

DE LA VALIDITÉ DES SUBVENTIONS AU REGARD DE L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LES TARIFS DOUANIERS ET LE COMMERCE

Une application canadienne

Louise Sabourin-hébert

Volume 6, numéro 2, 1975

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1059666ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1059666ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions de l'Université d'Ottawa

ISSN

0035-3086 (imprimé)

2292-2512 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Sabourin-hébert, L. (1975). DE LA VALIDITÉ DES SUBVENTIONS AU REGARD DE L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LES TARIFS DOUANIERS ET LE COMMERCE : une application canadienne. *Revue générale de droit*, 6(2), 339-444. <https://doi.org/10.7202/1059666ar>

**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,
maître en droit de l'Université d'Ottawa.

SOMMAIRE

Introduction générale

Première partie

**LE GATT ET LA RÉGLEMENTATION DES SUBVENTIONS
ET DES DROITS COMPENSATEURS**

Introduction

I.— La réglementation actuelle

- A. Bref historique de l'article XVI (1)
 - 1. La section A de l'article XVI
 - 2. L'addition de la section B à l'article XVI
- B. Les droits et obligations résultant de l'article XVI
 - 1. Les définitions et classifications des subventions
 - 2. Les obligations imposées à toutes les subventions
 - 3. Les obligations imposées aux subventions à l'exportation
- C. Les sanctions
 - 1. Le recours aux droits compensateurs
 - 2. Les recours supplémentaires
- D. La réglementation des activités connexes
 - 1. Le dumping
 - 2. Le commerce d'État

II.— Les enjeux économiques

- A. Les principes économiques sous-jacents au GATT
 - 1. La «Loi des avantages comparés»
 - 2. L'application de ce principe aux articles sur les subventions, tarifs et restrictions quantitatives
- B. L'inadaptation de ces principes à la réalité actuelle
 - 1. Les effets économiques des subventions
 - 2. L'émergence du secteur public

*Le texte qui suit a été présenté comme thèse de maîtrise à l'Université d'Ottawa.

III.- Certains problèmes spécifiques

- A. Les cas particuliers faisant l'objet d'une réglementation du GATT
 - 1. L'agriculture
 - 2. Les pays en voie de développement
 - 3. La diversité des régimes fiscaux
- B. Les cas particuliers ne faisant pas l'objet d'une réglementation du GATT
 - 1. Le problème monétaire
 - 2. Les multinationales

IV.— Jalons pour une adaptation des règles actuelles

- A. Le «Tokyo Round» et les barrières non tarifaires
 - 1. Les positions préliminaires à l'égard des subventions et des droits compensateurs
 - 2. Les problèmes connexes
- B. L'aménagement des règles nouvelles: propositions diverses
 - 1. Les aménagements connexes
 - 2. Les subventions et les droits compensateurs

Conclusions de la première partie

Deuxième partie

LES SUBVENTIONS ET LES DROITS COMPENSATEURS
AU CANADA

Introduction

I.— La problématique constitutionnelle canadienne

- A. Le pouvoir de conclure des traités au Canada
 - 1. La prérogative de l'exécutif
 - 2. L'adhésion canadienne au GATT
- B. Le pouvoir d'introduire les traités dans le droit interne
 - 1. La mise en vigueur du GATT dans les domaines de compétence fédérale
 - 2. Le problème des subventions provinciales

II.— Analyse descriptive des subventions canadiennes

- A. Les subventions fédérales
 - 1. Les subventions à l'exportation
 - 2. Les subventions à la production
 - a) Les produits de base
 - b) Les produits industriels
- B. Les subventions provinciales
 - 1. Les subventions de développement industriel
 - 2. L'aide au développement des ressources naturelles
 - 3. Les politiques d'emploi.

III.— Les effets des subventions canadiennes

- A. Les réactions internationales
 - 1. L'imposition de droits compensateurs à l'importation
 - 2. Les protestations au GATT
- B. Les effets économiques des subventions canadiennes
 - 1. Les subventions fédérales
 - 2. Les subventions provinciales

IV.— Les droits compensateurs au Canada

- A. La législation et la pratique canadienne sur les droits compensateurs
 - 1. La législation
 - 2. La pratique
- B. Les réactions internationales

V.— La position canadienne aux négociations de Tokyo

A. Les problèmes envisagés

1. Les subventions
2. Les droits compensateurs
3. Les autres problèmes connexes

B. Les alternatives

1. L'adoption d'un code ou d'une note interprétative à l'article VI
2. Les nouvelles procédures de consultation
3. Un article XVI plus exigeant

Conclusions de la deuxième partie

CONCLUSION GÉNÉRALE

Annexe

Bibliographie

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Depuis l'adoption de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, ci-après désigné sous le sigle anglais GATT, les PARTIES CONTRACTANTES¹ 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 conséquences².

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 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 cours³, les subventions des gouvernements

¹ 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.

² P. BRATSCHI, *GATT: Targets for Reform*, 7 *J.W.T.L.*, (1973), pp. 393-403, à la p. 396.

³ 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 177 échanges». Voir GATT, document MIN/73/1, par. 3(b), *infra*, n. 177.

à l'exportation et les subventions intérieures constituent l'une des barrières non tarifaires les plus controversées mais donnant lieu aux pratiques les plus répandues⁴. 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.

PREMIÈRE PARTIE

Le Gatt et la réglementation 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. Précédée 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 concernant 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 acti-

⁴ 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*, Chicago, University of Chicago Press, 1970, 480 p., à la p. 178.

vités 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 États 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 protectionnistes et liés aux devoirs de l'État, 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.

I. — LA RÉGLEMENTATION 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.

A. BREF HISTORIQUE DE L'ARTICLE XVI⁵.

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

1. *La section A de l'article XVI.*

À 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 Havane⁶. Cet article XVI consistait en un seul paragraphe exigeant des parties qu'elles fassent notification au GATT de leurs subventions et dans le cas de préjudice sérieux causé à une autre partie contractante par l'octroi d'une subvention, que la partie qui accorde cette

⁵ À ce sujet, voir J. H. JACKSON, *World Trade and the Law of GATT*, Indianapolis, Bobbs Merrill Co., 1969, pp. 368-376, et M. ROM, *GATT: Export Subsidies and Developing Countries*, 2 *J.W.T.L.*, (1969), pp. 547-549.

⁶ La Charte de la Havane est contenue et expliquée dans C. WILCOX, *A Charter for World Trade*, New York, Macmillan, 1949, 333 p.

subvention examine avec le pays lésé la possibilité de limiter cette subvention⁷. 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 1947⁸.

2. *L'addition de la section B à l'article XVI.*

À la neuvième réunion des PARTIES CONTRACTANTES du GATT en 1954-55, la section B fut ajoutée à l'article XVI⁹, incorporant au GATT les princi-

⁷ 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, et 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.»

⁸ 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. 5, p. 547.

⁹ 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 similaire. 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.

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 ob-

pales dispositions des articles 26 à 28 de la Charte de la Havane¹⁰.

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 premières¹¹. Ainsi, de façon générale, les PARTIES CONTRACTANTES reconnaissaient que les subventions à l'exportation pouvaient avoir un effet préjudiciable sur les exportations d'autres membres¹² et que les subventions à l'exportation de produits de base devaient être évitées¹³. Les principales obligations concernaient toutefois les subventions à l'exportation de produits industriels, que les parties s'engageaient à cesser d'octroyer, directement ou indirectement¹⁴. Mais cette dernière obligation contenue au paragraphe quatrième de l'article XVI ne contenait aucune date précise d'entrée en vigueur¹⁵, de sorte que l'entrée en vigueur de ce paragraphe fut remis d'année en année¹⁶. 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 industriels¹⁷. Cette Déclaration entra en vigueur en novembre 1962¹⁸. Au 30 septembre 1974, seize pays développés avaient donné leur adhésion à cette Déclaration¹⁹.

Concernant la deuxième phrase de l'article XVI (4), une deuxième Déclaration avait été soumise et acceptée par un certain nombre de pays²⁰, 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 respecter²¹.

jectifs 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.»

¹⁰ Voir J. H. JACKSON, *op. cit.* n. 5, p. 371, et M. ROM, *loc. cit.* n. 5, pp. 544 ss.

¹¹ Voir J. H. JACKSON, *op. cit.* n. 5, p. 371.

¹² GATT, art. XVI (2).

¹³ GATT, art. XVI (3).

¹⁴ GATT, art. XVI (4).

¹⁵ Voir J. H. JACKSON, *op. cit.* n. 5, p. 373, et GATT, Note du Secrétariat, *Subventions et droits compensateurs*, document MTN / 3B / 21, 30 septembre 1974, p. 3.

¹⁶ Pour des détails, voir J. H. JACKSON, *op. cit.*, n. 5, p. 373-4.

¹⁷ GATT, IBDD, 9, p. 32. Cette déclaration vise la première phase du paragraphe quatre.

¹⁸ GATT, Document L / 1864, 1962, et U.N.T.S. 294, 1962. A ce sujet, voir J. H. JACKSON, *op. cit.* n. 5, p. 373, et S. D. METZGER, *Lowering Nontariff Barriers*, Washington, The Brookings Institution, 1974, 249 p., à la p. 119.

¹⁹ Voir GATT, Note du Secrétariat, *supra* n. 15, p. 3. Ces pays sont la République fédérale d'Allemagne, l'Autriche, le Belgique, le Canada, le Danemark, les États-Unis, la France, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.

²⁰ GATT, IBDD, 3, p. 34.

²¹ GATT, Note du Secrétariat, *supra*, n. 15, p. 3. Voir S.D. METZGER, *op. cit.* n. 18, 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 4²²». Voyons maintenant les droits et obligations des pays en ce qui concerne les subventions.

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».

1. *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 importations 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 général²³. 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»²⁴, ou d'effectuer une classification selon les buts visés²⁵. Le critère utilisé pour évaluer une subvention est d'établir ce qu'il adviendrait en l'absence de cette subvention²⁶ et, le terme «accroître les exportations» signifie maintenir les exportations à un niveau qu'elles ne maintiendraient pas en l'absence de la subvention²⁷. Enfin, il est raisonnable de présumer qu'une sub-

²² J. H. JACKSON, *op. cit.*, n. 5, p. 371.

²³ Voir S. D. METZGER, *op. cit.* n. 18, p. 117.

²⁴ GATT, IBDD, 10, p. 208.

²⁵ GATT, IBDD, 10, p. 202.

²⁶ GATT, IBDD, 9, p. 191.

²⁷ *Ibid.*

vention à la production (en l'absence de mesures compensatoires supplémentaires) à l'effet de réduire les importations ou d'augmenter les exportations²⁸. Une liste non exhaustive de pratiques de subventions interdites fut citée par un groupe de travail du GATT en 1960²⁹ et est généralement acceptée par les pays adhérant au quatrième paragraphe de l'article XVI³⁰.

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)³¹, les subventions spéciales accordées pour le transport d'un produit déterminé³², les subventions financées par un impôt non gouvernemental³³ 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 international³⁴. 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 interdite³⁵.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *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. 23, 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, perceptions 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.»

³⁰ GATT, IBDD, 9, pp. 196-197.

³¹ *Id.*, p. 191.

³² GATT, Note du Secrétariat, *supra*, n. 15, p. 5

³³ GATT, IBDD, 9, p. 192.

³⁴ *Ibid.*, et GATT, Note interprétative à l'article XVI, annexe par. 1.

³⁵ GATT, note interprétative à l'article XVI, annexe, 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.»

2. 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'exportation³⁶. 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'État. Elles imposent simplement aux parties l'obligation de notifier toutes les subventions pour que les membres puissent évaluer l'étendue des interventions des États sur le libre-échange des biens³⁷, 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 GATT³⁸. Les subventions à l'exportation font l'objet de réglementation plus élaborée.

3. 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 industriels³⁹, 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 GATT⁴⁰. En 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 commerce⁴¹.

La part équitable d'un pays dans le commerce d'un produit de base ne

³⁶ A cause de l'emploi des mots «directement ou indirectement».

³⁷ Voir les commentaires de J. H. JACKSON, *op. cit.* n. 5, pp. 387-92.

³⁸ Voir GATT, Note du Secrétariat, *supra*, n. 15, 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).

³⁹ GATT, art. XVI (3) et (4).

⁴⁰ GATT, art. XVI (2).

⁴¹ 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, section B, par. 2.

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 commerce⁴². Et les PARTIES CONTRACTANTES doivent tenir compte des besoins mondiaux d'un produit⁴³ ainsi que l'influence de subventions accordées antérieurement à la période de détermination de la part équitable d'un pays⁴⁴, car ces subventions antérieures auraient pu influencer sur les parts du commerce d'un produit obtenues par d'autres parties contractantes⁴⁵.

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 indue⁴⁶. Cette exception est également mentionnée aux dispositions du GATT concernant les recours aux droits compensateurs⁴⁷.

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 industriels⁴⁸. Ces pays se sont engagés à ne pas subventionner l'exportation de produits industriels⁴⁹ lesquels sont «a contrario», tous les produits autres que les produits de base⁵⁰. Cette obligation constitue une prohibition totale⁵¹, 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 non⁵². À 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)⁵³ 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. À l'Accord général, s'ajoute en quelque sorte un second accord de nature conventionnelle qui engage les États qui l'ont signé. L'aspect volon-

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

⁴³ GATT, IBDD, 3, p. 226.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ GATT, Note interprétative à l'article XVI, annexe, section B, par. 3, note 2.

⁴⁷ GATT, art. VI (7).

⁴⁸ *Supra*, n. 19.

⁴⁹ GATT, art. XVI (4), première phrase.

⁵⁰ *Supra*, n. 41.

⁵¹ Voir l'interprétation de T. FLORY, *Le G.A.T.T. Droit international et commerce mondial*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1968, 306 p. à la p. 47.

⁵² Voir J. H. JACKSON, *op. cit.* n. 5, p. 375.

⁵³ Il s'agit de l'extension de la deuxième déclaration, mentionnée *supra* à la n. 20.

tariste du G.A.T.T. — qui est simultanément une force et une faiblesse — réapparaît ici pleinement⁵⁴.

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 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 matière⁵⁵. 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. À toutes fins pratiques, la réglementation des subventions est remise entre les mains des pays importateurs⁵⁶, à leur décision unilatérale de prélever ou non des droits compensateurs à l'importation de produits subventionnés.

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 consultation⁵⁷, recours qui ne fut guère utilisé⁵⁸ et qui ne sera pas davantage étudié ici. D'autres recours sont également possibles: 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.

1. *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 subventionné⁵⁹. Un droit compensateur est «un droit spécial

⁵⁴ T. FLORY, *op. cit.* n. 51, p. 48.

⁵⁵ S. D. METZGER, *op. cit.* n. 18, 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.»

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Supra*, n. 7.

⁵⁸ La Note du Secrétariat du GATT, *supra*, n. 15, 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.»

⁵⁹ 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.»

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 produit⁶⁰. 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 le préjudice⁶¹; 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 dumping⁶²; 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 nationale⁶³.

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 pays⁶⁴. 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 droit⁶⁵. 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 obligatoire⁶⁶». Là encore les obligations des parties divergent selon le degré de protectionnisme 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 lésé⁶⁷.

2. 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,

⁶⁰ GATT, art. VI (3), voir *supra*, n. 59.

⁶¹ GATT, art. VI (3).

⁶² GATT, art. VI (4).

⁶³ GATT, art. VI (5).

⁶⁴ GATT, Rapport du Comité de préparation des négociations commerciales, Document MTN/(73)/W/2, 7 août 1973, p. 10, par. 48.

⁶⁵ 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 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.

⁶⁶ GATT, Catalogue des barrières non tarifaires, Livre 1, Document MTN/3B/1, Section B: *Droits compensateurs, considérations générales*.

⁶⁷ GATT, IBDD, 9, p. 200.

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 directement concurrents⁶⁸» et ceci, en remplissant certaines conditions⁶⁹.

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'Accord⁷⁰. Les PARTIES CONTRACTANTES pourront intervenir dans le cas de difficultés dans les consultations menées en vertu de cet article⁷¹.

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 contrariées⁷².

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'État, que le GATT a réglementées.

1. *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 nationale⁷³». Les pays devraient donc éviter d'encourager le dumping⁷⁴ mais,

⁶⁸ GATT, art. XIX (1) a.

⁶⁹ GATT, art. XIX.

⁷⁰ GATT, art. XXII (1).

⁷¹ GATT, art. XXII (2).

⁷² GATT, art. XXIII. Les recours prévus aux articles XXII et XXIII du GATT sont traités par T. FLORY, *op. cit.* n. 51, pp. 66-72.

⁷³ GATT, art. VI (1).

⁷⁴ GATT, IBDD, 3, p. 223.

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-dumping⁷⁵ qui, sans imposer de prohibition au dumping, régleme les recours à l'imposition de droits antidumping des pays qui ont adhéré à ce code.

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 subventions⁷⁶». 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 disposition⁷⁷. Le GATT d'ailleurs a réglementé en un seul article (l'article VI) les dispositions concernant les droits antidumping et les droits compensateurs. Enfin:

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 subsidization⁷⁸.

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 country⁷⁹.

⁷⁵ GATT, Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade, Document L / 2812, 1967.

⁷⁶ Traduction de «bounty dumping». Voir J. VINER, *Dumping a Problem in International Trade*, Chicago, University of Chicago Press, 1923, pp. 90 et 126.

⁷⁷ GATT, *Antidumping and Countervailing Duties*, 1958, p. 11.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ GATT, Multilateral Trade Negotiations, Group 3 (b) — COUNTERVAILING DUTIES, *Memorandum by the Canadian Delegation*, TO June 1974, Document MTN / 3B / W / 6, p. 3.

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 soient consacrées aux règles de l'une et d'autres, aux règles de l'autre de ces pratiques.

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'État, qu'il faut distinguer.

2. *Le commerce d'État.*

Conçu pour réglementer les activités économiques d'entreprises privées, le GATT n'a consacré qu'un seul article aux activités des entreprises d'État. Cet article XVII exige tout simplement que l'entreprise d'État se conforme au principe de non-discrimination de l'Accord général⁸⁰.

Toutefois, comme pour le cas du dumping, le commerce d'État 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'État qui assure la production, la mise en marché et le commerce des biens. l'État peut assumer certaines pertes, au gré de ses besoins de devises étrangères⁸¹. La même analyse est applicable aux entreprise d'État 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

⁸⁰ GATT, art. XVII. Cette article se lit, au paragraphe 1a:

«1 a) Chaque partie contractante s'engage à ce que si elle fonde ou maintient une entreprise d'État, 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.»

⁸¹ Voir P. B. FELLER, «Mutiny against the Bounty: An Examination of Subsidies, Border Tax Adjustments and the Resurgence of the Countervailing Duty Law», *1 Law and Policy in International Business*, (1969), p. 34.

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.

En bref, il fut difficile aux pays membres du GATT de s'entendre sur la réglementation des subventions. À 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'État ont été analysées 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.

II. — LES ENJEUX ÉCONOMIQUES.

Les Accords généraux visent à éliminer les obstacles au commerce international des biens. Fondé 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 lors-

qu'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.

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.

1. *La «Loi des avantages comparés».*

Le postulat du libre-échange international des biens sur lequel est fondé le GATT⁸² tire ses origines de la théorie des avantages comparés élaborée en 1817 par l'économiste David Ricardo⁸³. Exprimée sous le titre de «Loi des avantages comparés», cette théorie économique se résume comme suit:

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 pays⁸⁴.

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 besoin⁸⁵. En

⁸² 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."

⁸³ Voir R. TREMBLAY, *L'Économie*, [s.l.], Holt, Rinehart et Winston Ltée, 1969, pp. 464-468.

⁸⁴ *Id.*, p. 465.

⁸⁵ Voir D. B. SUITS, *Principles of Economics*, New York, Harper and Row, 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. 5, pp. 329-332.

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.

*2. L'application de ce principe aux articles sur
les subventions, tarifs et restrictions quantitatives.*

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 subventions⁸⁶. 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 accrue⁸⁷. 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 subventionne⁸⁸. Conséquemment, les pays inscrivent dans l'Accord des règles différentes en matière de subventions et en matière de tarifs et de restrictions quantitatives.

Pour ce qui est des subventions, la réglementation fut fragmentée et se fit par étapes⁸⁹. 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»⁹⁰. 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'im-

⁸⁶ Voir J. H. JACKSON, *op. cit.* n. 5, p. 367.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ *Supra*, n. 6 à 22.

⁹⁰ GATT, art. XVI (3)

portation et à l'exportation⁹¹). Une fois négociées, les concessions tarifaires sont annexées à l'Accord et consolidées pour trois ans⁹². 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 interdites⁹³ 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 publiée⁹⁴. 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 CONTRACTANTES⁹⁵. 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 conditions⁹⁶.

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 perceptible⁹⁷. 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 États dans le domaine économique pour évaluer l'adaptation de ces règles aux réalités actuelles.

B. L'INADAPTATION DE CES PRINCIPES À LA RÉALITÉ ACTUELLE.

L'intervention des États 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

⁹¹ GATT, art. XXVIII bis, par. 1.

⁹² GATT, art. XXVIII. Voir T. FLORY, *op. cit.* n. 51, pp. 60-66, et J. H. JACKSON, *op. cit.*, n. 57, pp. 201-248.

⁹³ GATT, art. XI. Voir T. FLORY, *op. cit.* n. 51, pp. 23-35, et J. H. JACKSON, *op. cit.* n. 57, pp. 305-329.

⁹⁴ GATT, art. XI (2).

⁹⁵ GATT, art. XII, et XVIII B.

⁹⁶ GATT, art. XVIII, section C. par. 13.

⁹⁷ Même si l'étendue de la restriction est plus difficile à cerner dans le cas des restrictions quantitatives.

cet angle, les règles du GATT concernant les subventions ont perdu pied avec la réalité actuelle.

1. *Les effets économiques des subventions*⁹⁸.

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 protectionniste⁹⁹.

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 étrangères. 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 intérieur¹⁰⁰, mais ce n'est pas toujours le cas¹⁰¹. 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 Ricardo¹⁰².

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,

⁹⁸ 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. 6, pp. 126-130. Les commentaires de cette sous-section sur les effets économiques constituent un résumé des travaux de ces auteurs.

⁹⁹ Les motifs de subventions des gouvernements sont traités dans H.W. de JONG, *loc. cit.* n. 98, pp. 176-180.

¹⁰⁰ Les effets des subventions sont expliqués dans H. W. DE JONG, *loc. cit.* n. 98, p. 177.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Supra*, nn. 83 et 84. 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. 98, p. 177.

remains, with only minor exceptions, negative, and the economist can only advocate coordinated international action to wipe out or reduce such practices¹⁰³.

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 subvention¹⁰⁴ 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 subvention¹⁰⁵. Les pays affectés peuvent réagir en imposant des droits compensateurs ou en octroyant eux-mêmes des subventions¹⁰⁶. 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 ailleurs¹⁰⁷. 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 similaires¹⁰⁸. 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 commerce¹⁰⁹.

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 jeu¹¹⁰. Ces subventions intérieures ont le même effet qu'un droit compensateur et équivalent à un tarif¹¹¹.

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?

¹⁰³ H. W. DE JONG, *loc. cit.* n. 98, pp. 178-179. Voir à ce sujet J. VINER, *op. cit.* n. 76, pp. 126-130.

¹⁰⁴ 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. 98, pp. 178-179.

¹⁰⁵ H. W. DE JONG, *loc. cit.* n. 98, pp. 178-179.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ Voir J. VINER, *op. cit.* n. 72, pp. 94-101, et H. W. DE JONG, *loc. cit.* n. 98, pp. 178-179.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ H. W. DE JONG, *loc. cit.* n. 98, pp. 178-179 et J. VINER, *op. cit.* n. 72, pp. 170 et 182.

¹¹¹ 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.

2. *L'émergence du secteur public.*

À 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'État 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 disposer¹¹².

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*¹¹³ of various activities¹¹⁴.

Dans l'évaluation d'une politique de subvention, au facteur «productivité» devra être substitué le facteur «préférence» (ou le facteur «utilité» avec ou sans implication d'éthique sociale¹¹⁵). 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». Élaboré 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 exhausted¹¹⁶.

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

¹¹² W. F. SCHWARTZ et E. W. HARPER Jr., *loc. cit.* n. 98, p. 841.

¹¹³ Les italiques sont de nous.

¹¹⁴ W. F. SCHWARTZ et E. W. HARPER Jr., *loc. cit.* n. 98, p. 842.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ V. PARETO, *Manuel d'économie politique*, 1909, tel que vu dans W. F. SCHWARTZ et E. W. HARPER Jr., *loc. cit.* n. 98, p. 843.

yielded by wholly private transactions¹¹⁷». 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 le faisant ou non bénéficier des progrès de la recherche, des productions agricoles accrues et du développement d'industries nouvelles dans les pays en voie de développement¹¹⁸.

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 protectionnisme est reconnue, limité dans ses formes aux tarifs, parfois aux restrictions quantitatives et interdit dans le cas des subventions à l'exportation des produits manufacturés. À 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'État 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 États.

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 pour-

¹¹⁷ W. F. SCHWARTZ et H. W. HARPER Jr., *loc. cit.* n. 98, p. 844.

¹¹⁸ *Ibid.*

rait 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'État 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.

La quatrième section 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.

III. — CERTAINS PROBLÈMES SPÉCIFIQUES.

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.

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.

1. *L'agriculture.*

Il faut se souvenir que le GATT ne défend pas les subventions aux produits de base y compris à l'agriculture¹¹⁹. Une 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 produit¹²⁰. Les schèmes de stabilisation des prix sont également autorisés à certaines conditions¹²¹.

¹¹⁹ *Supra*, n. 41.

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ *Supra*, n. 46 et 47.

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 GATT¹²². 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 GATT¹²³. Cette plainte fut portée à l'étude d'un groupe spécial du GATT¹²⁴.

Ce groupe spécial examina d'abord le système français de péréquation des 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 produits¹²⁵. 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 subventionnés¹²⁶. 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 couverts par des crédits budgétaires¹²⁷. 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 international¹²⁸.

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 subvention¹²⁹. D'abord, parce que le prix à l'exportation des produits visés était très inférieur au prix intérieur de vente¹³⁰. Ensuite, le groupe de travail estima que, par ce système, la France détenait

¹²² 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.

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ *Id.*, p. 2.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ *Id.*, p. 6.

¹³⁰ *Id.*, p. 5.

plus qu'une part équitable du commerce mondial de ces produits¹³¹ et que conséquemment, l'Australie avait subi un préjudice direct et secondaire dans son marché traditionnel vers l'Asie du Sud-Est¹³². 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-Est¹³³». Ces mesures pourraient être soit une révision des méthodes de financement de l'organisme d'État, soit une entente de consultation avec l'Australie sur la manière de minimiser les dommages¹³⁴.

Ce système français de stabilisation des prix n'est pas unique. De nombreux pays, y compris le Canada¹³⁵, protègent leur agriculture et la 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 universelle¹³⁶. 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'agriculture 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 marchés¹³⁷. Il faut donc reconnaître la spécificité du problème agricole.

¹³¹ *Id.*, p. 8.

¹³² *Id.*, pp. 8-11.

¹³³ *Id.*, p. 12.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Infra*, n. 345 ss.

¹³⁶ GATT, IBDD, 10, pp. 201 et 203. Ont traité de ce sujet K. W. DAM, *op. cit.* n. 98, pp. 133-135, J. H. JACKSON, *op. cit.* n. 5, 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.

¹³⁷ 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.

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 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 opportunities¹³⁸.

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.

2. Les pays en voie de développement.

À 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 développement¹³⁹, elles sont exceptionnelles et soumises à des procédures encombrantes de sorte que ces pays les ont peu utilisées¹⁴⁰. 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 amélioration 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 premières alors que les réductions tarifaires ont porté essentiellement sur les produits manufacturés¹⁴¹.

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 1966¹⁴². Cette partie reconnaît le besoin qu'ont les pays en voie de

¹³⁸ P. BRATSCHI, *GATT: Targets for Reform*, 7 J.W.T.L., (1973), pp. 393-403, à la p. 400.

¹³⁹ GATT, art. XVII, XIX, XXIV et XXV.

¹⁴⁰ Voir T. FLORY, *op. cit.* n. 51, pp. 167-191, et J. H. JACKSON, *op. cit.*, n. 57, pp. 625-673.

¹⁴¹ Voir T. MURRAY, *Preferential Tariffs for the LDC's*, *Economic Journal*, (1973), p. 35.

¹⁴² C'est l'article XXXVI du GATT. A ce sujet, voir T. FLORY, *op. cit.* n. 51, pp. 169-190.

développement d'accroître leurs revenus provenant d'exportations et de s'assurer une part du commerce international plus proportionnée à leurs besoins de développement¹⁴³. 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 primaires¹⁴⁴. Reconnaisant ainsi le principe de non-réciprocité en faveur des pays en voie de développement¹⁴⁵, les PARTIES CONTRACTANTES modifient donc leur politique envers le commerce de ces pays, substituent un règlement des différends plus adapté, aménagent des consultations entre le GATT et l'ONU, par le biais de la CNUCED¹⁴⁶. 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 industrialisés¹⁴⁷. 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'Accord¹⁴⁸, 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 signée¹⁴⁹, 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 autres¹⁵⁰. 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.

¹⁴³ GATT, art. XXXVI.

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ A l'encontre de l'article I du GATT.

¹⁴⁶ Voir G.P. VERBIT, *Preferences and the Public Law of International Trade: the End of the Most-favoured national treatment?* La Haye, Académie de droit international, Recueil de cours, Colloque 1968, p. 19-56.

¹⁴⁷ 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.

¹⁴⁸ GATT, art. I (2).

¹⁴⁹ *Supra*, n. 19.

¹⁵⁰ *Supra*, n. 59.

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 subventions¹⁵¹. 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 développement¹⁵². Ensuite, les subventions à l'exportation de produits manufacturiers sont absolument nécessaires pour rétablir 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 monnaie¹⁵³. D'ailleurs le péril pour les industrie 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'étranger¹⁵⁴.

En conséquence, une revision des articles du 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 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 complèteraient les réformes tarifaires effectuées par l'instauration des préférences généralisées.

¹⁵¹ Ces arguments constituent un résumé de l'article de M. ROM, *loc. cit.* n. 5, pp. 544-565.

¹⁵² *Id.*, p. 563.

¹⁵³ *Id.*, pp. 562-565.

¹⁵⁴ *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. 162 ss), mais ils devront être abordés parallèlement aux propositions ci-haut mentionnées, en ce qui concerne le GATT.

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.

3. *La diversité des régimes fiscaux.*

Pour les fins du GATT, l'exonération, à l'exportation, de taxes de consommation intérieure, ne constitue pas une subvention¹⁵⁵. 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 interprétation économique. Ils arguent que les taxes sur les produits de consommation sont partiellement un 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'exportation¹⁵⁶. 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 production¹⁵⁷.

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 question¹⁵⁸. Pour pallier à ces disparités, certains proposent l'adoption d'un système d'ajustement fiscal aux frontières pour les pays à système de taxation directe¹⁵⁹ ou l'abolition de tous les ajustements fiscaux aux frontières¹⁶⁰. Il serait également possible de laisser les parties au GATT négocier des concessions sur ce sujet ou tenter d'améliorer les systèmes d'évaluation des taxes réelles prélevées et élaborer une déduction internationalement reconnue de ces taxes aux frontières¹⁶¹. Mais, de toute évidence, des ententes devront être négociées pour donner un traitement équitable à tous les pays.

¹⁵⁵ GATT, Note interprétative à l'art. XVI, annexe, p. 71.

¹⁵⁶ Voir P. B. FELLER, *loc. cit.* n. 81, p. 53.

¹⁵⁷ Voir J. H. JACKSON, *op. cit.* n. 5, p. 301, lequel cite HOCKLEY, *Incentives under a Value Added Tax*.

¹⁵⁸ Voir B. BELASSA, *Trade Liberalization among Industrial Countries*, New York, McGraw-Hill, 1967, 251 p., pp. 63-64.

¹⁵⁹ Voir P. B. FELLER, *loc. cit.* n. 81, p. 69 et J. H. JACKSON, *op. cit.* n. 5, pp. 301-303.

¹⁶⁰ J. H. JACKSON, *op. cit.* n. 5, pp. 301-303.

¹⁶¹ *Ibid.*

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.

3. 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.

1. *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 subventions¹⁶².

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 étrangères¹⁶³. 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-évaluées¹⁶⁴. Les États-Unis ont utilisé cette méthode en 1972 lors des difficultés rencontrées dans l'équilibre de leur balance des paiements, en établissant la législation appelée DISC¹⁶⁵. La différence entre une dévaluation et une subvention est la suivante: une dévaluation frappe toutes les transactions, alors qu'une subvention ne touche qu'aux opérations courantes sur les visibles *i.e.*, sur les matières premières et les produits industriels¹⁶⁶.

¹⁶² Ces liens sont traités par K. W. DAM, *op. cit.* n. 98, pp. 133-4 et R. TREMBLAY, *op. cit.* n. 83, pp. 469-475.

¹⁶³ 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. 98 et ss.

¹⁶⁴ Voir K. W. DAM, *op. cit.* n. 98, p. 133.

¹⁶⁵ 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.

¹⁶⁶ K. W. DAM, *op. cit.* n. 98, pp. 133-4.

Évidemment, 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'importation¹⁶⁷.

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 pays¹⁶⁸. La permission d'imposer une surtaxe à 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 FMI¹⁶⁹. Puisque la séparation des compétences monétaires et commerciales demeurera encore quelque temps (l'organisme qui réunirait les deux juridictions serait trop puissant et effraierait les pays¹⁷⁰), 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.

2. 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.

Dans les dernières années cependant, une attention plus grande s'est portée sur ce problème, à cause de l'importance prise par ces compagnies

¹⁶⁷ GATT, art. XII.

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ Voir les propositions de P. BRATSCHI, *loc. cit.* n. 138, p. 396.

¹⁷⁰ *Id.*, p. 394.

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 subventions 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, homogenous 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 well¹⁷¹.

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

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 une quatrième section, nous tentons d'élaborer des jalons pour une adaptation des règles actuelles. En un premier temps seront examinées les

¹⁷¹ P. BRATSCHI, *loc. cit.* n. 138, p. 399.

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 tiennent compte du cadre actuel du GATT.

IV. — JALONS POUR UNE ADAPTATION DES RÈGLES 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 antidumping¹⁷². 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 succès¹⁷³. 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 précise¹⁷⁴ dont l'adaptation des règles actuelles sur les subventions et les droits compensateurs¹⁷⁵.

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.

A. LE «TOKYO ROND» 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 du 12 au 15 septembre 1973¹⁷⁶ 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 négociations¹⁷⁷. Depuis cette date, les négociations se poursuivent dans l'ombre, le comité de négociation devant mettre en place les structures de négociations et les pays devant obtenir les autorisations requises pour négocier de

¹⁷² *Supra*, n. 75.

¹⁷³ GATT, IBDD, 12, p. 36.

¹⁷⁴ GATT, Note du Secrétariat du 28 juin 1974, *infra*, n. 181, pp. 1-2. Voir également la n. 191.

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ J.-C. HAZERA, *Le Nixon Round débute ce matin à Tokyo*, tel que vu dans *Le Devoir*, mercredi le 12 septembre 1973, p. 15.

¹⁷⁷ 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*, [s.l.], British North American Committee, 1974, 82 p. (annexe), et dans 12 *Int'l L.M.* (1973), p. 1533.

nouvelles concessions commerciales¹⁷⁸. Pour étudier les problèmes à l'ordre du jour, six comités techniques ont été créés¹⁷⁹, 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 Genève¹⁸⁰, et se poursuivent toujours à cette date.

Seront analysées, les positions préliminaires de pays dans les domaines concernant les subventions et les droits compensateurs ainsi que les divers problèmes connexes à ces domaines¹⁸¹. Puisque les pays concernés ne sont pas identifiés dans les rapports consultés, seules les principales propositions sont mentionnées.

I. 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 efficace¹⁸².

À cet effet, serait utilisé le Catalogue des mesures non tarifaires concernant les produits industriels et agricoles¹⁸³. Les solutions multilatérales sont préférées¹⁸⁴ et parmi les mesures prioritaires, nous retrouvons les subventions et les droits compensateurs¹⁸⁵ problèmes qui font d'ailleurs l'objet de recherches actives au GATT¹⁸⁶.

¹⁷⁸ 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).

¹⁷⁹ 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».

¹⁸⁰ *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.

¹⁸¹ Ces propositions sont élaborées à partir de deux notes issues du Secrétariat du GATT et résument 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. 15. À notre connaissance ces documents n'ont pas été rendus publics.

¹⁸² *Supra*, n. 64, p. 8, par. 38.

¹⁸³ *Id.*, p. 8, par. 37. Ce catalogue a été élaboré au GATT depuis 1973.

¹⁸⁴ *Id.*, p. 8, par. 39.

¹⁸⁵ *Id.*, p. 10, par. 48.

¹⁸⁶ *Id.*, p. 9, par. 41.

Avant d'étudier les positions générales des pays sur les subventions et les droits compensateurs, soulignons les divergences d'opinion de ces pays quant 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 problème¹⁸⁷». Quelques autres délégations mettraient l'importance sur l'imposition de droits compensateurs et sur la nécessité de prouver un préjudice¹⁸⁸. 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'importations¹⁸⁹». 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 dernières¹⁹⁰. Ces divergences n'ont pas encore été résolues.

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 dans cette liste les subventions intérieures. Pour certains d'abord, les dispositions actuelles de l'Accord général relatives aux subventions ne sont pas adéquates¹⁹¹, car les subventions à l'exportation n'y sont pas décrites¹⁹², seulement dix-sept pays ont adhéré aux nouvelles dispositions de l'article XVI¹⁹³, les produits de base bénéficient d'exemptions, et seules les subventions aboutissant à un double prix sont visées¹⁹⁴. 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 intérieur¹⁹⁵.

Largement appuyée, une liste des pratiques interdites en matière de subventions est proposée¹⁹⁶. Rejetée par certaines délégations parce qu'elle com-

¹⁸⁷ GATT, Note du Secrétariat du 28 juin 1974, *supra*, n. 181, p. 1.

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ *Ibid.*, et Note du Secrétariat du 30 septembre 1974, *supra*, n. 15 p. 1.

¹⁹¹ GATT, Note du Secrétariat du 28 juin 1974, *supra*, n. 181, pp. 1-2.

¹⁹² La liste dressée par un comité d'étude est seulement indicative. Voir Note du Secrétariat du 28 juin 1974, *supra*, n. 181, p. 2.

¹⁹³ 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. 15, p. 12.

¹⁹⁴ Note du Secrétariat du 28 juin 1974, *supra*, n. 181, p. 2.

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ 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. 15, pp. 34-37. Elle est reproduite à l'annexe du présent mémoire.

promettait l'équilibre de l'Accord général¹⁹⁷, 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'échange¹⁹⁸».

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 liste¹⁹⁹. 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 conditions²⁰⁰». 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 rattachées²⁰¹. 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 distorsion des courants d'échange» ou de préjudice²⁰².

Les subventions intérieures qui stimulent les exportations devraient-elles être incluses dans la liste? Certaines délégations espèrent qu'on en dresse une liste, et qu'on les interdise «lorsqu'elles produisent des effets notables de distorsion sur les courants d'échanges²⁰³». 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 types²⁰⁴». 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)²⁰⁵.

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 aspects²⁰⁶. Ensuite, les positions se diversifient. Pour certaines délégations, la nécessité d'une preuve préalable de préjudice doit précéder l'imposition de droits compensateurs à des produits subventionnés²⁰⁷. Ces droits devraient être utilisés «en dernier ressort lorsque les faits probants révèlent qu'un pré-

¹⁹⁷ Note du Secrétariat du 28 juin 1974, *supra*, n. 181, p. 3.

¹⁹⁸ Note du Secrétariat du 30 septembre 1974, *supra*, n. 15, p. 12.

¹⁹⁹ *Id.*, p. 13.

²⁰⁰ *Ibid.*

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ Note du Secrétariat du 28 juin 1974, *supra*, n. 181, p. 3.

²⁰⁷ *Id.*, p. 4.

judice a été réellement causé à une production nationale²⁰⁸». 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 compensateurs²⁰⁹.

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 recherchés²¹⁰.

Ainsi, aucune partie contractante ne déciderait unilatéralement de l'infraction d'une autre partie contractante aux obligations du GATT²¹¹.

D'autres délégations ont proposé de rendre ces idées plus concrètes par l'adoption d'un code d'application des droits compensateurs²¹². Outre l'obligation d'harmonisation des législations nationales avec l'article VI, le code pourrait «prévoir 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 compensation²¹³». 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 code²¹⁴.

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 termes²¹⁵. 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'autres²¹⁶». Au contraire, d'autres pensent que ce Protocole est 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 compensateurs²¹⁷.

Alors qu'un certain nombre de pays seraient prêts à élaborer une liste de

²⁰⁸ Note du Secrétariat du 30 septembre 1974, *supra*, n. 15, p. 13.

²⁰⁹ *Id.*, p. 14.

²¹⁰ *Ibid.*

²¹¹ Note du Secrétariat du 28 juin 1974, *supra*, n. 181, p. 4.

²¹² Note du Secrétariat du 30 septembre 1974, *supra*, n. 15, p. 14.

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ GATT, Note du Secrétariat du 28 juin 1974, *supra*, n. 181, p. 4.

²¹⁶ *Id.*, p. 5.

²¹⁷ *Ibid.*

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)²¹⁸. 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 VI²¹⁹. Ce code ou cet accord porterait sur «la notification préalable des mesures de compensation imminente, des consultations ultérieures entre gouvernements concernés et des procédures d'enquête²²⁰». D'autres solutions 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 multilatérale²²¹.

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.

2. Les problèmes connexes.

Pour élaborer une nouvelle réglementation des subventions et des droits compensateurs, nous l'avons vu, le GATT doit tenir compte de nombreux problèmes connexes²²². 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 traités²²³ tels l'émergence des multinationales

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ *Ibid.*

²²¹ *Ibid.*

²²² *Supra* III, 1^{ère} partie.

²²³ 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.

et les rabais de taxes aux frontières, que nous n'aborderons pas dans les pages qui suivent.

À l'ouverture du «Tokyo Round», les parties étaient loin d'être unanimes sur le sujet de l'agriculture. Dès les départ, la C. E. E. excluait la possibilité que les négociations s'ingèrent dans sa politique agricole commune²²⁴. Et, alors que le *Trade Act* américain²²⁵ ne contient aucune déclaration spécifique sur l'agriculture, il est clair que les États-Unis désirent une réduction des droits de douane sur les produits agricoles²²⁶. Ces difficultés ne sont pas encore résolues, quoique la création d'un groupe de travail sur l'agriculture²²⁷ 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 spéciales²²⁸. 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'exportation²²⁹. Seule la méthode de négociation resterait à déterminer, certains pays suggérant un dosage variable et des emprunts à chaque méthode²³⁰. De là, les propositions diffèrent et pourraient être classées comme suit²³¹: 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 s'engagent à stabiliser ou à réduire leur taux d'auto-approvisionnement. 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

²²⁴ 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*, Supplément 2/73, p. 6.

²²⁵ *Supra*, n. 181.

²²⁶ 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. 177, p. 24.

²²⁷ *Supra*, n. 179.

²²⁸ GATT, Rapport du Comité de préparation des négociations commerciales, *supra*, n. 64, p. 1.

²²⁹ *Id.*, pp. 11-14.

²³⁰ *Ibid.*

²³¹ Ces propositions résument les pages 11 à 14 du Rapport du Comité de préparation des négociations commerciales, *supra*, n. 64.

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 comité²³². 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 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*²³³.

Ce traitement préférentiel pourrait être effectué par l'«élimination préférentielle» des barrières non tarifaires qui leur sont nuisibles par distorsion des courants d'échange²³⁴. 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 un tel traitement préférentiel en matière de subventions et de droits compensateurs, parce que «l'aide de l'État 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, la diversification à effectuer dans leurs exportations, et leur développement technologique différent²³⁵. À 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 visés²³⁶.

²³² GATT, Rapport du comité de préparation des négociations commerciales, *supra* n. 64, p. 2, par. 4 *in fine*.

²³³ *Id.*, p. 16, par. 75. Ces italiques sont nôtres.

²³⁴ *Id.*, p. 9, par. 43 *in fine*.

²³⁵ GATT, Note du Secrétariat du 28 juin 1974, *supra* n. 181, p. 6.

²³⁶ GATT, Note du Secrétariat du 30 septembre 1974, *supra*, n. 15, p. 15.

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 prévu²³⁷. Pour leur part, les pays développés, tout en acceptant d'accorder une attention spéciale aux problèmes des pays en voie de développement²³⁸, ont convenu que ces négociations devraient viser à apporter:

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 développement²³⁹.

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 développement²⁴⁰. 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 tel²⁴¹. 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 développement²⁴². 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 satisfaisante²⁴³.

Rien ne permet donc de percevoir un début de solution car les pays développés semblent bien loin d'accéder aux demandes des pays en voie de développement, de façon générale (autrement que par les 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. À Tokyo, lors de l'adoption de la déclaration commune, la C.E.E. s'opposait aux États-Unis sur la question du lien entre cette négociation commerciale et la réforme monétaire également en cours²⁴⁴. Alors que les pays du Marché commun préconisaient la

²³⁷ *Id.*, p. 16.

²³⁸ GATT, Rapport du Comité de préparation des négociations commerciales, *supra*, n. 64, p. 1.

²³⁹ *Id.*, p. 2.

²⁴⁰ *Id.*, p. 5.

²⁴¹ *Id.*, p. 8.

²⁴² Note du Secrétariat du 28 juin 1974, *supra*, n. 181, pp. 6-7.

²⁴³ *Id.*, p. 7.

²⁴⁴ Ces événements sont résumés dans S. Golt, *op. cit.* n. 177, pp. 12-13.

réforme préalable du système monétaire, les États-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 position²⁴⁵. Sans doute 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 1975²⁴⁶.

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 cas de 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.

B. L'AMÉNAGEMENT DE RÈGLES NOUVELLES: PROPOSITIONS DIVERSES.

Une révision des règles concernant les subventions et les droits

²⁴⁵ GATT, Déclaration de Tokyo, *supra*, n. 177, art. 7. Ce texte remplace les paragraphes 14 à 17 du Rapport du Comité de préparation des négociations commerciales, *supra*, n. 64. 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 ordonnées (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.»

²⁴⁶ Du moins, selon les prévisions envisagées à l'époque de la déclaration de Tokyo.

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'Accord²⁴⁷.

1. *Les aménagements connexes.*

Les circonstances ayant entouré la négociation du GATT ont largement contribué à en façonner le statut juridique. Telles 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'ITO²⁴⁸. 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 mesure des problèmes, le GATT s'est institutionnalisé et est devenu une véritable organisation internationale. L'ancien secrétaire exécutif du GATT Éric 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 multilateral agreement and contains provisions for joint action and decision it had the potentiality to become, and has in fact become, an international «organization» for trade co-operation between the signatory States²⁴⁹.

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 présent, au fur et à 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. Ef-

²⁴⁷ Cette partie est inspirée des travaux de K. W. DAM, *op. cit.* n. 98, R. E. HUDEC, *loc. cit.* n. 137, pp. 1299-1380, et S. H. JACKSON, *op. cit.* n. 5, pp. 755-789.

²⁴⁸ K. W. DAM, *op. cit.* n. 98, pp. 335-339; T. FLORY, *op. cit.* n. 51, pp. 4-7; R. E. HUDEC, *loc. cit.* n. 137, pp. 1311-1320.

²⁴⁹ Eric Wyndham White, tel que vu dans D. W. DAM, *op. cit.* n. 98, 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. 51.

ficace 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 négociation²⁵⁰. Ces pays sont tenants du «statu quo» et refusent d'accorder un plus grand pouvoir à l'institution. Les autres désirent une organisation internationale légalement qualifiée et structurée avec règles précises et contraignantes et comprenant un mécanisme de règlement des différends²⁵¹. Ce problème a été vaguement soulevé à Tokyo, sans précision autre que la proposition de certains pays qui souhaiteraient améliorer le cadre du commerce international²⁵². 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 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'Accord²⁵³. 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 complétée²⁵⁴. 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'Accord²⁵⁵. 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

²⁵⁰ Ce que Hudec qualifierait de GABB ou General Agreement on Better Bargaining, *loc. cit.* n. 137, pp. 1365-1375. Cet auteur résume, dans cet article, les positions des divers auteurs quant à la forme que devrait adopter le futur GATT.

²⁵¹ *Ibid.*

²⁵² GATT, Rapport du Comité de préparation des négociations, *supra*, n. 64, p. 15, par. 73.

²⁵³ Voir *supra*, III, A., 2. de la 1^{re} partie, *Les pays en voie de développement*.

²⁵⁴ Voir *supra*, III, B., 1. de la 1^{re} partie, *Les problèmes monétaires*.

²⁵⁵ *Supra*, n. 65-66.

l'Accord requiert la majorité des deux tiers des voix aucun pays ne peut être contraint à adhérer à un amendement²⁵⁶. Il semblera donc tout à fait impossible d'aménager de nouvelles règles et sanctions si les parties n'y adhèrent pas de façon générale 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 chapitre des subventions. Une réforme en profondeur de toutes les règles serait sûrement souhaitable dans un but de cohérence et d'uniformité mais telle 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.

2. *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 des 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 arbitraires²⁵⁷, 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 cernées²⁵⁸. Ainsi, les préférences particulières d'un pays ne sauraient justifier toutes les subventions et l'efficacité seule de la mesure devrait être considérée²⁵⁹. Cette efficacité pourrait être mesurée face aux objectifs poursuivis en tenant compte d'une possibilité de sur-subsidier, des meilleurs moyens d'arriver aux

²⁵⁶ GATT, art. XXX.

²⁵⁷ *Supra*, II. de la 1^{re} partie.

²⁵⁸ Voir W. E. SCHWARTZ et E. W. HARPER, *loc. cit.* n. 98.

²⁵⁹ *Id.*, p. 851.

mêmes objectifs et des lacunes possibles dans la mise en vigueur de cette subvention²⁶⁰. 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 unique²⁶¹, le meilleur moyen serait d'arriver 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. Étant 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 pourrait être considérée.

Les problèmes particuliers du GATT devront être pris en considération tout au long de ces négociations de nouvelles règles. Ces problèmes ont été étudiés au complet 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

²⁶⁰ *Id.*, pp. 851-853. Voir les propositions de certains pays à Tokyo, *supra*, n. 210.

²⁶¹ *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."

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 différentes 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 bilatérale 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 de 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 PREMIÈRE 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 validité 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'effec-

tuer 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 axée 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 complétait les dis-

positions 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 examples, 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 anticompetitive 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 remedied²⁶².

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 antidumping, 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 réglementer 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»²⁶³. 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. À 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 socialistes avec ceux des pays à économie de marché qui contrôlent actuellement le GATT. Il n'est donc pas

²⁶² H. W. DE JONG, *loc. cit.*, n. 98, p. 188.

²⁶³ Voir [s.a.], *What Role for World Trade*, 3 *Economic Impact*, (1974), p. 6.

difficile de concevoir que les négociations de Tokyo portent fondamentalement sur les bases mêmes du commerce international et sur la possibilité de le réglementer adéquatement²⁶⁴. 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.

DEUXIÈME 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 compensateurs²⁶⁵. 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 ces subventions sont analysés en un troisième chapitre, eu 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.

²⁶⁴ Voir M. CLAIRVOIS, *Vers un nouveau pacte mondial*, *L'Expansion*, Septembre 1973, pp. 39-43, à la p. 41.

²⁶⁵ 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 JOHNSON, *Canadian Perspectives on International Law and Organization*, Toronto, University of Toronto Press, 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.

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, en 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 désaffectations 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.

I. — LA PROBLÉMATIQUE 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.

A. LE POUVOIR DE CONCLURE DES TRAITÉS AU CANADA.

Le gouverneur général en conseil, au Canada, possède le pouvoir de conclure des ententes internationales²⁶⁶. 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.

1. *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 Cabinet²⁶⁷. Puisqu'aucune disposition constitutionnelle 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

²⁶⁶ Voir *infra*, n. 268 pour les réclamations concernant une compétence provinciale en ce domaine.

²⁶⁷ 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*, New York, Praeger, 1968, 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 / L-CO / SER. B / 3), pp. 24-25, par. 3, partiellement reproduit par J. G. CASTEL, dans *International Law, chiefly as interpreted and applied in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 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.

provinces de conclure des traités dans des domaines de compétence législative provinciale, prétentions qui ont toujours été rejetées par le gouvernement fédéral²⁶⁸. Ces réclamations tentent de faire valoir que la séparation des pouvoirs effectuée par la Constitution canadienne a porté à la fois sur les pouvoirs législatifs et exécutifs²⁶⁹ et que les tenants d'une compétence fédérale 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 matière²⁷⁰. 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 inter-provincial et international²⁷¹ 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 tarifaires²⁷² 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'État canadien sur le plan international.

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 valablement²⁷³. Par coutume, toutefois, les traités importants des points de vue économique, militaire ou poli-

²⁶⁸ Voir J.-G. CASTEL, *op. cit.* n. 263, 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*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1971, 357 p., aux pp. 69-96; une courte bibliographie concernant les deux thèses est donnée à la p. 69 de cet ouvrage.

²⁶⁹ Voir A.-M. JACOMY-MILLETTE, *op. cit.* n. 264, 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.

²⁷⁰ 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.

²⁷¹ AANB, art. 91 (2).

²⁷² Comme c'est le cas de la Déclaration du GATT mettant en vigueur l'article XVI (4), dans le domaine des subventions.

²⁷³ Voir Mémoire du gouvernement du Canada du 21 juillet 1952, *supra*, n. 263, pp. 24-25, partiellement reproduit dans J.-G. CASTEL, *op. cit.* n. 263, p. 864, et cité par K. W. MACKENZIE, *op. cit.* n. 263, p. 26 et note 77 du bas de la page.

tique ont été soumis au Parlement pour approbation, par résolution²⁷⁴.

2. *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 1948²⁷⁵. Comme pour la plupart des pays, l'Accord général lui-même ne fut pas signé et seul le Protocole d'application provisoire fut signé par le représentant canadien²⁷⁶ de sorte que, techniquement, le Canada n'est lié que provisoirement envers cet Accord²⁷⁷. Cependant, l'application provisoire de l'Accord correspond à toutes fins pratiques à une application définitive²⁷⁸, 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 validées²⁷⁹ 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 droit interne²⁸⁰. Mais plus tard, le gouvernement prit la décision de ne pas poursuivre les démarches pour obtenir l'approbation de cette résolution²⁸¹. L'état incertain de l'approbation du GATT par le Congrès américain semble avoir motivé cette marche arrière du gouvernement canadien²⁸². Depuis cette date, aucune autre mesure ne fut prise par le gouvernement fédéral pour faire approuver

²⁷⁴ Voir l'affirmation du directeur de la section des traités, *supra* n. 263, p. 340, commenté par K. W. MACKENZIE, *op. cit.* n. 263, pp. 26-27 et note 78 du bas de la page.

²⁷⁵ 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. 5, Annexe C, pp. 890-897. L'Accord général a été reproduit au Canada dans C.T.S. 1947, nos 27 et 27A.

²⁷⁶ 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*).

²⁷⁷ En ce qui concerne le Protocole d'application provisoire du GATT, voir J. H. JACKSON, *op. cit.* n. 5, 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. 5, pp. 64-66.

²⁷⁸ Voir J. H. JACKSON, *op. cit.* n. 5, p. 66.

²⁷⁹ 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. 5, pp. 108-110.

²⁸⁰ *Débats*, C.C., 1947-48, vol. 1, le 9 décembre 1947, pp. 97-98.

²⁸¹ *Débats*, C.C., 1947-48, vol. 6, p. 5916. Voir A.-M. JACOMY-MILLETTE, *op. cit.* n. 264, pp. 156-7, et K. W. MACKENZIE, *op. cit.* n. 263, pp. 30-31.

²⁸² Voir K. W. MACKENZIE, *op. cit.* n. 263, p. 31.

l'Accord général, mais le ministre canadien des finances a reconnu que le Canada était lié provisoirement²⁸³.

La Déclaration du 19 novembre 1960²⁸⁴ invitant les PARTIES CONTRACTANTES à mettre en vigueur l'article XVI (4) première phrase), fut signé par le Canada le 14 avril 1961²⁸⁵. 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 deuxième phrase de l'article XVI (4)²⁸⁶ fut également signée par le Canada le 21 avril 1959²⁸⁷ mais la signature canadienne ne fut pas renouvelée et cette Déclaration cessa d'avoir effet pour le Canada le 31 décembre 1961²⁸⁸.

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.

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 législation²⁸⁹, 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 canadienne²⁹⁰.

²⁸³ Propos du ministre Abbott, Débats, C.C. 1950, Vol. 1, p. 313.

²⁸⁴ *Supra* n. 17, 18, 19 et 54.

²⁸⁵ 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*).

²⁸⁶ *Supra*, n. 20.

²⁸⁷ 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*).

²⁸⁸ 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.

²⁸⁹ 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. (2e) p. 648. Pour une étude des catégories de traités requérant l'adaptation 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-MILETTE, *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. 298 et 302.

²⁹⁰ La principale décision jurisprudentielle en la matière est *Att. Gen. Can. v. Att. Gen. Ont.*, (1937) A. C. 326, aux pp. 347-48.

1. *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 fédérale²⁹¹ 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 les implications constitutionnelles de ces dispositions du GATT seront analysées plus loin²⁹².

Jusqu'à présent, lorsqu'elle s'est faite, la mise en vigueur du GATT au Canada s'est effectuée par législation. Ainsi, les concessions tarifaires²⁹³ sont faites sous l'autorité de la *Loi sur le tarif des douanes*²⁹⁴ et la modification du droit canadien concernant l'imposition de droits antidumping dut se faire par législation²⁹⁵. 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 conseil²⁹⁶ et délègue au gouverneur en conseil l'autorité d'édicter une réglementation sur ce sujet²⁹⁷, 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.

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 Parlement²⁹⁸. 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

²⁹¹ AANB, art. 91 (2).

²⁹² *Infra*, n. 301-302.

²⁹³ Les concessions tarifaires modifient les droits de douane et requièrent donc une autorisation législative. Voir *Francis v. The Queen*, *supra*, n. 285.

²⁹⁴ 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, n° SOR / 47-973.

²⁹⁵ Par l'adoption de la *loi antidumping*, S.R.C., 1970, c. A-15.

²⁹⁶ *Supra*, n. 290, art. 7. Le sujet des droits compensateurs au Canada est traité au IV de la 2e partie.

²⁹⁷ *Id.*, art. 7, dernier paragraphe.

²⁹⁸ Voir A.-M. JACOMY-MILETTE, *op. cit.* n. 264, 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*, 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.

corporation indépendante qui reçoit statutairement l'aide du gouvernement²⁹⁹ 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.

2. *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. 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 fédéral³⁰⁰. En conséquence de cette compétence partagée, le gouvernement central pourra être impuissant à faire respecter intégralement certaines obligations qu'il a encourues 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 future³⁰¹.

Et à sa liste de difficultés peuvent être ajoutées les subventions provinciales³⁰².

Le GATT a prévu ce type de problème soulevé par les constitutions fédératives ou confédératives des parties contractantes. L'article XXVI (12) de l'Accord limite les obligations des parties à prendre les mesures raisonnables en leur pouvoir pour que leurs administrations régionales observent l'Accord³⁰³. 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

²⁹⁹ Exemple: La *Loi sur l'expansion des exportations*, S.R.C. 1970, C. E-18.

³⁰⁰ *Supra*, nn. 298 et 299.

³⁰¹ *Op. cit.* n. 263, p. 30.

³⁰² 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.

³⁰³ 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.»

Tokyo³⁰⁴. 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.

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 présent. 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 en 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.

II. — ANALYSE DESCRIPTIVE DES SUBVENTIONS CANADIENNES.

L'analyse descriptive des subventions canadiennes actuelles³⁰⁵, fédérales et provinciales, est faite en fonction des schémas de classification élaborés par le GATT et codifiées 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

³⁰⁴ Voir M. GUENARD, *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.

³⁰⁵ Cette recherche s'est terminée le 31 décembre 1974.

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.

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.

1. *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 1969³⁰⁶, remplaçant la première société canadienne créée dans les mêmes buts, plus limitée cependant, la Corporation pour l'assurance des crédits à l'exportation³⁰⁷. 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 étrangers³⁰⁸. En 1960, des crédits à long terme pour 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 ans³⁰⁹. 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 terme³¹⁰. La partie première de cette loi fut abrogée le 27 juin 1969, lors de la création de la Société pour l'expansion des exportations³¹¹, cette dernière Société pouvant être chargée de l'administration des affaires antérieurement conclues par la dissoute société pour l'assurance des crédits à l'exportation³¹².

³⁰⁶ *Loi sur l'expansion des exportations*, S.R.C., 1970, c. E-18 et modifications.

³⁰⁷ *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*, Montréal, The Private Planning Association of Canada (Canadian Trade Committee), 1960, 200 p. pp. 75 ss.

³⁰⁸ S.C., 1944-45, c. 39, art. 13.

³⁰⁹ S.C., 1959, c. 24, art. 21A.

³¹⁰ S.C., 1960-61, c. 33 et S.C., 1968-69, c. 2.

³¹¹ *Supra*, n. 306.

³¹² *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.

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 financières³¹³». Cette corporation de la Couronne³¹⁴, dotée d'un capital de vingt-cinq millions de dollars³¹⁵, dont toutes les actions sont souscrites par le ministre des Finances³¹⁶ et à laquelle le ministre peut prêter des fonds³¹⁷, est dotée du pouvoir de créer une ou plusieurs réserves pour payer les pertes subies dans l'exercice de son entreprise³¹⁸. Elle est également chargée de l'application de la partie II de la *Loi sur l'assurance des crédits à l'exportation*³¹⁹.

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'exportations³²⁰. 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 étranger³²¹. Ces prêts et garanties étaient limités à un plafond de six cent millions de dollars en 1970³²², et furent portés à huit cent cinquante millions en 1970³²³, à un milliard cinq cent millions de dollars en 1973³²⁴, et à quatre milliards deux cent cinquante millions en décembre 1974³²⁵. 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 pays³²⁶. Ces assurances étaient limitées à cinquante millions de dollars en 1970³²⁷, cette limite fut portée à cent cinquante millions de dollars en 1970³²⁸ et à deux cent cinquante millions de dollars en décembre 1974³²⁹. Il n'est pas

³¹³ S.R.C., 1970, c. E-18, art. 1.

³¹⁴ *Id.*, art. 8.

³¹⁵ *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.

³¹⁶ S.R.C., 1970, c. E-18, art. 11 (2).

³¹⁷ *Id.*, art. 13.

³¹⁸ *Id.*, art. 15.

³¹⁹ *Id.*, art. 38.

³²⁰ *Id.*, art. 24 ss.

³²¹ *Id.*, art. 29 ss.

³²² *Id.*, art. 30.

³²³ S.R.C., 1970, (2e supp.), c. 8, art. 6.

³²⁴ S.C., 1973-74, c. 13, art. 2.

³²⁵ *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*.

³²⁶ S.R.C., 1970, c. E-18, art. 34 et modifications.

³²⁷ S.R.C., 1970, c. E-18, art. 37.

³²⁸ S.R.C., 1970, (2e supp.), c. 8, art. 10.

³²⁹ *Supra*, n. 325, art. 13, modifiant l'article 37 de la *Loi sur l'expansion des exportations*.

facile d'établir les données économiques de ces subventions³³⁰. Mais, les faits suivants ont pu être compilés: cinquante et une compagnies canadiennes ont reçu de l'aide de cette corporation³³¹ pour une somme totale de \$1 528,5 millions³³² dont 50% ont été alloués 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 corporation³³³, 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 financement³³⁴. Certaines compagnies de propriété étrangère³³⁵ ont pu bénéficier de subventions³³⁶. 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 course³³⁷.

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 analysés³³⁸.

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'État du blé, les exonérations d'impôts par le revenu des corporations et les subventions de marketing.

À l'heure actuelle, 66% de l'aide canadienne aux pays en voie de déve-

³³⁰ K. Stegemann semble penser que ces mesures sont efficaces, dans *Canadian Non-Tariff Barriers to Trade*, Montréal, The Private Planning Association of Canada (The Canadian Economic Policy Committee), 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.

³³¹ Débats, Chambre des Communes, vendredi le 20 décembre 1974, p. 2441.

³³² *Ibid.*

³³³ *Id.*, p. 2442.

³³⁴ *Ibid.* Cette politique serait maintenant modifiée (*ibid.*).

³³⁵ *Ibid.* (principalement des compagnies américaines).

³³⁶ La compagnie M. L. Worthington Limited of Montreal (*ibid.*).

³³⁷ M. Stevens, *Débats*, Chambre des Communes, *op. cit.* n. 331, p. 2442.

³³⁸ 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.

loppement 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 blé³³⁹ 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 inconnus³⁴⁰. Étant 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 de 7%)³⁴¹. En partie, ces exonérations furent la réponse du gouvernement à l'institution des DISC³⁴² aux États-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 canadiens³⁴³. En 1970-71, ce programme était doté d'un budget de trente-trois millions de dollars³⁴⁴.

³³⁹ *Loi sur la Commission canadienne du blé*, S.R.C., 1970, c. C-12, et modifications.

³⁴⁰ Tel que vu dans R. B. SCHRAM, *International Repercussions of National Farm Policies: a Look at American Wheat Programs*, *loc. cit.* n. 136, pp. 290, et, 324-329.

³⁴¹ *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C., 1972, c. 9, art. 2-3-4, sanctionnée le 29 mars 1972.

³⁴² 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 165.

³⁴³ 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. 307, pp. 77-78.

³⁴⁴ Tel que vu dans K. STEGEMANN, *Canadian Non-Tariff Barriers to Trade*, *op. cit.* n. 330, p. 78.

2. *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. À l'intérieur de ces deux classifications, nous avons tenté d'identifier les types de subventions.

a) *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 (11) de l'Accord, et, nous utiliserons grandement les détails de la dernière notification canadienne au GATT³⁴⁵ 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.

Les grains et les produits du grain bénéficient d'aide au transport de ces produits ainsi qu'à leur stockage, depuis 1941³⁴⁶. En vertu de la *Loi sur l'aide à l'alimentation des animaux de ferme*³⁴⁷, le gouvernement fournit assistance aux producteurs d'animaux de ferme et subventionne les coûts de transport et de stockage 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 consommateurs³⁴⁸. Le montant de la subvention est estimé à \$19 460 502 pour l'année 1971-72, soit \$7,04 la tonne³⁴⁹, et à \$20 957 182 pour 1972-73, soit \$7,03 la tonne³⁵⁰. 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 Canada³⁵¹.

³⁴⁵ GATT, *Subsidies, Notification Pursuant to article XVI: I* — Canada, document L / 3830 / Add. 12, September 13, 1974, ci-après appelé notification canadienne.

³⁴⁶ *Id.*, p. 1 et 19.

³⁴⁷ S.R.C. 1970, c. L-9.

³⁴⁸ Notification canadienne, p. 1.

³⁴⁹ *Id.*, p. 2.

³⁵⁰ *Id.*, p. 19.

³⁵¹ *Id.*, p. 1-2.

En vertu de la *Loi sur les réserves temporaires de blé*³⁵², le gouvernement canadien paie pour le stockage (intérêts compris) des stocks de blé de la Commission canadienne du blé, lorsque ces stocks atteignent cent soixante-dix-huit millions de minots. Cette subvention était de \$30 758 370 pour l'année agricole 1971-72³⁵³ et de \$17 498 519 pour 1972-73³⁵⁴. En 1973-74, les stocks de blé en stockage ne dépassaient pas cent soixante-dix-huit millions de minots de sorte que nulle subvention ne fut versée³⁵⁵ et, la *Loi sur les réserves temporaires de blé* étant devenue inopérante, les paiements furent discontinués de façon permanente³⁵⁶. 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 grains³⁵⁷».

Votée le 25 novembre 1957, la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies*³⁵⁸ permet aux producteurs de grain de certaines régions d'obtenir paiement à l'avance de leur production annuelle, par le biais de banques à charte, le gouvernement canadien payant les intérêts sur ces sommes³⁵⁹. 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 \$2 273 656 en intérêts sur ces avances pour l'année 1971-72³⁶⁰ et en 1972-73, la somme de \$826 988 fut payée³⁶¹.

En vertu de la *Loi sur l'assistance à l'agriculture des Prairies*, de 1939³⁶² un programme accorde une compensation aux producteurs de blé qui perdent leurs récoltes et ce, dans certaines régions³⁶³. En 1971-72, \$3 482 116 ont été payés³⁶⁴ et en 1972-73, \$4,0 millions ont été payés³⁶⁵. 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 vigueur³⁶⁶.

Par la *Loi sur l'assurance-récolte*³⁶⁷, le gouvernement fédéral peut contribuer aux frais supportés par les provinces qui ont établi un plan d'assurance-récolte³⁶⁸. Un fonds de réassurance est également établi pour les provinces qui désirent en profiter³⁶⁹.

³⁵² S.R.C. 1970, c. 31 (2e supp.).

³⁵³ Notification canadienne, p. 2.

³⁵⁴ *Id.*, p. 20.

³⁵⁵ *Ibid.*

³⁵⁶ *Ibid.*

³⁵⁷ *Ibid.*

³⁵⁸ S.R.C. 1970, c. P-18.

³⁵⁹ Notification canadienne, p. 3.

³⁶⁰ *Id.*, p. 3.

³⁶¹ *Id.*, p. 21.

³⁶² S.R.C., 1970, c. P-116.

³⁶³ *Ibid.*

³⁶⁴ Notification canadienne, p. 6.

³⁶⁵ *Id.*, p. 23.

³⁶⁶ *Id.*, pp. 6 et 23.

³⁶⁷ S.R.C., 1970, c. C-36.

³⁶⁸ *Id.*, art. 3.

³⁶⁹ *Id.*, art. 5 ss.

Institué par la *Loi de l'appropriation* de 1971³⁷⁰, 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 boeuf³⁷¹. En 1971-72, ce programme a coûté \$9 806 874. pour deux millions d'acres³⁷² et devrait atteindre un coût total de \$40 millions lors de la fin de ce programme en 1974³⁷³. Le gouvernement espère ainsi faire passer 4,0 millions d'acres de la culture du grain à celle de l'herbe³⁷⁴.

Le gouvernement fournit également des crédits, pour diverses fins, aux producteurs agricoles. Ces prêts sont généralement destinés à l'amélioration agricole, équipement et bâtiments³⁷⁵, et aux prêts hypothécaires³⁷⁶. 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 programmes³⁷⁷.

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*³⁷⁸ permet au gouvernement fédéral d'assumer les déficits encourus par la Commission dans la mise en marché du blé³⁷⁹. En vingt-neuf ans, très peu de déficits ont été encourus³⁸⁰. En 1971-72, un déficit de \$3 790 956 a été occasionné pour l'orge³⁸¹ mais aucun paiement n'a été nécessaire pour le blé et l'avoine³⁸². Pour 1972-73, aucun paiement ne fut requis³⁸³.

³⁷⁰ *Loi de l'appropriation*, P.C. 1971-892. Ce programme fut institué le 11 mai 1971.

³⁷¹ Notification canadienne, p. 6.

³⁷² *Ibid.*

³⁷³ *Id.*, p. 24.

³⁷⁴ *Ibid.*

³⁷⁵ *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.

³⁷⁶ *Loi sur le crédit agricole*, S.R.C., 1970, c. F-2, art. 11.

³⁷⁷ GOUVERNEMENT DU CANADA, *Livre bleu, Budget des dépenses*, 1974-75, p. 2-57.

³⁷⁸ *Supra*, n. 339.

³⁷⁹ *Ibid.*, art. 5 (3).

³⁸⁰ Notification canadienne, p. 4.

³⁸¹ *Ibid.*

³⁸² *Ibid.*

³⁸³ *Id.*, p. 22.

Le programme de maintien des prix du blé³⁸⁴ 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 humaine³⁸⁵. Pour 1971-72 dans l'est du Canada, la subvention totale fut de \$5 852 644.³⁸⁶ et \$8 440 565. pour 1972-73³⁸⁷. Pour l'ouest canadien, en 1971-72, \$57 322 592. furent payés en subvention³⁸⁸ et \$60 165 824 pour 1972-73³⁸⁹. Par acre, les subventions moyennes par minot furent de \$1,045 et 30,6 cents par minot pour l'est canadien pour 1971-72 et 1972-73 respectivement³⁹⁰. Pour l'ouest canadien, elles furent de 84,6 cents et 87,0 cents pour 1971-72 et 1972-73 respectivement³⁹¹.

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 Consommation 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 dépensée³⁹².

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 précédentes³⁹³ et pour 1971-72, la subvention totale fut de \$10 762 425 soit \$5,00 par porcine³⁹⁴. 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 livre³⁹⁵. 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 livres³⁹⁶, les carottes pour un total de \$128 118, soit 0.5 cents la livre³⁹⁷, le rutabaga pour un total de \$79 100, soit 0,24 cent la livre³⁹⁸, les bleuets pour un

³⁸⁴ *Loi sur la Commission canadienne du blé*, supra, n. 339, art. 25.

³⁸⁵ Notification canadienne, p. 7.

³⁸⁶ *Ibid.*

³⁸⁷ *Id.*, p. 25.

³⁸⁸ *Id.*, p. 7.

³⁸⁹ *Id.*, p. 25.

³⁹⁰ *Id.*, p. 7 et 25.

³⁹¹ *Ibid.*

³⁹² *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.

³⁹³ *Id.*, art. 8.

³⁹⁴ GATT, notification canadienne, p. 8, subvention autorisée par P.C. 1972-469, le 14 mars 1972, DORS / 72-73.

³⁹⁵ GATT, notification canadienne, p. 8.

³⁹⁶ GATT, notification canadienne, p. 13, subvention autorisée par P.C. 1972-8 du 10 janvier 1972, DORS / 72-8.

³⁹⁷ Notification canadienne, p. 13, subvention autorisée par P.C. 1971-2839, DORS / 71-672.

³⁹⁸ Notification canadienne, p. 14, subvention autorisée par P.C. 1971-2840, DORS / 71-673.

total de \$216 187, soit 1.5 cents la livre³⁹⁹ 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)⁴⁰⁰.

La Commission canadienne du lait⁴⁰¹ 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 le surplus de production d'années précédentes, pour une moyenne totale de \$1,08 par cent livres de lait⁴⁰². Pour la poudre de lait écrémé (subvention à l'exportation)⁴⁰³ sauf pour les produits en direction des États-Unis, les subventions furent de \$4 925 469, soit 2,0 cents la livre⁴⁰⁴. 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 livre⁴⁰⁵. 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 livre⁴⁰⁶. 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 1971-72⁴⁰⁷. Pour le lait condensé et évaporé (subvention à l'exportation) les subventions totales furent de \$20 665, soit 3,5 cents la livre⁴⁰⁸. 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 producteurs⁴⁰⁹.

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 pêche⁴¹⁰. Des subventions pour l'amélioration ou l'achat d'équipement de pêche, et de machinerie d'entrepôts et de transformation, sont dispensées par le ministère des Pêches et Forêts⁴¹¹, 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,

³⁹⁹ Notification canadienne, p. 15, subvention autorisée par P.C. 1971-2463, DORS / 71-586.

⁴⁰⁰ Notification canadienne, p. 16, subvention autorisée par P.C. 1970-1157, DORS / 70-291.

⁴⁰¹ *Loi sur la commission canadienne du lait*, S.R.C., 1970, c. C-7, art. 3 et 10.

⁴⁰² Notification canadienne, p. 10.

⁴⁰³ La notification canadienne indique parfois «subvention à l'exportation» à l'égard de certains produits. Lorsque cette note était inscrite, nous l'avons reproduite.

⁴⁰⁴ Notification canadienne, p. 11

⁴⁰⁵ *Ibid.*

⁴⁰⁶ *Ibid.*

⁴⁰⁷ *Ibid.*

⁴⁰⁸ *Ibid.*

⁴⁰⁹ *Id.*, p. 12.

⁴¹⁰ *Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche*, S.R.C., 1970, c. F-23, art. 3, 9, 10.

⁴¹¹ *Loi sur le développement de la pêche*, S.R.C., 1970, c. F-21, art. 2, 5 et amendements.

d'immeuble servant à l'exercice d'une entreprise de pêche ou tout autre développement d'une entreprise de pêche fondamentale⁴¹².

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.

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

Conceivably, many general government expenditures, such a 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 competition⁴¹³.

Ces distinctions faites, nous identifions les différents ministères du gouvernement fédéral chargés d'aménager et distribuer les diverses subventions à l'industrie⁴¹⁴, ayant exclu certains types de subventions, tel que mentionné ci-haut.

Le ministère de l'Expansion économique régionale accorde les subventions globales suivantes à l'industrie⁴¹⁵:

	PRÉVISIONS (1974-75)	DÉPENSES PRÉVUES (1973-74)
	<i>En milliers de dollars</i>	
Planification du développement et administration	\$ 12 873	\$ 10 787
Développement industriel et commerce	122 950	107 460
Assistance pour infrastructure	128 776	102 783
Relèvement social et développement économique rural	110 971	93 138
	\$375 570	\$314 168

⁴¹² *Loi sur les prêts aidant aux opérations de pêche*, S.R.C., 1970, c. F-22, art. 2, 3, 6, 11.

⁴¹³ K. STEGEMANN, *op. cit.* n. 330, p. 77.

⁴¹⁴ 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. 330, pour l'année 1971-72 fut très utile dans l'élaboration de cette partie consacrée aux subventions fédérales sur les produits industriels.

⁴¹⁵ *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. 414, pp. 22-8 et 22-9.

Le ministère de la Défense nationale accordait \$54,2 millions à des programmes de recherche sur la défense, pour l'année fiscale 1974-75⁴¹⁶.

Le ministère du Travail a institué deux programmes d'aide aux ouvriers ayant perdu ou étant 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 d'aide de transition avec un budget de \$50 000 pour 1974-75⁴¹⁷ et les prestations d'aide à l'adaptation avec un budget de \$375 000 pour la même période⁴¹⁸.

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 canadien⁴¹⁹. 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 industrielle⁴²⁰.

Le ministère de l'Industrie et du Commerce administrait en 1973, treize programmes d'aide à l'industrie⁴²¹. Dans les estimés pour 1971-72, ce ministère réservait \$280,5 millions (soit 2% de toutes les dépenses fédérales) pour subventions aux industries⁴²². 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 Couronne⁴²³. Ils évaluent à 1% ou 2% du taux de l'intérêt sur les prêts comme étant l'élément «subvention» de ces prêts⁴²⁴. Il est possible à une firme d'obtenir des

⁴¹⁶ *Livre bleu du Conseil du Trésor*, op. cit. n. 414, p. 15-3 traité par K. STEGEMANN, op. cit. n. 330, p. 81, et R. A. MATTHEWS, *Industrial Viability in a Free Trade Economy: a Program of Adjustment Policies for Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1971, pp. 95-96.

⁴¹⁷ *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. 416, pp. 101-108.

⁴¹⁸ *Ibid.*

⁴¹⁹ *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. 330, p. 78 et R. A. Matthews, op. cit. n. 416, pp. 88-93.

⁴²⁰ *Livre bleu du Conseil du Trésor*, op. cit. n. 414, p. 28-21.

⁴²¹ K. STEGEMANN, op. cit. n. 330, p. 82. Voir la publication *Incentive and Development Programs for Canadian Industry*, Ottawa Ministères de l'Industrie et du Commerce. 1973; R.A. MATTHEWS op. cit. n. 416, 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.

⁴²² Tel que vu dans K. STEGEMANN, op. cit. n. 330, p. 83.

⁴²³ *Id.*, p. 83.

⁴²⁴ *Ibid.*

fonds sous plusieurs programmes⁴²⁵. 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 economy⁴²⁶.

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 ½% tous les quatre mois jusqu'à 17% en mars 1973⁴²⁷. 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 travaux⁴²⁸.

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-Breton⁴²⁹, corporation relevant du Conseil privé⁴³⁰ et recevant, aux fins précitées, des fonds du gouvernement fédéral. Ces fonds atteignent un total de \$47 752 000. dans les estimés pour 1974-1975⁴³¹.

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*⁴³², laquelle créait ladite commission dans le but d'effectuer des enquêtes sur l'industrie du textile⁴³³ et de faire des recommandations au ministre de l'industrie et du commerce⁴³⁴ concernant «la mise en oeuvre de mesures spéciales de protection⁴³⁵». 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 généraux⁴³⁶, être fondées sur une détermination préalable de préjudice à l'industrie ca-

⁴²⁵ *Id.*, p. 90.

⁴²⁶ *Ibid.*

⁴²⁷ Tel que vu dans K. STEGEMANN, *op. cit.* n. 330, p. 91.

⁴²⁸ *Id.*, p. 92.

⁴²⁹ *Loi établissant la Société de développement du Cap-Breton*, S.R.C., 1970, c. C-13.

⁴³⁰ *Id.*, art. 2, définition de «ministre».

⁴³¹ *Livre bleu du Conseil du Trésor*, *op. cit.* n. 414, p. 22-17.

⁴³² S.C., 1970-71-72, c. 39.

⁴³³ *Id.*, art. 8.

⁴³⁴ *Id.*, art. 2 et 17.

⁴³⁵ *Id.*, art. 17 (1).

⁴³⁶ *Id.*, art. 18 (b).

nadienne visée⁴³⁷ et tenir compte du principe qu'il ne faut pas protéger inutilement des branches non compétitives de l'industrie⁴³⁸. 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*⁴³⁹. 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'adaptation⁴⁴⁰. 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'adaptation⁴⁴¹.

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 Canada⁴⁴².

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 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'emploi⁴⁴³.

1. *Les subventions de développement industriel.*

Toutes les provinces, sauf la Colombie-britannique, ont mis sur pied des fonds de développement industriel⁴⁴⁴. La Saskatchewan a établi un tel fond en 1947, qui est devenu en 1963 la Saskatchewan Economic Development Corporation dont les prêts à des industries rentables atteignaient \$5 millions en 1966, à des taux de 75% pour 50% de la valeur des biens à nantir en gage⁴⁴⁵. Le Manitoba établit le Manitoba Development Fund en 1958 dont les prêts à des industries rentables atteignent \$8 600 000 en 1966-67, à des taux d'intérêts flexibles⁴⁴⁶. L'Ontario s'est dotée du Ontario Development Agency en 1963, rem-

⁴³⁷ *Id.*, art. 9.

⁴³⁸ *Id.*, art. 18 (d).

⁴³⁹ *Id.*, art. 26, et S.R.C., 1970, c. E-17, art. 5.

⁴⁴⁰ *Id.*, art. 21.

⁴⁴¹ *Supra* nn. 417-418.

⁴⁴² *Loi sur la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne*, S.C.R., 1970, c. C-8.

⁴⁴³ 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*, Toronto, Institute of Chartered Accountants of Ontario, 1969, 64 p. et K. STEGEMAN, *op. cit.* n. 330, pp. 108-110.

⁴⁴⁴ Voir la description de ces fonds dans T. L. POWRIE, *op. cit.* n. 443, pp. B-12 à B-16.

⁴⁴⁵ T. L. POWRIE, *op. cit.* n. 443, p. B-12.

⁴⁴⁶ *Id.*, pp. B-13 et B-14.

placée par la Ontario Development Corporation en 1966 dont les prêts garantis s'élevaient 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 lente⁴⁴⁷. La Société générale de financement fut établie au Québec en 1962 dont les investissements atteignaient \$20 millions de 1962 à 1965⁴⁴⁸. 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 ailleurs⁴⁴⁹. Le Industrial Estates Limited de Nouvelle-Écosse avait prêté \$73 millions en 1966 et préparait de nouveaux prêts de \$13 millions pour 1965-1966⁴⁵⁰. 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 offerts⁴⁵¹. 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 Couronne au moyen desquelles il est possible d'éviter le paiement d'impôts⁴⁵². Les subventions atteignaient \$46 millions en 1966 à des taux d'intérêts de 5% mais, les politiques d'aide sont plus restrictives depuis cette date⁴⁵³.

Outre ces prêts orientés vers le développement industriel, les provinces ont toutes développé des services de promotion et d'information⁴⁵⁴, certaines ont institué des subventions directes, (en Colombie-Britannique pour l'établissement d'une fonderie de cuivre)⁴⁵⁵, 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.⁴⁵⁶. Enfin le transport est l'objet d'aide gouvernementale (ex.: le Pacific Great Eastern Railway) dans de nombreuses provinces⁴⁵⁷.

2. *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-Britannique)⁴⁵⁸, la construction de moulin

⁴⁴⁷ *Id.*, p. B-14.

⁴⁴⁸ *Id.*, p. B-14.

⁴⁴⁹ *Id.*, p. B-15.

⁴⁵⁰ *Ibid.*

⁴⁵¹ *Ibid.*

⁴⁵² *Id.*, p. B-16.

⁴⁵³ *Ibid.*

⁴⁵⁴ *Id.*, p. B-19.

⁴⁵⁵ *Id.*, p. B-20.

⁴⁵⁶ *Ibid.*

⁴⁵⁷ *Id.*, p. B-21.

⁴⁵⁸ *Id.*, p. B-23.

à papier (Saskatchewan)⁴⁵⁹ ou d'usines de transformation (Manitoba)⁴⁶⁰, les incitations au regroupement de petites entreprises (Manitoba)⁴⁶¹, le reboisement (Ontario)⁴⁶², l'octroi de contrats spéciaux de coupes de bois (Québec, Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve) assorties d'exigences visant la transformation de ces produits dans la province avant exportation⁴⁶³.

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)⁴⁶⁴, le rabais de royautés (Saskatchewan)⁴⁶⁵, l'octroi de droits spéciaux d'exploration, assortis de contributions maximales de \$50 000 par an, et la création d'entreprises d'État pour l'exploration (Manitoba et Québec)⁴⁶⁶, la construction de routes, la poursuite de projet de recherches, l'opération de relevés géologiques et de centres d'informations géologiques (Ontario)⁴⁶⁷, la déduction pour fins d'impôts des coûts d'exploration et d'opérations (Québec)⁴⁶⁸, etc.

3. *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 activités⁴⁶⁹. 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 qualifiée sont supérieurs aux autres provinces⁴⁷⁰.

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'immigration. 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:

⁴⁵⁹ *Ibid.*

⁴⁶⁰ *Ibid.*

⁴⁶¹ *Ibid.*

⁴⁶² *Id.*, p. B-24, B-25.

⁴⁶³ *Id.*, p. B-25.

⁴⁶⁴ *Id.*, p. B-25.

⁴⁶⁵ *Id.*, p. B-26.

⁴⁶⁶ *Id.*, p. B-27 et B-29.

⁴⁶⁷ *Id.*, p. B-28.

⁴⁶⁸ *Id.*, p. B-29.

⁴⁶⁹ *Id.*, pp. B-32 et B-36.

⁴⁷⁰ *Id.*, pp. B-36 et B-37.

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 Canada⁴⁷¹.

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

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. À 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.

III. — 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.

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 États-Unis et par certaines protestations au GATT consignées au Catalogue des barrières non tarifaires.

1. *L'imposition de droits compensateurs à l'importation de produits canadiens.*

Les États-Unis, principaux partenaires commerciaux du Canada, ont été les seuls à imposer des droits compensateurs à l'importation de produits canadiens subventionnés⁴⁷². Pendant de nombreuses années, les douanes américaines ont imposé des droits compensateurs sur les produits laitiers subven-

⁴⁷¹ K. STEGEMANN, *op. cit.* n. 330, p. 108.

⁴⁷² C'est du moins ce qui ressort d'enquêtes auprès des fonctionnaires concernés du ministère de l'Industrie et du Commerce.

tionnés, soit le beurre⁴⁷³ et le fromage⁴⁷⁴, mais l'imposition de ces droits compensateurs a été discontinuée aux dates respectives suivantes: pour le beurre, le 31 mai 1955⁴⁷⁵ et pour le fromage, le 1er avril 1968⁴⁷⁶, et ce, après consultations entre les gouvernements canadien et américain.

Un autre cas d'imposition de droits compensateurs américains fut celui des pneus radiaux Michelin⁴⁷⁷. L'usine Michelin, installée à Bridgewater en Nouvelle-Écosse, 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 perçus⁴⁷⁸. À 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 accordée⁴⁷⁹. 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 tires which might have been taken by imports from Michelin⁴⁸⁰». L'affaire est maintenant l'objet de consultations au GATT en vertu de l'article XXII⁴⁸¹.

Enfin il semble que l'exportation de plomb en destination des États-Unis ait soulevé certaines protestations⁴⁸², mais aucun rapport n'indique qu'il y a eu imposition de droits compensateurs.

2. Les protestations au GATT.

Au niveau du GATT, le *Catalogue des barrières non tarifaires* contient deux plaintes émanant des États-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 canadiens⁴⁸³. Les effets escomptés et contestés de ces subventions sont la restriction des importations canadiennes

⁴⁷³ Treasury Decisions nos 42937, 43067, 4855, Customs Regulations of the United States, Dec. 16.24, p. 1802.

⁴⁷⁴ *Id.*, nos 50093, 53182, p. 1802.

⁴⁷⁵ *Id.*, n° 55365, p. 1802.

⁴⁷⁶ *Id.*, n° 68-147, p. 1802.

⁴⁷⁷ 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.

⁴⁷⁸ Treasury Decisions, n° 73-10, *op. cit.* p. 1802.

⁴⁷⁹ *United States Tariff Act*, 1930, Section 303.

⁴⁸⁰ 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.

⁴⁸¹ *Id.*, p. 9, paragraphe 28.

⁴⁸² *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».

⁴⁸³ *Supra*, n. 442.

de films et la concurrence illégitime à l'exportation de films canadiens⁴⁸⁴. Également critiquées par ce pays, sont les subventions accordées à l'usine Michelin Tire Ltd: ces subventions ont été mentionnées auparavant⁴⁸⁵ et la note, versée au Catalogue par les États-Unis, reprend la même plainte⁴⁸⁶.

Ces oppositions faites par les États-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 canadiennes⁴⁸⁷. 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 économiques⁴⁸⁸.

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 donc, le Canada respecte les obligations encourues par son adhésion au GATT.

1. *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 manufacturés⁴⁸⁹, 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 subven-

⁴⁸⁴ GATT, *Catalogue des barrières non tarifaires*, document MTN / 3B / 1, p. 10.

⁴⁸⁵ *Supra*, n. 477 ss.

⁴⁸⁶ GATT, *Catalogue des barrières non tarifaires*, *supra*, n. 484, p. 11.

⁴⁸⁷ Nous verrons, au paragraphe suivant, les plaintes portées au chapitre des barrières non tarifaires et concernant la législation canadienne sur les droits compensateurs, *infra*, IV, 2e partie.

⁴⁸⁸ Cette évaluation économique est évidemment très fragmentaire, vu la littérature canadienne très peu abondante sur le sujet.

⁴⁸⁹ 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.

tions dressée par le GATT et analysées au chapitre 1 de la première partie de ce mémoire⁴⁹⁰.

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'exportation⁴⁹¹, ces mesures sont d'importance diverse. L'action de la Société pour l'expansion des exportations est de loin la plus importante⁴⁹². 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 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 percent 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 way⁴⁹³.

⁴⁹⁰ *Supra*, n. 29.

⁴⁹¹ B. W. WILKINSON, *op. cit.* n. 307, p. 75.

⁴⁹² 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.

⁴⁹³ B. W. WILKINSON, *op. cit.* n. 307, 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.

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 exports⁴⁹⁴.

Ces constatations demeurent sans doute les mêmes aujourd'hui, même si les budgets de l'Agence canadienne de développement international ont augmenté⁴⁹⁵.

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 pays⁴⁹⁶. 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 blé⁴⁹⁷ 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'État 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 sujet⁴⁹⁸.

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

⁴⁹⁴ *Id.*, p. 78, note 1 du bas de la page.

⁴⁹⁵ En 1973, K. STEGEMANN, *op. cit.* n. 330, p. 82, estime réel mais limité l'impact de l'aide liée canadienne sur les exportations.

⁴⁹⁶ R. B. SCHRAMM, *International Repercussion of National Farm Policies: a Look at American Wheat Problems*, *op. cit.* n. 136, p. 329.

⁴⁹⁷ Notification canadienne, *supra*, n. 345, p. 7.

⁴⁹⁸ *Supra*, n. 41 et 122.

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 économique⁴⁹⁹. 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 notifiées⁵⁰⁰. 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 conditions⁵⁰¹, ce qui valide la majeure partie des subventions fédérales sur les produits de base. En conséquence, est seulement soulignée l'étendue du protectionnisme 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 base⁵⁰², aucune infraction à l'encontre du GATT n'est relevée.

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 protectionnisme agricole⁵⁰³, 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

⁴⁹⁹ *Supra*, nm. 110-111.

⁵⁰⁰ GATT, art. XVI (3).

⁵⁰¹ *Supra*, n. 46.

⁵⁰² *Supra*, nm. 22 et 41.

⁵⁰³ *Supra*, nm. 119-130.

visant les produits de base, obligerait le Canada, comme bien d'autres pays, à effectuer un 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 sur le projet de *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest*⁵⁰⁴ 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 lésées⁵⁰⁵. 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 Michelin⁵⁰⁶. 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. 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 conjugués⁵⁰⁷. 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 Canada⁵⁰⁸». 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

⁵⁰⁴ *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.

⁵⁰⁵ *Supra*, nm. 36-38 et 56.

⁵⁰⁶ *Supra*, nm. 483-487.

⁵⁰⁷ K. STEGEMANN, *op. cit.* n. 330, 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.»

⁵⁰⁸ GOVERNMENT OF CANADA, *Foreign Direct Investment in Canada*, Ottawa Information-Canada, 1972, p. 353, tel que vu dans K. STEGEMANN, *op. cit.* n. 330, p. 90.

devraient normalement constituer une mesure acceptable d'un gouvernement, destinée à contrebalancer les déséquilibres 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 subventions⁵⁰⁹. 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'intention⁵¹⁰), 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 subventions 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).

2. Les subventions provinciales.

Le gouvernement canadien en adhérant au GATT, ne s'est pas engagé à limiter les subventions des gouvernements provinciaux⁵¹¹. Cependant, ces subventions sont susceptibles d'influer sur le commerce des biens de sorte qu'il convient d'en analyser les effets.

⁵⁰⁹ 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. 477.

⁵¹⁰ 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, n° 2, *Canadian Journal of Economics*, (1974), pp. 161-173.

⁵¹¹ *Supra*, n. 303.

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 fédéral⁵¹². De plus, l'efficacité du protectionnisme 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'oeuvre⁵¹³. 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 économique⁵¹⁴ puisque les conditions de base pour un protectionnisme efficace sont absentes⁵¹⁵. D'ailleurs, les efforts des provinces sont davantage dirigés vers la compétition interprovinciale ou interrégionale⁵¹⁶ que vers la compétition internationale, or, à ce niveau, les mêmes politiques provinciales s'annulent mutuellement pour ce qui est de l'effort compétitif⁵¹⁷. 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'État dans le domaine économique des subventions à la production.

Par ses politiques de subventions, le Canada s'ingère donc par de très nombreux moyens dans le libre-échange international des biens. À 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 États-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 États-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

⁵¹² *Supra*, n. 471.

⁵¹³ Voir T. L. POWRIE, *op. cit.* n. 443, pp. A-9 à A-15.

⁵¹⁴ *Ibid.*

⁵¹⁵ 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. 330, p. 109.

⁵¹⁶ Voir K. STEGEMANN, *op. cit.* n. 330, p. 109.

⁵¹⁷ Voir T. L. POWRIE, *op. cit.* n. 443, p. A-16.

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 requerraient notification au GATT, les subventions canadiennes 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?

IV. — 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.

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.

1. La législation.

L'un des premiers pays à adopter une législation anti-dumping⁵¹⁸, 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 possibilité que des droits compensateurs soient perçus sur l'importation au Canada de produits subventionnés⁵¹⁹. 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 biens⁵²⁰, l'on notait des similitudes concernant la définition de subvention⁵²¹, l'exclusion de remise de taxe aux frontières pour biens exportés⁵²² et l'impossibilité de prélever à la fois un droit antidumping et un droit compensateur sur le même produit⁵²³. Cet article existe toujours et se retrouve à l'article 7 de l'actuelle *Loi sur le tarif des douanes*⁵²⁴, 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 compensateur⁵²⁵. Mais, chose curieuse, cet article 7 ne fut jamais utilisé, et les règlements dont l'adoption avait été prévue par le paragraphe 4 n'ont jamais été édictés.

⁵¹⁸ Cette première législation fut adoptée en 1904. Voir J. VINER, *op. cit.* n. 76, pp. 192-204.

⁵¹⁹ Consolidé à S.R.C., 1952, c. 60, art. 6.

⁵²⁰ GATT, art. VI (6a) et VI (1).

⁵²¹ *Loi sur le tarif des douanes*, S.R.C., 1952, c. 60, art. 6A (2a), et GATT, art. VI (3).

⁵²² *Id.*, art. 6A (2b), et GATT, art. VI (4).

⁵²³ *Id.*, art. 6A (3), et GATT, art. VI (5).

⁵²⁴ 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 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.»

⁵²⁵ S.C., 1968-69, c. 10, art. 37 (2).

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 industriels⁵²⁶, la *Loi sur la commission du textile et du vêtement* permet au ministre de l'industrie et du commerce de prendre des mesures spéciales de protection⁵²⁷. 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 doivent se conformer aux exigences du GATT, et être fondés sur une détermination préalable de préjudice⁵²⁸, cette loi spéciale ajoute à la confusion législative canadienne en matière de droits compensateurs.

2. 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 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 de 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

⁵²⁶ *Supra*, n. 432 ss.

⁵²⁷ S.C., 1970-71-72, c. 39, art. 2 et 7.

⁵²⁸ *Id.*, art. 18b et 9.

cause du dumping⁵²⁹ pourrait très bien être utilisée 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 prélevés⁵³⁰; 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 dires⁵³¹. 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.

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 défense⁵³².

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

⁵²⁹ *Supra*, n. 525, art. 3. Cet article stipule: QUE

«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

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.»

⁵³⁰ 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.

⁵³¹ R. de C. GREY, *The Development of the Canadian Antidumping System*, Montreal, The Private Planning Association of Canada (Canadian Economic Policy Committee), 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 États-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.

⁵³² GATT, *Catalogue des barrières non tarifaires*, livre 1, document MTN / 3B / 1, p. 53, le 8 février 1974.

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 provisoire⁵³³.

Au point de vue de l'Accord général, cette mesure a cependant été jugée licite parce que conforme au Protocole d'application provisoire⁵³⁴. 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 général⁵³⁵ 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.

La législation canadienne est donc clairement en contravention 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. À 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 compensateurs⁵³⁶. Il est donc très conscient du problème posé par sa législation mais, il porte le débat au GATT avant de clarifier sa législation.

*

⁵³³ *Ibid.*

⁵³⁴ *Ibid.*

⁵³⁵ Datant de 1903, *supra*, n. 518.

⁵³⁶ *Infra*, n. 551.

V. — LA POSITION CANADIENNE AUX NÉGOCIATIONS DE TOKYO.

Le Canada participe au «Tokyo Round» et est préparé à traiter des barrières non tarifaires⁵³⁷. Au comité 3(b) chargé de l'étude des subventions et des droits compensateurs, le Canada a déposé deux documents⁵³⁸ qui sont des documents de discussion et ne constituent pas la position finale du gouvernement canadien⁵³⁹. De façon générale, le Canada écarte la possibilité de réduire les droits des membres du GATT⁵⁴⁰ dans les négociations en cours et souligne que le Protocole d'application provisoire ne constitue pas un droit issu de l'Accord⁵⁴¹. Sans réduire les droits des membres, ni sanctionner le droit d'ériger de nouvelles barrières au commerce, le Canada envisage la possibilité d'imposer de nouvelles obligations aux pays, par voie de concessions mutuelles⁵⁴². Toutefois, le GATT est le fruit d'un équilibre entre droits et obligations des parties, équilibre durement négocié et qu'il faut respecter⁵⁴³.

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.

1. *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 compensateurs⁵⁴⁴. 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 interdites⁵⁴⁵. Il faudrait préciser si les obligations du GATT concernent également les entités privées ou si elles visent uniquement les agences gouvernementales⁵⁴⁶ et la relation entre les articles VI et XVI mériterait d'être précisée, cette relation ayant toujours été peu claire⁵⁴⁷.

⁵³⁷ Communiqué de presse, ministère de l'Industrie et du Commerce, Ottawa, le 12 septembre 1973, p. 1-3.

⁵³⁸ 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.

⁵³⁹ *Id.*, p. 1.

⁵⁴⁰ 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. 538, p. 1.

⁵⁴¹ *Ibid.*

⁵⁴² *Ibid.*

⁵⁴³ *Id.*, p. 2.

⁵⁴⁴ GATT, *Memorandum by the Canadian Delegation*, 10 June 1974, *op. cit.* n. 538, p. 8.

⁵⁴⁵ *Ibid.*

⁵⁴⁶ *Ibid.*

⁵⁴⁷ *Ibid.*

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 of the national flow of goods of particular measures could be regarded as being incidental to the domestic objectives for which the subsidy had been granted⁵⁴⁸.

2. 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 différente⁵⁴⁹. Même si les gouvernements confondent ces phénomènes dans leur législations en prenant en considération le seul prix ou valeur réelle des marchandises, il n'en reste pas moins que ces deux notions sont différentes⁵⁵⁰ et vouloir réglementer ces deux notions et pratiques différentes en un seul article concernant les droits antidumping et compensateurs (l'article 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 effect⁵⁵¹.

Des règles différentes sont donc requises pour sanctionner ces pratiques différentes⁵⁵² et, elles devraient tenir compte de la nécessité d'un préjudice pour autoriser un pays à imposer des droits compensateurs⁵⁵³, le Canada se refusant à accepter le caractère automatique de ces derniers⁵⁵⁴.

Également 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 performance⁵⁵⁵».

3. 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 gouvernements⁵⁵⁶.

⁵⁴⁸ *Id.*, p. 9.

⁵⁴⁹ *Id.*, pp. 2-3.

⁵⁵⁰ *Ibid.*

⁵⁵¹ *Id.*, p. 3.

⁵⁵² *Id.*, p. 4.

⁵⁵³ *Ibid.*

⁵⁵⁴ GATT, *Statement made by the Delegate for Canada at the meeting of Group 3(b) on 29 May 1974*, op. cit. n. 538, p. 3.

⁵⁵⁵ GATT, *Memorandum by the Canadian Delegation, 10 June 1974*, op. cit. n. 538, p. 5.

⁵⁵⁶ *Id.*, p. 6.

Pour le Canada, le sujet du préjudice cause les préoccupations suivantes: les dispositions actuelles ne sont pas assez précises⁵⁵⁷, il existe trop de divergences entre les exigences posées par les différents gouvernements à cet égard⁵⁵⁸, 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 importance⁵⁵⁹. Enfin, le Canada, tel que souligné, refuse l'imposition automatique de droits compensateurs⁵⁶⁰.

Les questions posées par le Canada en matière de subventions ont été exposées ci-haut. Elles concernent la définition des 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 interdites⁵⁶¹.

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 action⁵⁶² 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 international⁵⁶³. De telles consultations viseraient les subventions à l'exportation ainsi que celles qui restreignent les importations⁵⁶⁴.

B. LES ALTERNATIVES.

Le Canada examine subséquentement les alternatives suivantes au problème global des subventions et droits compensateurs: 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 énumérées⁵⁶⁵.

⁵⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁵⁸ *Id.*, p. 7.

⁵⁵⁹ *Ibid.*

⁵⁶⁰ *Id.*, p. 8.

⁵⁶¹ *Supra*, n. 544ss.

⁵⁶² GATT, *Memorandum by the Canadian Delegation, 10 June 1974, op. cit.* n. 538, p. 10.

⁵⁶³ *Ibid.*

⁵⁶⁴ *Ibid.*

⁵⁶⁵ *Id.*, pp. 10-11.

1. *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 examinée⁵⁶⁶ 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 interdite⁵⁶⁷. De même, l'on devrait prévoir le cas des pays tiers subissant un préjudice indirectement⁵⁶⁸. 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 code⁵⁶⁹. Enfin, il se demande si des sanctions seraient possibles⁵⁷⁰.

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 action⁵⁷¹.

2. *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 XXIII⁵⁷². Outre l'examen de l'ampleur de la subvention.

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 arrangements⁵⁷³.

⁵⁶⁶ 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.

⁵⁶⁷ *Id.*, p. 11.

⁵⁶⁸ *Id.*, p. 11-12.

⁵⁶⁹ *Id.*, p. 12 et note 1 du bas de la page.

⁵⁷⁰ *Id.*, p. 12.

⁵⁷¹ *Ibid.*

⁵⁷² *Id.*, p. 9.

⁵⁷³ *Id.*, p. 13.

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 sujet⁵⁷⁴.

3. *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 XVI⁵⁷⁵ du GATT, le Canada pense que l'inadéquation des dispositions actuelles de l'article VI avec la réalité d'aujourd'hui constitue le problème majeur⁵⁷⁶. En conséquence, un nouvel article permettant de contrecarrer les effets des subventions serait préférable.

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 précis⁵⁷⁷.

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 DEUXIÈME 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

⁵⁷⁴ *Id.*, p. 12.

⁵⁷⁵ *Id.*, p. 13.

⁵⁷⁶ *Id.*, p. 14.

⁵⁷⁷ *Ibid.*

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 des 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 surveillance 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'État 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 plutôt que d'augmenter les obligations des parties au chapitre de la restriction de l'octroi des subventions!

Conclusions générales

À ce jour, 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'État 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'État 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.

Cependant, il faut reconnaître que les négociations seront confrontées à Tokyo à l'une des barrières non tarifaires les plus difficiles à traiter. Tel que le reconnaissent récemment messieurs Marks et Malmgren.

Subsidies and countervailing duties will be among the most difficult NTB issues faced by multilateral negotiators. The United States and its trading partners are far apart in their approach to this problem. If existing GATT principles regarding rebates of direct and indirect taxes were to be altered — something U.S. Trading partners would be most reluctant to accept — what would be substituted in their place? Where would the line be drawn on internal aid programs which distort international trade?

What significance should be given to injury in the subsidy — countervailing duty area? How should the problem of agricultural subsidies be treated in this context? To what extent will it be possible to harmonize international rules relating to subsidized interest rates for exports, government aid for export-trade promotion, and tax deferral programs such as the DISC⁵⁷⁸?

De toute évidence, il n'est plus possible d'éliminer complètement les subventions des pays car, l'interventionnisme des États est maintenant une réalité avec laquelle il faut compter, un phénomène qui semble tout à fait irréversible. Il est d'ailleurs loin d'être évident que ce soit un phénomène à rejeter.

Pour en arriver à une entente viable, si tant est qu'une telle entente soit possible dans le contexte actuel du GATT, les pays doivent viser d'abord à rationaliser leurs techniques de subventions. D'abord, ils doivent s'assurer que les subventions accordées sont vraiment le moyen le plus efficace d'arriver aux politiques nationales visées⁵⁷⁹. Ensuite, il est essentiel que les PARTIES CONTRACTANTES acceptent de négocier des règles minimales de «fair play» concernant la perception de droits compensateurs: que ces règles concernent l'adoption d'un code des droits compensateurs, la mise sur pied de groupes de travail, ou l'obligation de négociation, de consultation ou d'arbitrage⁵⁸⁰, etc. importe peu, l'essentiel est d'assurer l'existence de règles et leur respect par les pays membres.

Dans l'éventualité de telles ententes, il est évident qu'un pays comme le Canada devrait effectuer un aménagement de toutes ses politiques de subventions, lesquelles devraient être examinées à la lumière du critère énoncé ci-haut, *i.e.* l'efficacité réelle de l'aide étatique accordée par rapport à l'objectif visé. Devrait également être réaménagée la législation canadienne sur les droits compensateurs, principalement pour clarifier les règles applicables aux importations de produits subventionnés, lesquelles sont dans un fouillis inextricable, la législation officielle n'ayant jamais été invoquée, et la pratique officieuse n'ayant jamais été clairement admise.

L'étude du cas canadien a démontré la contradiction très poussée entre les politiques économiques nationales de ce pays et les règles de libre-échange du GATT. Cette démonstration indique à quel point la négociation d'une entente sera complexe, car:

Another lesson is that dealing effectively with nontariff distortions will require a broader outlook than the traditional preoccupation of trade negotiators with border protection. It requires a shift in the whole conceptual approach, toward a concern with reconciling or harmonizing the instruments of national economic policies, so that these policies can interact in the world marketplace with as little disruption as

⁵⁷⁸ M.J. MARKS et H.B. MALMGREN, 7 *Law and Policy in International Business*, (1975), pp. 327-411, à la p. 366.

⁵⁷⁹ Ce sujet fut discuté *supra*, nm. 210 et 259.

⁵⁸⁰ Voir *supra*, n. 181 ss.

possible to world commerce, and as effectively as possible in relation to domestic objectives⁵⁸¹.

Le cas canadien illustre la complexité du problème de la réglementation internationale des politiques économiques les plus variées des pays membres du GATT. C'est d'ailleurs la complexité de ces problèmes qui rendent bien hypothétique l'espoir d'ententes satisfaisantes à court terme sur ce sujet.

ANNEXE

*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'État 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 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.

⁵⁸¹ *Supra*, n. 578, p. 411.

* GATT, Note du Secrétariat, *Subventions et droits compensateurs*, document MTN/3B/21, 30 septembre 1974, pp. 34-37.

- 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 pays⁵⁸².
- 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.
- 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)⁵⁸³.
- 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'État ou par des organismes d'État de matières premières importées, à des entreprises exportatrices, et dans des conditions différentes de celles qui sont appliquées pour

⁵⁸² 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.

⁵⁸³ Les exemples suivants de taxe non supportée 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.

le marché intérieur, lorsque cette vente est effectuée à un prix inférieur au cours mondial, et, dans le cas de matières premières d'origine intérieure, vente des matières premières 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'État 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

<i>A.C.D.I.</i>	<i>Annuaire canadien de droit international</i>
<i>A.F.D.I.</i>	<i>Annuaire français de droit international</i>
<i>C.W.R.J.Int'l L.</i>	<i>Case Western Reserve Journal of International Law</i>
<i>Col.L.Rev.</i>	<i>Columbia Law Review</i>
<i>Fed.B.J.</i>	<i>Federal Bar Journal</i>
<i>H.Int'l L.J.</i>	<i>Harvard International Law Journal</i>
<i>I.B.D.D.</i>	<i>Instruments de base et documents divers</i>
<i>Int'l L.M.</i>	<i>International Legal Materials</i>
<i>J.Int'l L.P.</i>	<i>Journal of International Law and Policy</i>
<i>J.W.T.L.</i>	<i>Journal of World Trade Law</i>
<i>L.P.Int'l B.</i>	<i>Law and Policy in International Business</i>
<i>Mich. L. Rev.</i>	<i>Michigan Law Review</i>
<i>V. J. Int'l L.</i>	<i>Vanderbilt Journal of International Law</i>

I. BIBLIOGRAPHIE PERTINENTE À LA PREMIÈRE PARTIE.

A. OUVRAGES — THÈSES — COURS.

- BELASSA, B., *Trade Liberalization among Industrial Countries*, New York, McGraw-Hill, 1967, 251 p.
- BHAGWATTI, J., *International Trade*, Bungay (Suffolk), Penguin, 1969, 414 p.
- BYE, M., *Relations économiques internationales*, Paris Dalloz, 3e éd., 1971, 1, 111 p.
- CURZON, G., *Multilateral Commercial Diplomacy: the General Agreement of Tariffs and Trade and its Impact on National Commercial Policies and Techniques*, Londres, Michaël Joseph, 1965, 367 p.
- DAM, K.W., *The GATT: Law and International Economic Organization*, Chicago, University of Chicago Press, 1970, 480 p.
- EVANS, J.W., *The Kennedy Round in American Trade Policy; the twilight of the GATT*, Cambridge, Harvard University Press, 1971, 383 p.
- FLORY, T., *Le G.A.T.T. Droit international et commerce mondial*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1968, 306 p.
- GOLT, S., *The GATT Negotiations, 1973-75: a Guide to the Issues*, [s.l.], The British North American Committee, U.S.A., 1974, 82 p.
- HABERLER, G., *A Survey of International Trade Theory*, Princeton, Princeton University Press, 1961, 2e éd., 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*, New York, Rinehart and Co., 1951, 254 p.
- JACKSON, J. H., *World Trade and the Law of GATT (a legal analysis of the General Agreement on Tariffs and trade)*, Indianapolis, Bobbs Merrill Co., 1969, 948 p.
- MEERHAEGHE, M. A. G., Van, *International Economic Institutions*, London, Longman, (2e 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 Kennedy Round of negotiations under the General Agreement of Tariffs and Trade*, The Brookings Institution, Washington, 1970, 320 p.
- SAMUELSON, P.A., et al., *L'avenir des relations économiques internationales*, Paris, Calmann-Levy, 1971, 366 p.
- SUITS, D. B., *Principles of Economics*, New York Harper and Row, 1970, 542 p.
- TREMBLAY, R., *L'Économie*, [s.l.], Holt, Rinehart et Winston Ltée, Canada, 1969, 586 p.
- VINER, J., *Dumping: a Problem in International Trade*, Chicago, University of Chicago Press, 1923, réimprimé 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.

B. 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.
- BUTTLER, 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 *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?*, La Haye, Académie de droit international, Recueil de cours, 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 égoïstes européens*, 78 *Projet*, (1973), pp. 917-926.
- S.A., *What Role for World Trade*, 3 *Economic Impact*, (1974), p. 6.

C. 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 (I.B.D.D.)*,
 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 1, 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 *I.B.D.D.*, 7, p. 22.

Rapport du Comité de préparation des négociations commerciales, document MTN / (73) / W / 2, 7 août 1973, 17 p.

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.

II — BIBLIOGRAPHIE PERTINENTE À LA DEUXIÈME PARTIE.

A. OUVRAGES — THÈSES — COURS.

- BERNIER, Y., *La réglementation canadienne en matière de commerce*, dans R. St. J. MACDONALD, MORRIS et JOHNSTON, *Canadian Perspectives on International Law and Organisation*, Toronto, University of Toronto Press, 1974, 972 p., pp. 726-755.
- CASTEL, J.-G., *International Law Chiefly as interpreted and applied in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1965, 1402 p., pp. 811-935.
- GREY, R. de C., *The Development of the Canadian Anti-Dumping System*, Montréal, The Private Planning Association of Canada (Canadian Economic Policy Committee), 1973, 112 p.
- HIGGINS, B. et J., *Canada's Trade Policy in the Second Development Decade*, Canada [s.l.], The Private Planning Association of Canada, 1970, 66 p.
- JACOMY-MILETTE, A.-M., *L'introduction et l'application des traités internationaux au Canada*, Paris, Bibliothèque de droit international, tome LXI, 1971, 357 p.
- MACKENZIE, K.C., *Tariff-Making and Trade Policy in the U.S. and Canada, a comparative study*, New York, Praeger Special Studies in International Economics and Development, 1968, 294 p.
- MATTHEWS, R.A. *Industrial Viability in a Free Trade Economy: a Programme of Adjustment Policies for Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1971, 144 p.
- MCDIARMID, O.J. *Commercial Policy in the Canadian Economy*, Cambridge, Harvard University Press, 1946, 397 p.
- MCQUILLAN, P. *Federal and Provincial Industrial Assistance Programmes*, Toronto, The Institute of Chartered Accountants of Ontario, 1969, 64 p.
- PESTIEAU, C., et HENRY, J., *Non-Tariff Trade Barriers as a Problem in International Development*, Canada [s.l.] The Private Planning Association of Canada (Canadian Economic Policy Committee), 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*, Montréal, The Private Planning Association of Canada (Canadian Economic Policy Committee), 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*, Montréal, The Private Planning Association of Canada (Canadian Trade Committee), 1968, 195 p.

B. 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.

C. 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.
- GOVERNEMENT DU CANADA, Chambre des Communes, *Débats*, vol. 19, n° 58, 1ère session, 30e Parlement, vendredi le 20 décembre 1974, pp. 2440-2452.
- Ministère des Finances, *Livre bleu. Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1975*.
- Ministère de l'Industrie et du Commerce, Communiqué de presse du 12 septembre 1973, no 60 / 73, 6 p.
- Office de stabilisation des prix agricoles, *Rapport annuel 1973-1974*, 6 p.
- Statistiques Canada, Division de l'information, *Annuaire du Canada*, Ottawa, Information-Canada, 1973, pp. 806-808.

D. TEXTES LÉGISLATIFS — 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 (2e supp.), et c. 10 (2e 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 (2e supp.), art. 65, item 12, et c. 32 (2e 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 (2e 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 le développement scientifique*, S.R.C., 1970, c. 1-10.
- Loi relative aux taux de fret sur les eaux intérieures*, S.R.C. 1970, c. 1-12, modifiée par S.C. 1970-71-72, C. 7, art. III.
- 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, (2e 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.