) Id., p. 12.

(569) Id., p. 13.

(570) Id., p. 14.

Une brève note à la fin du mémoire canadien traite du problème particulier des pays en voie de développement. Cette note conclut que si les problèmes généraux concernant les subventions et les droits compensateurs sont résolus, les problèmes des pays en voie de développement seront, possiblement, résolus par le fait même, pour ce sujet précis⁽⁵⁷¹⁾.

*

(571) Ibid.

Après avoir envisagé plusieurs solutions, le Canada semble préférer la voie traditionnelle de la consultation entre les gouvernements pour l'imposition de droits compensateurs. Cette nécessité de la consultation préalable pourrait être codifiée en un nouvel article du GATT, lequel rendrait le GATT plus conforme aux réalités actuelles et permettrait de résoudre certains des problèmes posés par l'emploi si vastement répandu des subventions. Une fois cette réforme effectuée, il y aurait lieu également de clarifier l'article XVI du GATT pour déterminer plus précisément les obligations des parties.

*

CONCLUSIONS DE LA DEUXIEME PARTIE

Le Canada ne peut se conformer entièrement à ses obligations internationales au chapitre des subventions, vu la compétence constitutionnelle partagée avec les provinces en cette matière. Mais, en matière de réglementation des droits compensateurs, sa compétence est entière.

Le Canada accorde de nombreuses subventions à l'exportation et à la production de biens, et à ce titre, il se conforme à des degrés divers aux exigences du GATT. Les subventions canadiennes à l'exportation contreviennent au paragraphe 4 de l'article XVI du GATT. Certains des moyens utilisés sont contenus à la liste des pratiques de subventions visées par l'article XVI alors que d'autres moyens sont plus licites. Toutefois, les pays tolèrent ces pratiques et aucune plainte n'a été portée contre ces subventions.

Les subventions canadiennes accordées à la production dans le secteur des produits de base ne contreviennent pas à l'Accord, parce qu'elles ne sont pas interdites. Le Canada a satisfait à son obligation de les notifier au GATT. Les subventions canadiennes accordées à la production de biens industriels sont les moins facilement classifiables. Certains types de subventions relèvent d'une politique d'aménagement national de la production, de développement régional, de recherche, de reclassement de la main-d'oeuvre. D'autres types de subventions ont des effets plus facilement camouflés sous le titre de subventions à la production: c'est là le noeud du problème des subventions à

la production. Si le Canada estime tout à fait légitime d'accorder de telles subventions, certains pays les contestent et estiment qu'elles constituent à certains égards des subventions à l'exportation. C'est le cas des subventions accordées à l'usine Michelin. Pour résumer, certaines subventions canadiennes à la production de biens industriels sont nettement limitées au secteur national et par là sont en conformité avec le GATT, alors que d'autres types de subventions sont orientées vers l'exportation et à ce titre, elles suscitent des protestations. Mais, il est difficile d'évaluer avec précision les effets des subventions à la production et conséquemment les certitudes ne sont pas possibles.

Pour ce qui est de droits compensateurs, le Canada possède un texte législatif qui, tout en étant conforme à l'Accord par le biais du Protocole d'application provisoire, suscite les protestations de certains pays qui voudraient y voir une obligation de prouver un préjudice. Or cette législation ne fut pas utilisée. Elle apparaît donc tout à fait inutile et devrait être abrogée, de façon à rendre la législation canadienne plus conforme aux exigences actuelles du GATT.

Enfin, au Tokyo Round, le Canada reconnaît la désuétude des articles XVI et VI du GATT et est préparé à en négocier les clauses. Pour ce faire, il a présenté deux documents étudiant la situation actuelle et présentant l'analyse de diverses alternatives. Il semble bien qu'il soit prêt à favoriser davantage l'élaboration de nouvelles règles de conciliation bilatérales renforcées de sur-

veillance multilatérale pour améliorer la réglementation actuelle.

L'analyse de la situation canadienne au regard de la réglementation du GATT concernant les subventions montre à quel point les difficultés prennent leurs sources dans les politiques économiques nationales. Car, pour implanter au niveau national les exigences d'un accord conclu sur la scène internationale, le Canada, comme bien d'autres pays, doit procéder au niveau législatif, et, les résistances sont toujours très fortes lorsqu'il s'agit de modifier l'aide accordée par l'Etat aux divers secteurs économiques. Et enfin, les pays réagissent selon leurs intérêts immédiats et, pour un pays qui subventionne autant que le Canada, il est préférable de négocier une réglementation des droits compensateurs que d'augmenter les obligations des parties au chapitre de la restriction de l'octroi des subventions!

*

CONCLUSIONS GENERALES

A cette date, il n'est pas possible de prédire si le GATT adoptera des changements majeurs dans ses règles visant les subventions et les droits compensateurs, lors des négociations de Tokyo. Dans ce mémoire, fut démontrée l'urgence d'un réaménagement majeur de ces règles, réaménagement qui, tout en complétant les dispositions de 1967 du GATT sur le dumping, devrait s'inscrire dans l'élaboration plus globale d'une politique de la compétition internationale. Il est évident toutefois, que l'adoption d'une véritable politique multilatérale de la compétition internationale est un travail de très long terme et, en ce sens, l'élaboration de règles plus adaptées visant l'intervention de l'Etat sur le marché économique national constitue l'un des jalons de cette visée plus englobante. La mesure dans laquelle le GATT pourra tenir compte des objectifs économiques et sociaux de chaque pays membre indiquera, en quelque sorte, les chances d'une réglementation viable du GATT en ce domaine.

L'étude des législations et pratiques canadiennes de subventions et droits compensateurs a démontré à quel point l'un des pays membres du GATT, ayant adhéré aux dispositions de l'article XVI, contrevient à ces règles de l'Accord général sur les subventions et les droits compensateurs, et à quel point également, le GATT n'est plus adapté au rôle économique joué par l'Etat aujourd'hui. Comment concilier avec le libre-échange, les divers objectifs poursuivis par les gouvernements dans l'octroi de subventions visant le développement national et/ou régional,

le plein emploi ou la stimulation de la recherche? Tel est le dilemme que devront résoudre les pays lors des négociations de Tokyo, s'ils veulent assurer à l'avenir un meilleur respect de nouvelles règles de l'Accord général.

*

ANNEXE I

Extraits du rapport du Groupe de travail n° 1 du Comité du commerce
des produits industriels concernant l'élaboration d'une
liste de pratiques interdites en
matière de subventions*

La liste de pratiques interdites ci-dessous est celle que le Groupe de travail n° 1 a examinée au cours de sa dernière réunion (Spec(73)44, paragraphe 6); il est entendu que cette liste n'engage aucune délégation et que la liste des pratiques interdites établie en 1960 reste sans changement:

- a) Octroi par des gouvernements de subventions directes aux exportateurs.
- b) Subventions pour le transport intérieur et le fret des produits d'exportation, à des conditions plus favorables que celles faites pour les livraisons sur le marché intérieur.
- c) Prise en charge directe ou indirecte par des gouvernements de tout ou partie des frais de transport ou de fret afférents aux expéditions pour l'exportation en dehors du territoire national.
- d) Prise en charge par des gouvernements de tout ou partie des frais encourus par les exportateurs au titre de l'assurance contre les risques de transport et de l'assurance du fret.
- e) Prise en charge par des gouvernements de tout ou partie des frais supportés par des exportateurs pour se procurer du crédit afin de financer les expéditions pour l'exportation.
- f) Octroi, aux exportateurs, de prêts d'Etat à des conditions de faveur pour la constitution de fonds de roulement, lorsque ces prêts permettent à l'exportateur d'offrir des conditions de vente favorables, et en particulier du crédit.
- g) Octroi par des gouvernements (ou des organismes spécialisés contrôlés par eux) de crédit aux exportateurs à des taux inférieurs à ceux auxquels ils ont pu se procurer les fonds qu'ils utilisent à cette fin.
- h) Octroi par des gouvernements (ou par des organismes spécialisés contrôlés par eux) d'assurance crédit à l'exportation et de garanties ou d'assurance contre les hausses du coût des produits moyennant une prime dont les taux ne sont

* GATT, Note du Secrétariat, Subventions et droits compensateurs, document MTN/3B/21, 30 septembre 1974, pp. 34-37.

manifestement pas susceptibles de couvrir, à longue échéance, les frais supportés et les pertes subies par les organismes d'assurance.

i) Octroi par des gouvernements à certains exportateurs, sur la base de leurs résultats dans le domaine des exportations, d'un traitement préférentiel tel que la prorogation des délais de remboursement des prêts, de plus grandes facilités d'accès au crédit et des conditions plus favorables dans les programmes d'assurance à l'exportation.

j) Prêts réduisant les risques inhérents au développement de nouveaux marchés d'exportation (c'est-à-dire annulation de l'obligation de rembourser le prêt si l'entreprise ne réussit pas à s'assurer un nouveau marché d'exportation).

k) Système de non-rétrocession de devises ou pratiques analogues impliquant l'octroi d'une prime sur les exportations ou les réexportations.

l) Mesures officielles spéciales ayant pour objet de compenser, en tout ou partie, les désavantages de prix dont souffrent les exportations par suite des ajustements de taux de change opérés par le pays qui prend ces mesures ou par d'autres pays¹.

m) Exonération (y compris des abattements) ou paiement différé des impôts directs ou des cotisations de sécurité sociale payés ou exigibles des entreprises industrielles et commerciales, lorsque le critère déterminant de l'exonération ou du paiement différé se rapporte aux résultats de l'entreprise dans le domaine de l'exportation.

n) Exonération, au titre des produits exportés, des impositions ou taxes autres que les impositions perçues à l'importation ou les droits indirects perçus à un ou plusieurs stades sur les mêmes produits lorsqu'ils sont vendus sur le marché intérieur.

¹ Il a été entendu, comme l'a suggéré le représentant du Fonds monétaire international, que les "mesures officielles spéciales" sont des mesures s'appliquant autrement que par le biais du système des taux de change, car les mesures appliquées selon cette dernière méthode peuvent susciter des pratiques de taux de change multiples, qui relèvent de la compétence du Fonds.

o) Déductions spéciales au titre des exportations, supérieures à celles qui sont accordées au titre de la production pour la consommation intérieure, lors du calcul de l'assiette des impôts directs (par exemple, provisions pour amortissement accéléré pour les biens d'équipement utilisés dans la production des exportations; déduction des réserves spéciales constituées pour couvrir les risques liés aux ventes à l'exportation).

p) Remise de taxes dépassant le montant des dépenses effectives, au titre des dépenses encourues pour le développement des marchés d'exportation, et accordée lors du calcul de l'impôt sur le revenu exigible.

q) Remise de taxes ou impositions indirectes au titre de produits exportés ou de leurs composants, dépassant le montant des taxes ou impositions indirectes qui frappent les produits exportés.

r) Remise, au titre des exportations, de taxes non supportées par les produits (taxes occultes)¹.

s) Réduction de la charge fiscale directe qui pèse sur les producteurs et les exportateurs d'un produit, accompagnée d'une majoration de la fiscalité indirecte sur le même produit.

t) Vente par l'Etat ou par des organismes d'Etat de matières premières importées, à des entreprises exportatrices, et dans des conditions différentes de celles qui sont appliquées pour le marché intérieur, lorsque cette vente est effectuée à un prix inférieur au cours mondial, et, dans le cas de matières premières d'origine intérieur, vente des matières premières

¹ Les exemples suivants de taxe non supportées par les produits similaires ont été donnés:

- i) Droits de douane sur l'équipement et le matériel (par opposition aux droits de douane sur les matières premières entrant dans le processus de fabrication)
- ii) Droits de timbre pour les documents d'expédition et autres documents
- iii) Droits d'enregistrement sur les actes et documents
- iv) Taxes hypothécaires
- v) Taxes sur les assurances
- vi) Taxes publicitaires
- vii) Taxes sur les licences et autorisations officielles
- viii) Taxes d'immatriculation et autres taxes sur les véhicules à moteur.

destinées à la transformation en vue de l'exportation à des prix inférieurs à ceux des matières premières destinées à la transformation pour la vente sur le marché intérieur.

u) Versements de l'Etat aux producteurs ou aux exportateurs, variant selon la valeur des matières d'origine nationale utilisées dans la fabrication de produits destinés à l'exportation.

Les observations suivantes ont été formulées par diverses délégations concernant certains des points de la liste ci-dessus:

- i) Au sujet du point c), il a été relevé que les "frais de fret" ne devaient pas être entendus comme comprenant les subventions à la construction navale.
- ii) En ce qui concerne le point j), quelques délégations ont souligné qu'une situation comme celle qui est décrite dans ce paragraphe ne pouvait pas avoir de conséquences préjudiciables sur le commerce, au sens de l'article XVI:2.
- iii) Quelques délégations ont estimé que le point l) ne devait pas être inclus dans une liste des pratiques prohibées car les "subventions officielles spéciales" sont soit des subventions pures et simples et, par conséquent, sont visées au titre d'autres points, soit des mesures prises pour des raisons internes et qui, en tant que telles, ne constituent pas des subventions. Plusieurs délégations ont été d'avis que les mesures en question devraient être examinées en tenant compte de leurs implications et qu'il y avait lieu de réfléchir de façon plus approfondie sur cette question. Une délégation a spécifié que cette disposition ne devrait pas comprendre les mesures provisoires prises par des gouvernements en vue de compenser aux exportateurs les pertes subies par suite de modifications des taux de change (par exemple, lorsqu'un contrat d'exportation est conclu à un certain taux de change et que le règlement est effectué ultérieurement à un taux différent).
- iv) Au sujet du point r), quelques délégations ont rappelé les constatations du Groupe de travail des ajustements fiscaux à la frontière concernant les taxes occultes (IBDD; Suppl. n° 18, p. 109, paragraphe 15).
- v) S'agissant du point s), quelques délégations ont estimé que cette pratique ne constitue pas une subvention à l'exportation. Elles ont rappelé les amples travaux exécutés par le Groupe de travail des ajustements fiscaux

à la frontière sur cette question et le fait que la plupart des membres de ce Groupe de travail ont été d'avis que les règles actuelles assuraient de manière suffisamment appropriée la neutralité commerciale des ajustements fiscaux et qu'il n'existait aucune raison de les modifier. (L/3464, paragraphe 9).

- vi) En ce qui concerne le point t), une délégation a appelé l'attention sur le fait que la liste de 1960 contenait deux critères pour ce point - à savoir celui de la différence de prix des matières premières selon qu'elles sont destinées à l'exportation ou au marché intérieur, et celui des prix inférieurs aux cours mondiaux - mais que dans le libellé actuel relatif au deuxième cas visé seul le premier de ces critères a été retenu.

BIBLIOGRAPHIE

SIGLES

A.C.D.I.	Annuaire canadien de droit international
A.F.D.I.	Annuaire français de droit international
C.W.R.J.Int'l L.	Case Western Reserve Journal of International Law
Col.L.Rev.	Columbia Law Review
Fed.B.J.	Federal Bar Journal
H.Int'l L.J.	Harvard International Law Journal
I.B.D.D.	Instruments de base et documents divers
Int'l L.M.	International Legal Materials
J.Int'l L.P.	Journal of International Law and Policy
J.W.T.L.	Journal of World Trade Law
L.P.Int'l B.	Law and Policy in International Business
Mich. L. Rev.	Michigan Law Review
V. J. Int'l L.	Vanderbilt Journal of International Law

A. BILIOGRAPHIE PERTINENTE A LA PREMIERE PARTIE

I - OUVRAGES - THESES - COURS

- BELASSA, B., Trade Liberalization among Industrial Countries, McGraw-Hill, New York, 1967, 251 p.
- BHAGWATI, J., International Trade, Penguin, Bungay (Suffolk), 1969, 414 p.
- BYE, M., Relations économiques internationales, Dalloz, 3^e éd., Paris, 1971, 1, 111 p.
- CURZON, G., Multilateral Commercial Diplomacy: the General Agreement on Tariffs and Trade and its Impact on National Commercial Policies and Techniques, Michael Joseph, Londres, 1965, 367 p.
- DAM, K.W., The GATT: Law and International Economic Organization, University of Chicago Press, Chicago, 1970, 480 p.

- EVANS, J.W., The Kennedy Round in American Trade Policy; the twilight of the GATT, Harvard University Press, Cambridge, 1971, 383 p.
- FLORY, T., Le G.A.T.T. Droit international et commerce mondial, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1968, 306 p.
- GOLT, S., The GATT Negotiations, 1973-75: a Guide to the Issues, The British North American Committee, U.S.A. (s.l.), 1974, 82 p.
- HABERLER, G., A Survey of International Trade Theory, Princeton University Press, Princeton, 1961, 2^e ed., 78 p.
- HABERLER, G. The Theory of International Trade with its Applications to Commercial Policy, A. M. Kelley, New York, 1968 (éd. originale 1933), 408 p.
- HAWKINS, H.C. et al., Commercial Treaties and Agreements: Principles and Practice, Rinehart and Co., New York, 1951, 254 p.
- JACKSON, J. H., World Trade and the Law of GATT (a legal analysis of the General Agreement on Tariffs and trade), Bobbs Merrill Co., Indianapolis, 1969, 948 p.
- MEERHAEGHE, M. A. G., Van, International Economic Institutions, Longman, London, (2^e éd.), 1971, 381 p.
- METZGER, S. D., Lowering Non Tariff Barriers, U. S. Law Practice, and Negotiating Objectives, The Brookings Institution, Washington, 1974, 249 p.
- PREEG, E. H., Traders and Diplomats; and Analysis of the of the Kennedy Round of negotiations under the General Agreement on Tariffs and Trade, The Brookings Institution, Washington, 1970, 320 p.
- SAMUELSON, P.A., et al, L'avenir des relations économiques internationales, Calmann-Levy, Paris, 1971, 366 p.
- SUITS, D. B., Principles of Economics, Harper and Row, New York, 1970, 542 p.
- TREMBLAY, R., L'Economie, Holt, Rinehart et Winston Ltée, Canada (s.l.), 1969, 586 p.
- VINER, J., Dumping: a Problem in International Trade, The University of Chicago Press, Chicago, 1923, ré-imprimé par A. M. Kelley, New York, 1966, 343 p.

VINER, J. Studies in the Theory of International Trade,
éd. originale, 1937, réimprimé par A. M. Kelley,
New York, 1965, 650 p.

II - ARTICLES

ANNINGER, T. W., "DISC and GATT: International Trade Aspects of Bringing Deferral Home", 13 H. Int'l L.J., (1972), pp. 391-420.

BEAULIEU, P., "Nixon Round - Le grand dessein du président Nixon", 78 Projet, (1973), pp.892-905.

BERRY, M. N., "Countervailing Duty in International Trade - a Legal Analysis", 28 Fed. B. J., (1968), p. 329.

BRATSCHI, P., "GATT: Targets for Reform", 7 J.W.T.L., (1973), pp. 393-403.

BUTLER, E. B., "Countervailing Duties and Export Subsidization: a Re-Emerging Issue in International Trade", 9 V. J. Int'l L., (1969), p. 82.

CARREAU, de la Rochère et Flory, "Chronique de droit international économique", A.F.D.I. (1970) pp. 633-639; (1971), pp. 657ss; (1972), pp. 656-657.

CHADWICK, W. J., "The DISC Provisions: Tax Incentive to increase Exports", V. J. Int'l L., (1972), pp. 459-483.

CLAIRVOIS, M., "Vers un nouveau pacte mondial", Expansion, (1973), pp. 39-43.

CONSIDINE, W.M., "The DISC Legislation: an Evaluation", 7 J. Int'l L.P., (1974), pp. 217-255.

CREAN, J. G., "The Coming Negotiations under GATT", 32 Behind the Headlines, (1973), 14 p.

EHRENHAFT, P.C., "Protection Against International Price Discrimination: United States Countervailing and Anti-dumping Duties", 58 Col. L. Rev., (1958), pp. 44-76.

ESPIELL, H. G., "GATT, Accomodating Generalized Preferences", 8 J.W.T.L., (1974), pp. 341-363.

- EVANS, J.W., "New Directions in U. S. Trade Policy", 5 L.P. Int'l B., (1973) pp. 1-9.
- FELLER, P. B., "Antidumping Act and the Future of East-West Trade", 66 Mich. L. Rev., (1967), pp. 115-140.
- FELLER, P. B., "Mutiny Against the Bounty: an Examination of Subsidies, Border Tax Adjustments, and the Resurgence of the Countervailing Duty Law", 1 Law and Pol. in Int'l Bus., (1969), pp. 17-76.
- GATES, T. R., et Muir, J. D., "United States in Pending World Trade Negotiations", 7 V. J. Int'l L. (1974), pp. 609-630.
- HAMON, L., "Nixon Round - Le chantage américain à la défense", 78 Projet; (1973), pp. 906-916.
- HUDEC, R. E., "GATT or GABB? The Future Design of the General Agreement on Tariffs and Trade", 80 The Yale Law Journal, (1970-71), pp. 1299-1380.
- JACKSON, J. H., "The General Agreement on Tariffs and Trade in United States Domestic Law", 66 Mich. L. Rev., (1967), pp. 249-332.
- JACKSON, J. H., "The Puzzle of GATT - Legal Aspects of a Surprising Institution" 1 J.W.T.L., (1967), pp. 131-161.
- JOHNSON, H.G., "Mercantilism: Past Present and Future", 8 J.W.T.L., (1974), pp. 1-17.
- JONG, H. W. de, "The Significance of Dumping in International Trade", 2 J.W.T.L., (1968), pp. 162-188.
- KRAMER, H. R., "Changing Principles Governing International Trade", 8 J.W.T.L., (1974), pp. 227-239.
- LAURENT, P., "Nixon Round - Lever de rideau à Tokyo", 78 Projet, (1973), pp. 884-891.
- ROM, M., "GATT: Export Subsidies and Developing Countries", 2 J.W.T.L., (1968), pp. 544-565.
- SCHLECHTY, D. L., et MALMGREN, "Rationalizing World Agricultural Trade", 4 J.W.T.L., (1970), pp. 515-537.
- SCHMALZ, E., "Domestic International Sales Corporation as a Subsidy Under GATT: Possible Remedies", 5 C.W.R.J. Int'l L., (1972), pp. 87-119.

- SCHRAM, R.B., "International Repercussion of National Farm Policies: a Look at American Wheat Programs", 3 L.P. Int'l B., (1971), pp. 239-365.
- SCHWARTZ, W. F., et HARPER, E. W. Jr., "The Regulation of Subsidies Affecting International Trade", 70 Mich. L. Rev., (1972), pp. 831-858.
- STERN, R. M., "Tariffs and Other Measures of Trade Control: a Survey of Recent Developments", Vol. XI, 3 The Journal of Economic Literature, (1973), pp. 857-889.
- VERBIT, G. P., "Preferences and the Public Law of International Trade: the End of the Most-favoured national treatment?", Académie de droit international, Recueil de cours, La Haye, Colloque 1968, pp. 7-84.
- YEONG - HER YEH, "On Subsidies Vs. Tariffs", 38 Southern Economic Journal, (1971) pp. 89-92.
- ZELLER, A., "Nixon Round - Les égoïsmes européens", 78 Projet, (1973), pp. 917-926.
- s.a., "What Role for World Trade", 3 Economic Impact, (1974), p. 6.

III - PUBLICATIONS DU GATT

1. Les textes de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, Volume IV des Instruments de base. (Texte de l'Accord général), (G.A.T.T. 1969).
2. Les instruments de base et documents divers (IBDD),
Suppléments 3, juin 1955, GATT/1955-2.
Suppléments 9, février 1961, GATT/1961-1.
Suppléments 10, mars 1962, GATT/1962-2.
Suppléments 12, mai 1964, GATT/1964-1.

Déclaration de Tokyo, document MIN/73/1, 14 septembre 1973, dans S. Golt, The GATT Negotiations 1973-75: a Guide to the Issues, British North American Committee, s.l., 1974, 82 p. (annexe); et dans 12 Int'l L.M. 1973, p. 1533.

Catalogue des barrières non tarifaires, Livre I, Document MTN/3B/1.

3. Les rapports du GATT

Les droits antidumping et les droits compensateurs, juillet 1958 (GATT/1958-2), et mars 1961 (GATT) 1961-2).

Rapport du Groupe spécial de conciliation, Les mesures d'encouragement appliquées par la France à l'exportation du blé et de la farine, document L/294, 20 novembre 1958, 15 p., dans IBDD, 7, p. 22.

Rapport du Comité de préparation des négociations commerciales, document MTN/(73)/W/2, 7 août 1973, 17p.

Note du Secrétariat sur la réunion de mai 1974, document MTN/3B/19, 28 juin 1974, 7 p.

Note du Secrétariat, Subvention et droits compensateurs, document MTN/3B/21, 30 septembre 1974, 38 p.

B - BIBLIOGRAPHIE PERTINENTE A LA DEUXIEME PARTIE

I - OUVRAGES - THESES - COURS

- BERNIER, Y., "La réglementation canadienne en matière de commerce" dans R. St. J. Macdonald, Morris et Johnston, Canadian Perspectives on International Law and Organization, University of Toronto Press, Toronto, 1974, 972 p., pp.726-755.
- CASTEL, J.-G., International Law Chiefly as interpreted and applied in Canada, University of Toronto Press, Toronto, 1965, 1402 p., pp. 811-935.
- GREY, R. de C., The Development of the Canadian Anti-Dumping System, The Private Planning Association of Canada (Canadian Economic Policy Committee), Montreal, 1973, 112 p.
- HIGGINS, B. et J., Canada's Trade Policy in the Second Development Decade, The Private Planning Association of Canada, Canada (s.l.), 1970, 66 p.
- JACOMY-MILETTE, A.-M., L'introduction et l'application des traités internationaux au Canada, Bibliothèque de droit international, Paris, Tome LXI, 1971, 357 p.
- MACKENZIE, K.C., Tariff-Making and Trade Policy in the U.S. and Canada, a comparative study, Praeger Special Studies in International Economics and Development, New York, 1968, 294 p.
- MATTHEWS, R.A., Industrial Viability in a Free Trade Economy: a Programme of Adjustment Policies for Canada, University of Toronto Press, Toronto, 1971, 144 p.
- McDIARMID, O.J., Commercial Policy in the Canadian Economy, Harvard University Press, Cambridge, 1946, 397 p.
- McQUILLAN, P., Federal and Provincial Industrial Assistance Programmes, The Institute of Chartered Accountants of Ontario, Toronto, 1969, 64 p.
- PESTIEAU, C., et HENRY, J., Non-Tariff Trade Barriers as a Problem in International Development, The Private Planning Association of Canada (Canadian Economic Policy Committee), Canada (s.l.), 1972, 216 p.

- POWRIE, R. L., Provincial Economic Policies, a report prepared for the Economic Council of Canada and the Economic Council of Ontario, the Private Planning Association of Canada, s.l., mars 1969, s.p.
- STEGEMANN, K., Canadian Non-Tariff Barriers to Trade, The Private Planning Association of Canada (Canadian Economic Policy Committee), Montreal, 1973, 158 p.
- WILGRESS, L.D., Canada's Approach to Trade Negotiations, The Private Planning Association of Canada (Canadian Trade Committee), 1963, 68 p.
- WILKINSON, B. W., Canada's International Trade: An Analysis of Recent Trends and Patterns, The Private Planning Association of Canada (Canadian Trade Committee), Montreal, 1968, 195 p.

II - ARTICLES

- GRENON, J. Y., "Les traités de commerce: cadre de libéralisation des échanges", A.C.D.I., (1972), pp. 65-101.
- GUIDO, R., et MORRONE, M. F., "The Michelin Decision: A Possible New Direction for U. S. Countervailing Duty Law - X-Radial Steel Belted Tires from Canada", 6 L.P. Int'l B., (1974), pp. 237-266.
- JACKSON, J. H., "The Trade Reform Act , (Symposium: United States - Canada Trade Liberalization - Possibilities for the Future)", 6 C.W.R.J. Int'l L., (1973), pp. 107-115.
- JOHNSON, D. G., "Liberalizing Agricultural Trade Between Canada and the United States, (Symposium: United States - Canada Trade Liberalization - Possibilities for the Future)", 6 C.W.R.J. Int'l L., (1973), pp. 60-65.
- MACKENZIE, K. S., "Antidumping Duties in Canada", 4 A.C.D.I., (1966), pp. 131-160.
- SCOTT, F. R., "The Constitutional Background of Taxation Agreements", 2 McGill Law Journal, (1955), pp. 1-10.

- WARLEY, T. K., "Agriculture: a Canadian View, (Symposium: United States - Canada Trade Liberalization - Possibilities for the Future)", 6 C.W.R.J. Int'l L., (1973), pp. 66-73.
- WOODWARD, R. S., "Effective Location Subsidies: an Evaluation of DREE Industrial Incentives", VII The Canadian Journal of Economics, (1974), pp.501-510.
- WOODWARD, R. S., "The Capital Bias of DREE Incentives", VII Canadian Journal of Economics (1974), pp. 161-173.

III - TEXTES OFFICIELS - CANADA

- GATT, "Multilateral Trade Negotiations - Group 3(b) Countervailing Duties", Memorandum by the Canadian Delegation, Document MTN/3B/W/6, June 10, 1974, 14 p.
- GATT, "Statement of the Delegate for Canada to Group 3(b) on the Continuation of the Work on Export Subsidies (Task 9)", Document MTN/3B/W/5, May 29, 1974, 4 p.
- GATT, "Subsidies - Notification Pursuant to Article XVI: 1, Canada", Document L/3830/Add. 12, September 13, 1974, 26 p.
- Gouvernement du Canada, Chambre des Communes, Débats, Vol. 19, no. 58, 1ère session, 30^e Parlement, Vendredi le 20 décembre 1974, pp. 2440-2452.
- Gouvernement du Canada, Ministère des finances, Livre Bleu. Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1975.
- Gouvernement du Canada, Ministère de l'industrie et du commerce, Communiqué de presse du 12 septembre 1973, no 60/73, 6 p.
- Gouvernement du Canada, Office de stabilisation des prix agricoles, Rapport annuel 1973-1974, 6 p.
- Gouvernement du Canada, Statistiques Canada, Division de l'information, Annuaire du Canada, Ottawa, Information Canada, 1973, pp. 806-808.

IV - TEXTES LEGISLATIFS - CANADA

Loi sur la stabilisation des prix agricoles, S.R.C., 1970, c. A-9.

Loi antidumping, S.R.C., 1970, c. A-15; modifiée par S.C. 1970, c. 1 (2^e supp.), et c. 10 (2^e supp.), art. 5, item 1. S.C., 1970-71-72, c. 43, art. 3(2) - annexe II et c. 63, art. 4.

Loi sur la Commission canadienne du lait, S.R.C., 1970, c. C-7.

Loi sur la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne, S.R.C., 1970, c. C-8.

Loi sur la Commission canadienne du blé, S.R.C., 1970, c. C-12, modifiée par S.C. 1970-71-72, t. 1, c. 7, art. 107 (art. 20K et 42), et, S.C. 1972, c. 16.

Loi sur la corporation du développement du Cap-Breton, S.R.C., 1970, c. C-13.

Loi sur l'assurance-récolte, S.R.C., 1970, c. C-36, modifiée par S.C. 1970-71-72, c. 7 et c. 29 et S.C. 1973-74, c. 33.

Loi sur les douanes, S.R.C., 1970, c. C-40, modifiée par S.R.C., 1970, c. 10 (2^e supp.), art. 65, item 12, et c. 32 (2^e supp.), art. 2, et, S.C. 1973-74, c. 39, art. 11.

Loi concernant les droits de douane, S.R.C., 1970, c. C-41, modifiée par S.C., 1970-71-72, c. 61 (annexes) et, S.C. 1973-74, c. 10 et c. 22.

Loi sur les licences d'exportation et d'importation, S.R.C. 1970, c. E-17, modifiée par la loi sur la commission du textile et des vêtements, S.C. 1970-71-72, c. 39, art. 26.

Loi sur l'expansion des exportations, S.R.C., 1970, C. E-18, modifiée par S.R.C., 1970, C. 8 (2^e supp.), S.C., 1970-71-72, c.23 et 43 (art. 3(2)), c.63 (art.4), S.C. 1973-74, c.13 et loi modifiant la loi sur l'expansion des exportations, (Bill C-9), adoptée le 20 décembre 1974.

Loi sur le crédit agricole, S.R.C., 1970, c. F-2, modifiée par S. C. 1972, c. 19.

Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles, S.R.C. 1970, c. F-3; modifiée par 1970-71-72, S.C. c. 24.

- Loi sur le crédit aux syndicats agricoles, S.R.C., 1970,
c. F-4.
- Loi sur le développement de la pêche, S.R.C., 1970, c. F-21,
modifiée par 1970-71-72, S.C., c. 24, art. 3.
- Loi sur les prêts aidant aux opérations de pêche, S.R.C., 1970.
c. F-22.
- Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche, S.R.C.,
1970, c. F-23.
- Loi stimulant la recherche et de développement scientifique,
S.R.C., 1970, c. I-10.
- Loi relative aux taux de fret sur les eaux intérieures, S.R.C.
1970, c. I-12, modifiée par S.C. 1970-71-72, C. 7, art. 111.
- Loi sur l'aide à l'alimentation des animaux de ferme, S.R.C.
1970, c. L-9.
- Loi sur le conseil national des recherches, S.R.C., 1970,
c. N-14.
- Loi sur l'assistance à l'agriculture des Prairies, S.R.C.
1970, c. P-16, modifiée par S.C. 1970-71-72, c. 7, art. 108.
- Loi sur le paiement anticipé pour le grain des Prairies, S.R.C.
1970, c. P-18, modifiée par S.C. 1970-71-72, c. 54.
- Loi sur les subventions au développement régional, S.R.C.
1970, c. R-3, modifiée par S. R.C. 1970, C. 25, (2^e supp.),
S. C. 1970-71-72, c. 10.
- Loi sur la Société des crédits à l'exportation, S.R.C., 1952,
c. 105, modifiée par S.C. 1953-54, c. 15; 1957, c. 8;
1957-58, c. 15; 1960-61, c. 33; 1962, c. 14; 1962-63, c. 2;
1964-65, c. 18; 1966-67, c. 63; 1968-69, c. 28 et c. 39,
(art. 39).
- Loi sur la Commission du textile et du vêtement, S. C. 1970-
71-72, c. 39.
- Loi modifiant la loi de l'impôt sur le revenu, S. C., 1972,
c. 9.

RESUME

De la validité des subventions au regard de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

Une application canadienne.

Par: Louise Sabourin-Hébert

Mémoire de maîtrise en droit public présenté à la faculté de droit de l'Université d'Ottawa

Ce mémoire de maîtrise en droit international économique tente de cerner toutes les composantes de la réglementation multilatérale par le GATT d'un aspect du commerce international: celui des subventions et des droits compensateurs. Le but de l'étude est de démontrer dans quelle mesure les règles actuelles du GATT énoncées aux articles XVI et VI de cet Accord ne sont plus conformes aux réalités actuelles du commerce international et d'élaborer les jalons d'une refonte de ces règles. Cette démonstration est faite à l'aide de l'étude des législations et pratiques d'un pays témoin, le Canada.

Cette étude est effectuée en deux parties. Une première partie est consacrée à l'analyse de la réglementation du GATT concernant les subventions et des représailles qu'elles peuvent entraîner. Les droits et obligations résultant de la réglementation actuelle du GATT font l'objet d'un chapitre premier. Un deuxième chapitre est consacré à un bref exposé

de la théorie économique sous-jacentes au GATT et à la critique d'une application sans nuances de cette théorie au secteur des subventions. Un troisième chapitre porte l'attention sur certains problèmes particuliers du commerce international qui touchent de près au domaine des subventions, soit l'agriculture, les pays en voie de développement, la diversité des régimes fiscaux, les taux de change et les activités des compagnies multinationales. Le quatrième chapitre de cette première partie tente d'évaluer les possibilités de modification des dispositions du GATT sur les subventions et les droits compensateurs, modifications qui tiendraient compte de l'opinion des pays à l'ouverture des négociations de Tokyo et de l'évolution du GATT depuis 1947. En dernière analyse, la première partie tente de démontrer l'urgence de modifier l'attitude des parties contractantes au GATT face aux subventions, afin d'en adapter les règles.

La deuxième partie du mémoire étudie le cas d'un pays-témoin, le Canada, et tente d'évaluer la conformité des législations et pratiques du Canada avec les règles du GATT dégagées dans la première partie. Un cinquième chapitre dégage les composantes constitutionnelles canadiennes concernant la signature des traités de commerce et leur mise en vigueur dans le droit interne, pour signaler brièvement le problème posé par les subventions octroyées par les provinces.

Un sixième chapitre décrit les diverses subventions accordées par les gouvernements fédéral et provinciaux canadiens, à l'exportation et à la production des produits de base et industriels. Les effets économiques de ces subventions sont analysés en un septième chapitre, eù égard à la réglementation multilatérale des subventions codifiée à l'article XVI du GATT. La législation canadienne sur les droits compensateurs contenue à l'article 7 du Tarif des douanes est ensuite confrontée à la pratique canadienne concernant les droits antidumping et compensateurs, l'objet d'un huitième chapitre. Enfin, un neuvième chapitre tente de cerner les intentions du Canada pour les négociations multilatérales en cours dans le cadre du GATT. Ainsi, la deuxième partie de ce mémoire tente d'abord de cerner dans quelle mesure le Canada respecte les obligations encourues par son adhésion à cet Accord multilatéral commercial et ensuite, cette analyse tente de démontrer jusqu'à quel point les désaffectations des pays à l'égard des règles du GATT sur les subventions ont leurs sources dans les politiques économiques nationales des pays membres et dans les très grandes difficultés rencontrées lors des modifications de ces aides gouvernementales.

En conclusion, l'étude démontre la désuétude des règles actuelles du GATT sur les subventions et les droits compensateurs et l'urgence d'en modifier le contenu et l'analyse du cas canadien illustre l'étendue du malaise en ce domaine sur la scène nationale d'un pays membre du GATT.