

AVIS

L'auteur a autorisé l'Université de Montréal à reproduire et diffuser, en totalité ou en partie, par quelque moyen que ce soit et sur quelque support que ce soit, et exclusivement à des fins non lucratives d'enseignement et de recherche, des copies de ce mémoire ou de cette thèse.

L'auteur et les coauteurs le cas échéant, conservent néanmoins la liberté reconnue au titulaire du droit d'auteur de diffuser, éditer et utiliser commercialement ou non ce travail. Les extraits substantiels de celui-ci ne peuvent être imprimés ou autrement reproduits sans autorisation de l'auteur.

L'Université ne sera aucunement responsable d'une utilisation commerciale, industrielle ou autre du mémoire ou de la thèse par un tiers, y compris les professeurs.

NOTICE

The author has given the Université de Montréal permission to partially or completely reproduce and diffuse copies of this report or thesis in any form or by any means whatsoever for strictly non profit educational and purposes.

The author and the co-authors, if applicable, nevertheless keep the acknowledged rights of a copyright holder to commercially diffuse, edit and use this work if they choose. Long excerpts from this work may not be printed or reproduced in another form without permission from the author.

The University is not responsible for commercial, industrial or other use of this report or thesis by a third party, including by professors.

Université de Montréal

L'émergence d'un double régime de
subventions dans le système GATT/OMC
Analyse du clivage entre subventions agricoles et non agricoles

par
Étienne Poliquin

Faculté de droit

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de
maîtrise en droit (LL.M.)
option recherche

Août 2003

© Étienne Poliquin, 2003



Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Ce mémoire intitulé

L'émergence d'un double régime de
Subventions dans le système GATT/OMC
Analyse du clivage entre subventions agricoles et non agricoles

présenté par :

Étienne Poliquin

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Isabelle Duplessis
Présidente-rapporteuse

Daniel Turp
Directeur de recherche

Guy Lachapelle
Membre du jury

RÉSUMÉ

Encore une fois, il semble que la question des subventions agricoles ait refait surface comme l'élément clé du présent cycle de négociations commerciales multilatérales à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Pourtant, le cycle d'Uruguay, qui s'est achevé en 1994, avait tenté de rétablir l'agriculture comme un secteur « normal » de négociations à l'OMC. Or, il semble que plutôt que d'en faire un secteur comme les autres en ce qui a trait aux subventions, le cycle d'Uruguay ait surtout contribué à établir un régime de disciplines pour l'agriculture qui se distingue à plusieurs égards du régime général établi par l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC). Une analyse des disciplines en place lors du système GATT (1947-1994) démontre que ce double régime n'avait pas formellement été mis en place avant la conclusion, en 1994, de l'Accord SMC et de l'Accord sur l'agriculture. En fait, malgré quelques distinctions qui sont apparues graduellement, ce clivage ne s'est véritablement effectué qu'à partir du cycle d'Uruguay. Tant sur le plan des subventions à l'exportation que du soutien interne, il apparaît que le système actuel impose des règles beaucoup moins contraignantes pour les subventions de produits agricoles que pour tout autre produit. Cette situation s'explique, en partie, par le haut degré de sensibilité politique de l'agriculture, de même que par certaines particularités économiques intrinsèques à cette industrie. L'avenir de ce double régime demeure encore incertain. Il semble cependant qu'aucun changement en profondeur ne peut être anticipé pour le présent cycle de Doha.

MOTS CLÉS: subventions, droit commercial international, OMC, agriculture

SUMMARY

Once again, it seems that the issue of agricultural subsidies has emerged as the key concern of the current round of WTO multilateral trade negotiations - even as the Uruguay Round, which was completed in 1994, had tried to bring agriculture back into a "normal" negotiating sector at the WTO. Rather, it seems that instead of making it a sector like any other concerning subsidies, the Uruguay Round has above all contributed to establish a regime of disciplines for agriculture that distinguished itself in many respects from the general regime established by the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM). An examination of disciplines in place during the GATT system (1947-1994) shows that this double regime was not formally instituted before the conclusion, in 1994, of the SCM Agreement and of the Agreement on Agriculture. In fact, despite a few distinctions that evolved gradually, this division only really established itself from the Uruguay Round onwards. With regard to export subsidies as well as to domestic support, it appears that the current system subjects subsidies in the field of agriculture to rules that are substantially less restrictive than subsidies in other fields. This situation can be explained in part by the high degree of political sensitivity in agriculture, as well as by some of the intrinsic economic characteristics of this sector. The future of this double regime remains uncertain. However, it seems that no major change can be expected during the current Doha Round.

KEY WORDS: subsidies, international trade law, WTO, agriculture

TABLE DES MATIÈRES

<i>Liste des abréviations</i>	viii
Chapitre 1 – INTRODUCTION	1
Chapitre 2 – LES SUBVENTIONS : FONDEMENTS ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES	7
2.1 Les raisons incitant les gouvernements à accorder des subventions	7
2.2 Les effets des subventions sur le commerce international	9
2.3 Tensions commerciales découlant du subventionnement	11
2.4 Particularités des produits agricoles par rapports aux autres produits	13
2.4.1 <i>L'« exclusion » des produits agricoles avant le cycle d'Uruguay</i>	14
2.4.2 <i>L'inclusion de l'agriculture dans le programme de Punta del Este</i>	18
2.5 Conclusions	20
Chapitre 3 – LES RÈGLES DU GATT 1947 EN MATIÈRE DE SUBVENTIONS	21
3.1 Le texte original du GATT de 1947	22
3.1.1 <i>Article XVI – Subventions</i>	22
3.1.2 <i>Article VI – Droits compensateurs</i>	23
3.1.3 <i>Article III.8 b) – Subventions et traitement national</i>	26
3.1.4 <i>Autres sections du GATT traitant de la spécificité des produits agricoles</i>	26
3.2 Les amendements de 1955 à l'Article XVI et l'ajout d'une Liste exemplative	28
3.2.1 <i>L'Article XVI tel qu'amendé en 1955</i>	29
3.2.2 <i>Liste exemplative de subventions à l'exportation de 1960</i>	32
3.3 Le Code sur les subventions du cycle de Tokyo	33
3.3.1 <i>Partie I – La voie unilatérale</i>	36
3.3.2 <i>Partie II – La voie multilatérale</i>	38
A. Les subventions à l'exportation	38
B. Le soutien interne	42
3.4 Conclusions	46

Chapitre 4 – LE TRAITEMENT DES SUBVENTIONS DANS LE SYSTÈME OMC	49
4.1 L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC)	52
4.1.1 <i>Définition et typologie des subventions</i>	53
A. Subventions prohibées (feu rouge)	56
B. Subventions pouvant donner lieu à une action (feu orange)	59
C. Subventions ne donnant pas lieu à une action (feu vert)	65
4.1.2 <i>Les droits compensateurs</i>	70
4.1.3 <i>Les pays en développement membres</i>	73
4.2 L'Accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay	74
4.2.1 <i>Définition et typologie des subventions</i>	77
A. Les subventions à l'exportation	78
B. Le soutien interne	83
4.2.2 <i>Les droits compensateurs</i>	89
4.2.3 <i>Les pays en développement membres</i>	90
Chapitre 5 – ANALYSE DE LA DISTINCTION ENTRE SUBVENTIONS AGRICOLES ET NON AGRICOLES	92
5.1 Les liens entre les deux textes	92
5.2 Les subventions à l'exportation	94
5.3 Le soutien interne	99
5.4 Le cycle de Doha	101
5.4.1 <i>Les subventions à l'exportation</i>	105
5.4.2 <i>Le soutien interne</i>	107
Chapitre 6 – CONCLUSIONS	109
<i>Sources documentaires</i>	114

LISTE DES ABRÉVIATIONS

Accord SMC	Accord sur les subventions et les mesures compensatoires
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (de l'anglais General Agreement on Tariffs and Trade).
GATT de 1947	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1947
GATT de 1994	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994
GEP	Groupe d'experts permanent
MGS	Mesure globale du soutien
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIC	Organisation internationale du commerce
OMC	Organisation mondiale du commerce
ORD	Organe de règlement des différends
PAC	Politique agricole commune de l'Union européenne
R-D	Recherche et développement
SMC	Subventions et mesures compensatoires
SH	Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises
TICR	Taux d'intérêt commerciaux de référence
UE	Union européenne

Chapitre 1

INTRODUCTION

Le traitement des subventions en droit économique international demeure, somme toute, un domaine relativement peu étudié par la doctrine.¹ Pourtant, depuis la transmutation de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT ou Accord général) en Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995, on assiste à un foisonnement de nouvelles analyses juridiques, économiques et politiques portant sur le large éventail de sujets que couvre le nouveau système commercial multilatéral. Malgré le fait que plusieurs des cas les plus importants qui ont été logés au nouvel Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC portent précisément sur les subventions, il demeure étonnant de constater que ce sujet ne fasse pas l'objet de plus d'attention dans les milieux académiques juridiques.

La réglementation relative au traitement des subventions dans le système multilatéral est particulièrement complexe. En effet, l'OMC ne recueille pas cette réglementation sous un seul texte bien déterminé. Pour arriver à comprendre réellement les disciplines prévues par l'OMC en ces matières, il requiert plutôt d'examiner une série de dispositions disséminées à travers les textes juridiques qui ont été conclus lors du dernier cycle de négociations commerciales multilatérales du GATT. Ce cycle, qui fut appelé le cycle d'Uruguay, est le huitième de l'histoire du GATT.² Il engendra notamment la création de l'OMC, une véritable

¹ Un des rares ouvrages qui analyse de façon compréhensive le traitement des subventions à l'OMC est écrit par Marc Bénitah (1), *Fondements juridiques du traitement des subventions dans les systèmes GATT et OMC*, Librairie Droz S.A., Genève, 1998. Une édition anglaise plus récente est aussi disponible : Marc Bénitah (2), *The Law of Subsidies under the GATT/WTO System*, Kluwer Law International, La Haye, Londres et New York, 2001. Le thème principal de l'ouvrage est d'expliquer l'adoption de dispositions relatives au droit des subventions par un jeu d'équilibre des intérêts entre la partie qui subventionne et la partie qui se trouve heurtée par cette action. Plus précisément, l'auteur met l'accent sur le fait qu'il semble exister une « nécessité d'atténuer les droits accordés à la partie cherchant à se défendre contre les effets adverses des subventions » (p.23).

² Le cycle d'Uruguay fut surnommé ainsi parce qu'il s'est enclenché suite à la conférence ministérielle des parties contractantes au GATT de Punta del Este, en Uruguay, du 20 septembre 1986. Le cycle d'Uruguay s'est achevé avec la Déclaration de Marrakech du 15 avril 1994. Un cycle de négociations devait d'abord débiter en 1982, à une réunion des parties contractantes à Genève, mais un consensus entre les parties contractantes a été impossible à obtenir. Tous les

organisation internationale dotée d'une personnalité juridique, qui succéda au système GATT en place depuis 1947. Le cycle d'Uruguay, qui dura près de huit ans, fut également le plus long de l'histoire des négociations commerciales internationales. À l'origine, les négociations devaient se terminer à la conférence ministérielle de Bruxelles de décembre 1990.³ Des atermoiements empêchèrent toutefois la conclusion des négociations dans le délai originellement prescrit. Or, l'explication de ce retard réside essentiellement dans l'impossibilité des parties à s'entendre sur la libéralisation des produits et des pratiques agricoles. La question des subventions agricoles, à la fois celles vouées à l'aide à l'exportation et celles dites de « soutien interne », fut un sujet particulièrement controversé lors des négociations du cycle d'Uruguay.

Représentant traditionnellement un secteur économique fort délicat, l'agriculture a, dans une certaine mesure, toujours fait l'objet d'un traitement spécial dans le système multilatéral – du moins, dans la pratique. Le cycle d'Uruguay, à travers son *Accord sur l'agriculture*, ne fit pas exception à cette règle. Qui plus est, ce nouvel accord établissait désormais formellement un traitement différencié entre subventions octroyées aux produits agricoles, d'une part, et subventions accordées aux produits non agricoles, d'autre part.

Aujourd'hui, alors qu'un nouveau cycle de négociations, celui de Doha, est entamé, la question des subventions à l'agriculture semble plus importante que jamais. En effet, ce cycle, qui devait d'abord débuté lors de la rencontre de Seattle en 1999, doit être consacré au « développement », puisque la plupart des pays en développement se sont sentis floués par les résultats du cycle d'Uruguay. En effet, durant les dernières négociations, ces pays ont été, d'une part, poussés à faire plusieurs concessions dans des domaines ne les intéressant pas (tels les droits de propriété intellectuelle), sans toutefois réussir à obtenir des concessions réciproques équivalentes de la part des pays développés dans les domaines qui les

textes juridiques résultant de la rencontre de Marrakech, incluant ceux qui sont utilisés dans le présent travail, se retrouvent dans le document intitulé *Résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay : Textes juridiques*, GATT, Genève, mai 1994.

³ Le préambule de la Déclaration de Punta del Este indiquait que les négociations seront conclues dans les quatre prochaines années.

touchaient plus directement, à savoir la libéralisation de l'industrie textile, de certains services et, surtout, de l'agriculture.

Par ailleurs, l'inclusion de nouveaux domaines dans le champ d'activité de l'OMC, comme l'environnement et les normes de travail, tel qu'il est prévu durant le cycle de Doha, n'est pas de bon augure pour les pays en développement. En effet, pour ces derniers, l'intégration de ces domaines aux règles multilatérales est perçue comme favorisant les intérêts des pays développés au détriment des leurs. En revanche, certains pays développés, en particulier en Europe, ont bien fait comprendre que des négociations sur ces nouvelles matières représentaient une condition *sine qua non*, sans laquelle aucune libéralisation substantielle sur l'agriculture ne serait possible. En d'autres termes, sachant que l'agriculture représenterait la clé d'un nouveau cycle, les pays protectionnistes de leur agriculture ont voulu, en insistant sur l'inclusion de nouveaux domaines, s'assurer de posséder une certaine influence sur les négociations à venir et d'ainsi obtenir certaines concessions.

Résultant notamment de l'intransigeance des positions adoptées par les membres les plus influents, en particulier les États-Unis et l'Union européenne (UE), la très médiatisée rencontre de Seattle s'est transformée en échec total. L'un des points majeurs sur lequel les pays membre ne purent se mettre d'accord concernait les subventions à l'agriculture. Lors de cette rencontre, la position de l'UE, qui voulait conserver intacte sa très généreuse politique agricole commune (PAC), était opposée non seulement à celle des États-Unis, mais également à celle de nombreux pays en développement et du « Groupe de Cairns », une alliance de grands pays exportateurs de produits agricoles du Nord et du Sud souhaitant une plus grande libéralisation du secteur agricole. Ainsi, malgré la présence tapageuse de nombreux manifestants à l'extérieur du centre des congrès de Seattle, l'issue de la rencontre s'est véritablement jouée à l'intérieur de l'enceinte où s'étaient regroupés les délégués dans l'incapacité de réconcilier leurs positions.⁴

⁴ Pour une révision des causes de l'échec de la rencontre de Seattle, voir Nicholas Bayne, « Why Did Seattle Fail? Globalization and Politics of Trade », in *Government and Opposition*, 35.2, 2000, pp.131-151.

Profitant de l'atmosphère de solidarité internationale et de compromis tous azimuts qui a suivi les attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis, la rencontre de Doha de novembre de la même année eut plus de succès et rendit possible le lancement d'un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales. Cette rencontre fut notamment marquée par une collaboration plus étroite entre Européens et Américains, de même qu'entre pays du Nord et du Sud, spécialement en ce qui a trait à la délicate question de l'agriculture. Malgré tout, l'UE – et la France en particulier – faillit quand même faire dérailler, encore une fois, le lancement du nouveau cycle en s'objectant vigoureusement à l'objectif de « retrait progressif » de toutes subventions durant le futur cycle.⁵

Le programme de Doha doit se dérouler en deux étapes. La première étape, devant se terminer en septembre 2003 lors de la rencontre ministérielle de Cancún, au Mexique, doit se consacrer principalement aux négociations dans les secteurs des services et de l'agriculture, deux domaines coutumiers des négociations de l'OMC. Ce n'est qu'après cette rencontre que s'entameront les négociations sur les nouveaux domaines, tels l'environnement, les politiques de concurrence et l'investissement. C'est à la demande des pays en développement que ce programme en deux étapes a été approuvé, puisqu'il permet, dans un premier temps, de se consacrer entièrement aux négociations dans les secteurs que ces pays jugent plus importants, en particulier, à la question agricole.

Ce que l'on peut constater d'emblée, c'est que les négociations de la première étape ont déjà pris du retard et qu'encore une fois la responsabilité en incombe à une impasse sur l'agriculture. En effet, la date limite fixée au 31 mars 2003 pour établir les modalités pour les nouveaux arrangements en matière d'agriculture a déjà été dépassée sans qu'aucune entente en ce sens ne soit conclue. Par ailleurs, la « clause de paix » de l'*Accord sur l'agriculture* – qui assure les membres de l'OMC qu'aucune action ne sera entreprise contre eux durant la période de mise en œuvre des engagements pris en 1994 – viendra à

⁵ Déclaration ministérielle de l'OMC, Doha, 14 novembre 2001, WT/MIN (01)/DEC/1, paragraphe XIII (ci-après Déclaration de Doha).

échéance le 31 décembre 2003.⁶ Il apparaît donc aujourd'hui que la question des subventions agricoles est redevenue, une fois de plus, l'élément clé à résoudre pour qu'il y ait accord final durant le présent cycle de négociations. Comment les subventions à l'agriculture sont-elles devenues si centrales dans les négociations commerciales multilatérales? Pourquoi les subventions dans les autres secteurs économiques ne semblent-elles pas posséder une si grande incidence sur ces négociations?

Le présent travail se propose d'examiner les règles de l'OMC en matière de subventions en analysant les différences qui existent dans le traitement des subventions entre produits agricoles et produits non agricoles. Ce travail abordera également la question de savoir comment un tel double régime a émergé au cours de l'existence du système GATT/OMC.

Le chapitre 2 traite des fondements économiques et politiques qui peuvent expliquer le subventionnement. Y seront révisés les principaux motifs, à la fois politiques et économiques, incitant les gouvernements à élaborer des programmes de subventions de toutes sortes, de même que les effets qu'entraîne le subventionnement sur le commerce mondial et les tensions commerciales qui en résultent. Puis, les attributs spécifiques à l'industrie agricole par rapport aux autres secteurs économiques seront examinés. On y expliquera comment les produits agricoles semblent avoir été écartés des programmes de négociations qui ont précédé le cycle d'Uruguay, alors qu'à partir de ce dernier, il semble que l'on se soit résolu à attaquer pleinement cette question.

Le chapitre 3 fera l'examen de l'évolution des normes relatives aux subventions durant le système GATT (1947-1994). Nous verrons que cette évolution fut marquée par trois étapes principales, à savoir la rédaction du texte original du GATT, les amendements apportés à l'article XVI en 1955 et, finalement, la rédaction du *Code sur les subventions*, issu du cycle de Tokyo (1973-1979). L'analyse de ces textes révélera qu'il n'existait pas véritablement d'exclusion formelle des produits agricoles dans les normes relatives au traitement

⁶ Voir *Accord sur l'agriculture*, article 13, Annexe 1A, *Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce*, Marrakech, 15 avril 1994, in *Résultats du cycle d'Uruguay*, *supra* note 2, p.40.

des subventions durant l'existence du système GATT. Au demeurant, le traitement spécial s'appliquant à l'agriculture n'y était pas très élaboré et ne s'est développé que progressivement. Il ne concernait essentiellement que quelques règles spéciales régissant les « produits primaires », ce qui ne faisait pas de ces produits une catégorie vraiment dissemblable au titre du traitement des subventions.

Ce n'est véritablement qu'avec le cycle d'Uruguay, principalement par la conclusion de l'*Accord sur l'agriculture* et de l'*Accord sur les subventions et les mesures compensatoires* (ou *Accord SMC*), que les produits agricoles et les produits non agricoles furent assujettis à des régimes différents en ce qui a trait aux subventions. Le chapitre 4 décrira donc les caractéristiques de ces deux régimes distincts.

Suivra ensuite le chapitre 5, qui se penchera sur les liens entre les deux textes et analysera plus à fond les distinctions entre ceux-ci en examinant certaines questions spécifiques liées aux subventions à l'exportation et au soutien interne. Qui plus est, il sera question des propositions présentement à l'étude dans le cadre des négociations du cycle de Doha sur les subventions et l'agriculture.

Enfin, le chapitre 6 présentera les principales conclusions de ce travail.

Chapitre 2

LES SUBVENTIONS : FONDEMENTS ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES

Avant de s'attaquer au cadre juridique, il est important de jeter la lumière sur les motifs à l'origine du subventionnement par les gouvernements de certains segments de leur économie nationale. Cette brève analyse préliminaire nous permettra de mieux comprendre certaines questions d'importance. Par exemple, est-ce que les préconisations de la théorie économique correspondent aux objectifs des normes que l'OMC s'est fixée en matière de subventions? Sinon, comment peut-on expliquer cette disparité et, surtout, quelles en sont les conséquences? De plus, quels effets peut avoir le subventionnement sur le commerce mondial et quelles tensions commerciales peuvent en résulter? Pourquoi le subventionnement – en particulier le subventionnement agricole – s'effectue principalement dans les pays riches, et ce essentiellement au détriment des pays pauvres? Enfin, quelles sont les raisons qui pourraient justifier un traitement spécial des produits agricoles en matière de subventions par rapport aux autres types de produits? Pour mieux répondre à ces questions, il est impératif d'en examiner à la fois les facteurs purement économiques et les facteurs dits politiques.

2.1 LES RAISONS INCITANT LES GOUVERNEMENTS À ACCORDER DES SUBVENTIONS

Bien qu'en termes strictement économiques, de nombreux doutes subsistent en ce qui concerne l'efficacité véritable du subventionnement,⁷ virtuellement tous les gouvernements de la planète participent, d'une manière ou d'une autre, à des programmes de subventions. Il existe de nombreuses raisons pour un gouvernement de verser une subvention à une industrie ou une entreprise particulière. Certaines de ces raisons ont un fondement économique, alors que d'autres découlent, en apparence, davantage de facteurs politiques. L'octroi d'une

⁷ Voir, par exemple, Arvind Panagariya, «Evaluating the Case for Export Subsidies » in *Policy Research Working Paper*, No 2276, Washington, D.C., Banque mondiale, 2000.

subvention peut, par exemple, résulter du simple fait de l'influence d'un lobby, ou encore de la corruption. Mais, en règle générale, les gouvernements reconnaissent que les subventions peuvent permettre la réalisation d'un grand nombre d'objectifs, visant principalement la régulation de l'économie et la promotion de certaines politiques nationales spécifiques. Parmi ces objectifs, on retrouve :

- la promotion des exportations d'une production nationale;
- la protection de secteurs de l'économie nationale contre les importations de produits ou de services concurrents étrangers;
- la protection d'une entreprise naissante, avant qu'elle ne soit concurrentielle;
- la protection d'une entreprise en déclin, afin d'assister à sa restructuration;
- la protection ou la promotion d'une industrie que l'on juge essentielle à la sécurité nationale;
- le développement de certaines régions moins avantagées économiquement;
- la sauvegarde d'emplois dans des secteurs non concurrentiels;
- la promotion de l'investissement en recherche et développement (R-D);
- la promotion de certaines activités de haute technologie et de secteurs à haut rendement;
- le développement de « champions nationaux », c'est-à-dire des entreprises pouvant acquérir une part importante des marchés étrangers et qui deviendront des fleurons de l'économie nationale;
- la garantie d'un certain niveau de revenu à certains groupes de producteurs ou de consommateurs;
- la correction de certaines imperfections du marché, tel un écart entre les coûts ou les bénéfices privés et les coûts ou les bénéfices sociaux (par exemple, lorsqu'il s'agit d'infrastructures ou de protection de l'environnement).

Afin d'atteindre ces objectifs, les gouvernements peuvent choisir d'octroyer des subventions qui peuvent prendre diverses formes. Il peut s'agir, par exemple, de dons ou d'autres versements de fonds à une entreprise ou une industrie, de prêts avantageux, de crédits d'impôts ou de garanties de crédit, etc. Ces subventions peuvent être accordées sous forme directe (par exemple, un versement en espèces d'un gouvernement à une entreprise) ou indirecte (par exemple, un crédit à l'exportation à faible taux d'intérêt garanti par un organisme gouvernemental). Elles peuvent avoir comme objectif une modification des échanges commerciaux internationaux (par exemple, les subventions à l'exportation) ou encore ne viser que des objectifs nationaux, voire locaux. Enfin,

ces subventions peuvent être spécifiques ou non spécifiques. Une subvention est spécifique si elle est réservée à une entreprise ou un groupe d'entreprises, à un secteur industriel ou un groupe de branches de production, ou encore à une région géographique en particulier. Une subvention est non spécifique si elle est généralement accordée et s'applique, sans discrimination, uniformément à l'ensemble du territoire sous juridiction du gouvernement subventionnaire.

2.2 LES EFFETS DES SUBVENTIONS SUR LE COMMERCE INTERNATIONAL

En termes économiques, les subventions peuvent, de façon générale, altérer les prix et les coûts du marché, ce qui entraîne une déformation dans l'allocation des ressources et, conséquemment, une réduction du bien-être économique du pays qui subventionne. Dans une économie ouverte au monde, le subventionnement génère un fossé entre le prix intérieur et le prix international d'un produit ou d'un service, ce qui peut altérer l'état de la concurrence internationale. Ainsi, les subventions peuvent accroître ou réduire les échanges commerciaux au-delà ou en deçà du niveau que ceux-ci auraient atteint dans une situation de libre-échange. La théorie classique du commerce nous explique que, dans tous les cas, le libre-échange est toujours la meilleure politique à adopter d'un point de vue global.⁸ En d'autres termes, le libre-échange apparaît comme le modèle qui, à coup sûr, produira le meilleur niveau de prospérité pour l'ensemble du monde. Ainsi, la présence de subventions, en créant des effets de distorsions des échanges, engendre un marché produisant un niveau suboptimal de bien-être économique.

Cependant, dans les dernières décennies, de nouveaux modèles, que l'on a regroupé sous le thème de « théorie du commerce stratégique », sont parvenus à démontrer qu'en certaines circonstances bien précises,⁹ l'interventionnisme

⁸ Le libre commerce continue de demeurer l'une des seules théories mathématiquement prouvables en science économique. Pour une excellente discussion des positions divergentes, et de la réponse de la théorie classique aux différents défis lancés par celles-ci, voir Douglas Irwin, *Against the Tide : An Intellectual History of Free Trade*, Princeton University Press, Princeton, 1996.

⁹ Parmi les conditions nécessaires à l'adoption d'un modèle de commerce « stratégique », il faut retrouver la présence d'un oligopole, d'économies d'échelles, d'importantes externalités, de même qu'un marché où la différenciation du produit est importante. Les secteurs de haute technologie ont été identifiés comme répondant spécialement à ces critères.

gouvernemental, sous forme de programme de soutien à l'industrie, pouvait bénéficier non seulement à l'industrie ciblée, mais également à l'ensemble d'une économie *nationale*.¹⁰ Toutefois, ce modèle de commerce s'avère non seulement dommageable envers les industries étrangères, mais il produit également une réduction du niveau *global* de bien-être économique.

Ces nouvelles théories, apparues au cours des années 1980, se sont rapidement imposées chez les décideurs politiques et ceux-ci en ont vite fait la pierre angulaire de leurs politiques industrielles. L'adoption de telles politiques a inévitablement conduit à certaines tensions commerciales. En effet, puisque les industries nationales concurrençant les industries étrangères subventionnées se retrouvaient ainsi défavorisées, elles demandèrent naturellement à leur tour une aide de leur gouvernement. Si le gouvernement accède à cette demande d'assistance, il s'ensuit alors bien souvent une guerre de subventions qui résulte en une réduction de la prospérité de tous les acteurs en cause. Si, en revanche, le gouvernement refuse d'octroyer l'aide, cela peut signifier la disparition de l'industrie nationale concernée. Il est donc dans l'intérêt de plusieurs de voir s'instaurer certaines disciplines multilatérales en matière de subvention.

Une autre source importante de tensions commerciales découlant du subventionnement provient de l'imposition de droits compensateurs par un gouvernement dans le but de contrebalancer les dommages qu'une branche de son industrie nationale a subis en raison de subventions octroyées par un gouvernement étranger. L'absence de règles effectives limitant les subventions au niveau multilatéral a permis le développement de ces procédures nationales de droits compensateurs, dont plusieurs s'avèrent très strictes. Par exemple, les États-Unis, principaux utilisateurs de tels droits, possèdent une législation en cette

¹⁰ Ces études d'une grande influence incluent James A. Brander et Barbara J. Spencer, « Export Subsidies and International Market Share Rivalry » in *Journal of International Economics*, 18 février 1985, pp. 83-100; Paul R. Krugman (dir.), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, MIT Press, Cambridge, MA, 1986; Laura D'Andrea Tyson, *Who's Bashing Whom? Trade Conflict in High-Technology Industries*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1992; F.M. Scherer, *International High-Technology Competition*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1992; et Sylvia Ostry et Richard R. Nelson, *Techno-Nationalism and Techno-Globalism: Conflict and Cooperation*, Brookings Institution, Washington, D.C., 1995.

matière depuis 1897.¹¹ Au cours des années, plusieurs gouvernements ont notamment accusé les États-Unis de se servir de cette législation (tout comme celle en matière de droit antidumping d'ailleurs) comme d'un outil détourné de protectionnisme. Les gouvernements qui décident d'imposer ces droits, pour leur part, invoquent généralement le fait que le subventionnement équivaut à une pratique commerciale déloyale et qu'en conséquence les mesures compensatoires ainsi imposées ne servent qu'à pallier les préjudices engendrés par l'action d'un gouvernement étranger.

Comme la détermination d'un droit compensateur relève d'un acte unilatéral, le système multilatéral a régulièrement tenté d'en réduire les effets protectionnistes en assurant un certain encadrement dans la procédure à suivre. Ainsi, du fait de cette proximité entre subventions et droits compensateurs, la négociation de règles en ces matières est généralement menée en parallèle lors de discussions commerciales. Cette situation se reflète notamment dans les textes juridiques, où les subventions et les mesures compensatoires sont traitées conjointement.

2.3 TENSIONS COMMERCIALES DÉCOULANT DU SUBVENTIONNEMENT

À compter de la fin des années 1970, on assista à une recrudescence marquée de l'usage de subventions dans les relations commerciales internationales. L'émergence des nouvelles pratiques dites « stratégiques » susmentionnées n'y est certes pas étrangère. Le gouvernement américain, entre autres, embrassa pleinement ce modèle en finançant les secteurs jugés stratégiques (par exemple, l'informatique, l'aviation civile et les semi-conducteurs) et en investissant massivement en R-D.¹²

¹¹ *Tariff Act of 1897*, chapitre 11, U.S.C., 30 Stat. 151, 1897.

¹² Pour une discussion récente du lien entre subvention, recherche et technologie, voir Michael L. Doane, « Green Light Subsidies : Technology Policy in International Trade » in *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 21, 1995, pp. 155-179. Pour une perspective américaine, voir George Kleinfeld et David Kaye, « Red Light, Green Light ? The 1994 Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, Research and Development Assistance, and U.S. Policy » in *Journal of World Trade*, 28.6, 1994, pp. 43-63.

Il existe, par ailleurs, d'autres facteurs qui permettent d'expliquer l'accroissement du niveau de subventions durant les années 1970. D'abord, ces années furent marquées par une baisse considérable de la croissance économique dans les pays occidentaux, particulièrement aux États-Unis, où nombre d'industries se retrouvèrent en déclin (notamment face à la nouvelle concurrence japonaise). Des exemples de ces industries incluent la sidérurgie, la construction navale et l'industrie textile. Dans bien des cas, l'État ne se gêna pas pour octroyer l'aide financière nécessaire pour sauver ces industries en déperissement, de même que les milliers d'emplois qu'elles représentaient. Dans le cas de l'agriculture, les producteurs américains faisaient cependant plutôt bonne figure durant les années 1970. Ce n'est qu'un peu plus tard, dans les années 1980, que l'industrie agricole américaine commença son déclin, particulièrement face aux producteurs européens.

Le système multilatéral de régulation commerciale du GATT est lui-même pour quelque chose dans l'augmentation du subventionnement comme outil protectionniste. En effet, le système GATT a été, en quelque sorte, victime de son propre succès. Alors que les cycles de négociations commerciales multilatérales qui s'étaient succédés depuis 1947 avaient rendu de plus en plus difficile l'utilisation de protection tarifaire (dite protection « à la frontière »), des barrières non tarifaires (BNT) plus sournoises et relevant de la réglementation « intérieure » – telles les subventions – étaient devenues le fer de lance du « néo-protectionnisme ».¹³

Ce n'est vraiment qu'à partir du cycle de Tokyo (1973-1979) que furent sérieusement entamées par les parties contractantes au GATT des négociations sur le problème des BNT – incluant les subventions et, dans une certaine mesure, les droits compensateurs. Ce cycle de négociations donna notamment lieu à l'élaboration d'un *Code sur les subventions*.¹⁴ Quelques années plus tard, le cycle d'Uruguay poursuivit dans la même direction que celle amorcée à Tokyo en

¹³ Pour une discussion du « néo-protectionnisme » des années 1970 et 1980, voir Enzo Grilli et Enrico Sassoon, *The New Protectionist Wave*, Palgrave, New York, 1990.

tendant de réduire davantage les BNT et autres obstacles techniques au commerce. En ce qui concerne plus spécifiquement le cas des subventions, l'*Accord sur les subventions et les mesures compensatoires* (ci-après *Accord SMC*) fut conclu dans le cadre du « paquet » que représentaient les accords de Marrakech, qui donnèrent notamment naissance à l'OMC.¹⁵ Le cycle d'Uruguay accoucha également d'un autre document fondamental en matière de subventions, touchant cette fois exclusivement les subventions relatives à l'agriculture : l'*Accord sur l'agriculture*.¹⁶ L'*Accord SMC* et l'*Accord sur l'agriculture* constituent les deux principaux documents régissant le traitement des subventions à l'OMC. La question qui semble se poser naturellement est alors : qu'est-ce qui justifie un régime en apparence différencié pour les produits agricoles?

2.4 PARTICULARITÉS DES PRODUITS AGRICOLES PAR RAPPORT AUX AUTRES PRODUITS

À première vue, il peut sembler que le cycle d'Uruguay marque le retour des produits agricoles dans le giron du GATT. Plus précisément, pour certains observateurs, l'*Accord sur l'agriculture* de 1994 représente ni plus ni moins qu'une révolution puisque, grâce à ce dernier, les produits agricoles se retrouvent complètement inclus dans le système GATT pour la première fois de son histoire, devenant ainsi un secteur « normal ». Cette interprétation ne représente cependant pas fidèlement la réalité. Une étude approfondie de l'histoire du GATT révèle, au contraire, que les produits agricoles n'ont jamais été formellement écartés du GATT. Il n'est cependant guère étonnant qu'une certaine confusion règne en ce qui concerne le traitement des produits agricoles avant le cycle d'Uruguay, ceux-ci ayant d'une certaine façon toujours bénéficiés d'un « traitement spécial » au GATT. Par exemple, l'article XI du GATT exempte les produits de l'agriculture de l'obligation générale d'élimination des restrictions quantitatives – pourtant

¹⁴ Le titre exact du *Code* est en fait l'*Accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*. Genève, 12 avril 1979.

¹⁵ *Accord sur les subventions et les mesures compensatoires* (ci-après *Accord SMC*), Annexe 1A, *Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce*, Marrakech, 15 avril 1994, in *Résultats du cycle d'Uruguay*, *supra* note 2, p. 279.

considérées comme les pires mesures protectionnistes selon la théorie du commerce classique.¹⁷ Cette tendance au traitement différencié pour l'agriculture ne s'est pas amenuisée avec la signature de l'*Accord sur l'agriculture*. Au contraire, en édifiant un régime clairement distinct pour les produits agricoles, le cycle d'Uruguay, à travers l'*Accord sur l'agriculture*, n'a pas ramené l'agriculture au même titre que les autres secteurs commerciaux, mais semble plutôt avoir creusé davantage le fossé entre produits agricoles et non agricoles – du moins en ce qui concerne les subventions.

2.4.1 L'« exclusion » des produits agricoles avant le cycle d'Uruguay

Depuis la création du GATT en 1947, les négociations relatives à l'agriculture ont toujours été parmi les plus difficiles à régler. En fait, jusqu'au cycle d'Uruguay, les différences irréconciliables entre les parties, et leur manque d'enthousiasme à résoudre la question, menèrent, cycle après cycle, à l'exclusion des produits agricoles du programme de négociations.¹⁸ Il en résulta donc que les tarifs douaniers sur les produits agricoles demeurèrent beaucoup plus élevés que pour la plupart des biens manufacturés, qui ont joui de réductions notables au cours des différents cycles de négociations du GATT.¹⁹

Historiquement, l'agriculture a toujours occupé une place privilégiée dans toute société humaine. La sécurité alimentaire, principalement la prévention des famines, demeure l'un des objectifs fondamentaux de chaque État. En d'autres termes, la nourriture est tout simplement vitale et l'accès à une nourriture suffisante et de qualité est l'un des premiers besoins à combler. L'autarcie alimentaire peut aussi représenter une aspiration légitime pour plusieurs États. Ne

¹⁶ *Accord sur l'agriculture. Ibid.*, p.40.

¹⁷ Voir *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT de 1947)*, article XI.2 c). Les restrictions quantitatives sont même considérées moins souhaitables que les tarifs puisqu'elles entraînent davantage de distorsion sur les marchés.

¹⁸ Il y eut cependant quelques exceptions. Par exemple, le cycle de Dillon (1960-1961) a traité de certains produits agricoles, comme les fèves de soja, le coton, et les fruits et légumes en boîte. Durant le cycle de Kennedy (1963-1967), un Accord international sur le blé, de même que des accords internationaux sur la viande et le secteur laitier furent conclus.

¹⁹ Bien que les premiers cycles du GATT résultèrent seulement en une modeste libéralisation, à partir du cycle de Kennedy, durant lequel les tarifs douaniers sur les produits manufacturés furent réduits de 35% en moyenne, le GATT obtint un grand succès dans son objectif de réduction des barrières tarifaires.

pas dépendre des autres nations pour sa nourriture représente clairement un avantage, notamment en temps de guerre.

Par ailleurs, l'agriculture est également intimement liée aux questions délicates de santé, d'environnement, de développement rural et de ressources naturelles.²⁰ En Europe, le concept de *multifonctionnalité* de l'agriculture fait son chemin maintenant depuis quelques années. L'UE aimerait maintenant faire accepter cette idée lors des négociations du cycle de Doha. Les Européens maintiennent que l'agriculture est plus qu'un simple item commercial, mais représente également une culture et un style de vie particuliers qu'il faut préserver (notamment à l'aide de subventions). Qui plus est, ils estiment que l'agriculture aide à la réalisation de bien d'autres objectifs socialement souhaitables, tels la protection de l'environnement et le développement durable. Le marché libre, arguent-ils, est déficient à cet égard, puisque les prix des produits agricoles ne sont pas représentatifs de cette multifonctionnalité. Ainsi, une aide gouvernementale, sous forme de subventions, représente un outil légitime pour résoudre cette défaillance du marché.

En termes économiques, l'agriculture est également caractérisée par une extraordinaire fluctuation des prix et des quantités produites dans le temps. Cela est évidemment le résultat des facteurs imprévisibles auxquels les produits agricoles sont particulièrement sensibles tels les conditions météorologiques. Par conséquent, les revenus annuels des agriculteurs sont très instables. En revanche, les coûts de la production agricole, quant à eux, ont tendance à être constants. Il en résulte alors qu'à moins qu'il y ait intervention extérieure au marché afin d'assurer une certaine stabilité des prix ou du revenu, une seule année de mauvaise récolte pourrait pousser un agriculteur à la faillite. Voir l'industrie agricole d'une région ou d'un pays disparaître demeure une perspective peu souhaitée parmi la population, spécialement celle des pays développés qui demeure somme toute généralement attachée à la terre et à l'idée bucolique qu'on s'y fait de l'agriculture. Cette crainte de voir disparaître ce style de vie s'est d'autant plus

²⁰ H. Guyomard. *et al.*, *Agriculture in the Uruguay Round: Ambitions and Realities*. Economic Papers, 101, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 1993.

aggravée au cours du XX^e siècle à la suite des énormes gains de productivité agricole qui ont mené à une réduction substantielle du nombre de personnes employées dans le secteur agricole.

Compte tenu de la délicatesse du sujet, il n'est donc pas étonnant que les lobbies agricoles arrivent à rassembler l'appui politique nécessaire pour faire adopter par leur gouvernement des mesures de soutien à l'agriculture. Ainsi, au cours des années, spécialement parmi les pays de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), des programmes gouvernementaux d'assistance à l'industrie agricole (sous forme d'assistance à l'exportation et d'aide à la production) ont proliféré dans le but de stabiliser les prix des produits et, surtout, les revenus des agriculteurs. La Politique agricole commune (PAC) de l'UE, qui gruge environ la moitié de son budget, est certainement le plus connu, le plus généreux et le plus controversé de ces programmes. La PAC est également au cœur d'une des plus importantes disputes commerciales de notre ère : la longue confrontation entre les États-Unis et l'UE au sujet des subventions agricoles.²¹

Les autres pays développés ne sont cependant pas en reste. Par exemple, il peut paraître ironique que ce soient les États-Unis qui furent initialement responsables de la faiblesse des règles relatives aux subventions agricoles qui ont été introduites au GATT. En effet, à l'époque où ces règles ont été ébauchées, celles-ci avaient été principalement conçues dans l'optique de plaire aux intérêts protectionnistes des agriculteurs américains. Encore aujourd'hui, au moment même où les États-Unis réclament haut et fort une réforme approfondie de la PAC, l'administration américaine ne s'est pas gênée pour entériner son *Farm Bill* de 2002. Cette nouvelle loi vient majorer de 80 pour cent (ou 190 milliards de dollars

²¹ Voir, entre autres, Nicholas Butler, « The Ploughshare War Between Europe and America » in *Foreign Affairs*, 62.1, automne 1983, pp. 105-119; Miguel Montana-Mora, « International Law and International Relations Cheek to Cheek: An International Law/International Relations Perspective on the U.S./EC Agricultural Export Subsidies Dispute » in *North Carolina Journal of International Law & Commercial Regulation*, 2, automne 1993, pp.1-60; et Robert Wolfe, *Farm Wars: The Political Economy of Agriculture and the International Trade Regime*, MacMillan Press, London, 1998.

américains) son soutien déjà très généreux aux agriculteurs américains.²² Pour sa part, l'autre grande puissance commerciale de nos jours, le Japon, persiste à protéger sa production rizicole à coup d'exorbitantes subventions et de tarifs excessifs.

Inévitablement, ce protectionnisme défavorise tout spécialement les pays en développement, dont l'exportation de produits agricoles représente l'un des rares secteurs où ils détiennent un avantage comparatif. Malheureusement, ces pays ne possèdent pas les ressources nécessaires pour maintenir un niveau de subvention qui leur permettrait de concurrencer celui des pays riches. Qui plus est, les pays en développement ont plutôt tendance à taxer leur production agricole et non à les subventionner. En effet, les efforts de diversification de la structure de leurs économies incitent les gouvernements de ces pays, lorsqu'ils en sont capables, à subventionner de nouveaux domaines économiques et non pas l'agriculture traditionnelle. En des termes simples, ils cherchent à « s'industrialiser ». Du même souffle, afin d'encourager cette transition, ces gouvernements tentent souvent de dissuader l'investissement et l'emploi dans le secteur agricole en taxant celui-ci.

Ainsi, la prolifération, particulièrement dans les pays riches, de ces programmes nationaux de soutien qui engendrent des distorsions des échanges commerciaux – entre autres par l'octroi de larges subventions – a non seulement mené à des tensions commerciales internationales, mais s'est également avérée très dommageable d'un point de vue économique à la fois pour les consommateurs que pour les producteurs des régions où les subventions ne sont pas disponibles. Le subventionnement à outrance a notamment grandement contribué à l'instabilité des marchés agricoles.²³ En effet, les programmes de soutien interne réduisent, d'une part, l'accès des produits agricoles aux marchés de l'OCDE et, d'autre part, encouragent la surproduction. Cette surproduction est à son tour subventionnée afin d'être exportée. Cela réduit ainsi les prix du marché international (et donc les

²² « Farm Security and Rural Investment Act of 2002 », U.S.C. Public Law 107-171, 161 Stat. 134, 2002.

²³ Voir, entre autres, Rodney Tyers et Kym Anderson. *Disarray in World Food Markets: A Quantitative Assessment*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

revenus des producteurs non subventionnés) et limite davantage l'accès au marché des producteurs des régions non subventionnées. Ainsi, en plus d'imposer des tarifs douaniers astronomiques (qui font gonfler les prix à la caisse), ces gouvernements entravent également le libre commerce en usant de deux types de subventions aux effets néfastes: les subventions à l'exportation et les mesures de soutien interne (incluant les subventions à la production).

2.4.2 L'inclusion de l'agriculture dans le programme de Punta del Este

Durant les années 1980, il était clair que la situation qui prévalait ne pouvait plus durer. D'abord, devant les coûts engendrés par les programmes de soutien à l'agriculture, les pressions internes prônant une réforme des politiques agricoles augmentaient de plus en plus, faisant de l'agriculture une question politique de première importance. Le lourd fardeau fiscal que faisaient porter les politiques de soutien sur les contribuables était devenu clairement intolérable aux yeux de certains. En Europe, par exemple, les « montagnes » de grains et de beurre, ainsi que les « lacs » de vin et de lait, résultant de la surproduction de la PAC, provoquaient de plus en plus d'opposition. La Grande-Bretagne était particulièrement opposée au maintien du statu quo en ce qui regarde la PAC et exigeait sa réforme en profondeur.

C'est également à la même époque que débuta la longue confrontation qui allait opposer les États-Unis aux Communautés européennes – les deux géants du commerce international – au sujet de l'agriculture. En effet, la concurrence croissante des exportations européennes dans les marchés tiers inquiétait de plus en plus les puissants lobbies agricoles américains – et, par conséquent, l'administration américaine. Les années 1970 avaient en effet présidé à un retournement remarquable dans les échanges commerciaux agricoles mondiaux. Par exemple, alors qu'en 1974 les Communautés européennes étaient des *importateurs* nets de produits laitiers et de sucre, quelque sept années plus tard, elles étaient devenues respectivement premier et deuxième *exportateur* mondial de

ces mêmes produits.²⁴ Plusieurs autres exemples de ce type pourraient être mentionnés.

C'est cependant au niveau multilatéral que les pressions pour libéraliser les marchés agricoles étaient les plus significatives. Le problème de l'agriculture était tout simplement devenu trop important pour qu'il soit évité de nouveau dans le prochain cycle de négociations. Par exemple, entre 1980 et 1990, 60 pour cent de toutes les disputes soumises au mécanisme de résolution des différends du GATT concernaient l'agriculture.²⁵ Ainsi, le fait que les règles relatives à l'agriculture n'étaient pas assez précises pour prévenir ou résoudre adéquatement les disputes commerciales était devenu une des motivations premières pour entreprendre des négociations multilatérales sérieuses sur ce point. Comme plusieurs États (développés et en développement) le laissèrent sous-entendre, sans un accord sur l'agriculture, il aurait été impossible d'accepter une libéralisation significative dans d'autres domaines du commerce international.²⁶ En d'autres termes, sans l'inclusion de l'agriculture, un accord global durant le cycle d'Uruguay n'aurait peut-être pas été possible ou, du moins, les résultats de ce cycle auraient été considérablement plus modestes. De plus, le fait que, pour la première fois de l'histoire du GATT, certains pays en développement – particulièrement le Brésil – jouèrent un rôle plus affirmatif durant les négociations multilatérales n'est sans doute pas étranger à l'accroissement des pressions sur les pays subventionnaires.

Les parties réussirent finalement à s'entendre sur l'inclusion des produits agricoles dans le programme de négociation convenu à Punta del Este, ce qui permit ainsi le lancement du cycle d'Uruguay. La Déclaration de Punta del Este annonçait notamment que les parties tenteraient de libéraliser le commerce

²⁴ Voir Butler, *supra* note 21, p. 115. Le cas du sucre fut notamment à l'origine de deux plaintes logées au GATT. Il s'agit des cas *CEE – Restitutions à l'exportation de sucre* (plainte de l'Australie), L/4833 – IBDD 26S/317 et de *CEE – Restitutions à l'exportation de sucre* (plainte du Brésil). Pour plus d'informations, voir Ian Smith « EEC Sugar Policy in an International Context » in *Journal of World Trade*, 15.2, 1981, pp. 95-110; et Colin Phegan, « GATT Article XVI:3 : Export Subsidies and 'Equitable Share' » in *Journal of World Trade*, 16.3, 1982, pp.251-264.

²⁵ Stephen Healy, Richard Pearce et Michael Stockbridge, *The implications of the Uruguay Round Agreement on Agriculture for Developing Countries: A Training Manual*, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, 1998, p.6.

²⁶ Jeffrey J. Schott et Johanna W. Buurman, *The Uruguay Round: An Assessment*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1994.

agricole, entre autres en solidifiant les règles liées à l'utilisation de toute subvention directe ou indirecte.²⁷

2.5 CONCLUSIONS

Cette section cherchait, dans un premier temps, à inventorier un certain nombre d'objectifs qu'une subvention peut aider à accomplir. Elle a également tenté d'expliquer les conséquences économiques de ces subventions (particulièrement en termes de bien-être national et global) et les conséquences politiques qui peuvent en résulter. Enfin, il a été examiné comment, pour des raisons à la fois politiques et économiques, les produits agricoles ont toujours joui d'un traitement spécial dans le système commercial multilatéral.

Cette attention particulière portée à l'agriculture est à l'origine de bien des débats déchirants qui sont toujours d'actualité. Il semble évident que le subventionnement agricole est principalement un phénomène de pays riches et que les principaux perdants en sont les producteurs agricoles situés dans les pays pauvres. Comme ailleurs au GATT, les principaux protagonistes dans les négociations commerciales relatives à l'agriculture sont les Communautés européennes et les États-Unis – ce que l'on peut encore constater aujourd'hui, alors que les négociations du cycle de Doha sont bien entamées. Mais, cette fois-ci, les pays en développement semblent déterminés à obtenir de vrais changements. À n'en point douter, les subventions sont encore une fois au centre de ces discussions. Il est clair, par ailleurs, que le cycle d'Uruguay, par la conclusion de l'*Accord sur l'agriculture*, marque un nouveau départ dans le traitement de l'agriculture, et notamment des subventions agricoles, dans le système commercial multilatéral.

Avant de s'attaquer aux tenants et aboutissants du système actuel, un examen de l'évolution historique du traitement des subventions en commerce international est de mise. Cela nous permettra notamment de mieux saisir le radicalisme des résultats du cycle d'Uruguay.

²⁷ Déclaration ministérielle du GATT, Punta del Este, 20 septembre 1986.

Chapitre 3

LES RÈGLES DU GATT DE 1947 EN MATIÈRE DE SUBVENTIONS

Le GATT a été créé en 1947 dans le cadre d'un programme de négociations visant la création d'une Organisation internationale du commerce (OIC).²⁸ Ce faisant, le GATT ne formait qu'une entente temporaire, sans structure institutionnelle, et n'était donc pas formellement une organisation internationale possédant une personnalité juridique distincte, comme peut l'être aujourd'hui son successeur, l'OMC. Le GATT a été négocié par 23 parties contractantes (12 pays développés et 11 en développement) et entra en vigueur le 1^{er} janvier 1948.²⁹ Ce n'est qu'après l'échec de l'établissement de l'OIC que sa structure institutionnelle s'est développée, et ce de façon graduelle.

On peut distinguer trois principes fondateurs du GATT : la non-discrimination³⁰ (incluant le traitement de la nation la plus favorisée³¹ et le traitement national³²), la réciprocité des concessions,³³ et la réduction substantielle des tarifs douaniers et autres obstacles au commerce.³⁴ Les subventions font de toute évidence partie de ces « autres obstacles au commerce » qui sont appelés à être réduits de façon réciproque et non discriminatoire entre les parties.

²⁸ Voir la *Charte de La Havane instituant une Organisation internationale du commerce*, 24 mars 1948. L'OIC devait être une organisation internationale dont les compétences incluraient celles du GATT en matière de commerce, mais qui comporteraient également d'autres champs d'activités tels le développement économique, la balance des paiements et les investissements. Le projet de création d'une OIC échoua en 1950 lorsque le Congrès américain refusa de ratifier l'accord conclu à La Havane.

²⁹ Le terme « partie contractante » reflète le fait que le GATT, qui n'était pas formellement une organisation, n'avait pas de « membres », mais plutôt des parties contractantes à l'Accord général de 1947.

³⁰ GATT de 1947, préambule.

³¹ *Ibid.*, article I.

³² *Ibid.*, article III.

³³ *Ibid.*, préambule.

³⁴ *Idem.*

3.1 LE TEXTE ORIGINAL DU GATT DE 1947

3.1.1 Article XVI – Subventions

En 1947, il semble que les subventions ne soient pas très haut placées dans la liste des priorités du GATT. En effet, l'article XVI (« Subventions »), constitué d'un seul paragraphe, se dresse à l'époque comme l'unique article traitant directement des subventions.³⁵ Les obligations en matière de subventions n'y sont d'ailleurs que peu contraignantes. En bref, les subventions n'y sont pas interdites, mais il existe toutefois un devoir de notification et de consultation. D'abord, on demande aux parties contractantes d'aviser le GATT lorsqu'elles accordent des subventions qui ont pour effet de réduire les importations sur son territoire ou d'accroître leurs exportations. Puis, on leur demande de soumettre les détails en ce qui a trait à la nature de ces subventions ainsi qu'à leurs effets escomptés.

La seconde partie de l'article XVI précise que dans les cas où une subvention « cause ou menace de causer un préjudice aux intérêts d'une autre partie contractante », les parties en cause seront invitées à discuter de « la possibilité de limiter la subvention ».³⁶ Bien que le langage utilisé soit très faible et qu'on n'y prescrive pas encore d'obligation à limiter les subventions, l'article XVI pose néanmoins une des premières pierres dans l'édification d'un futur système de disciplines plus contraignant en matière de subventions. En effet, le critère juridique représenté dans l'expression « cause ou menace de causer un préjudice » survivra, quoique de façon modifiée, jusque dans le système actuel, notamment dans l'*Accord SMC*.³⁷

L'article XVI n'apporte aucune définition du terme « subvention ». En fait, contribuant peut-être davantage à l'ambiguïté des normes du GATT de 1947 relatives aux subventions est le fait que ni les dispositions de l'article XVI, ni celles de l'article VI (voir la prochaine section), ni aucune autre disposition du GATT ne définissent le concept de « subvention ». Comme nous le verrons plus tard, ni les amendements de 1955, ni le *Code sur les subventions* de 1979 ne remédièrent adéquatement à cette situation. Il va sans dire que l'absence de

³⁵ *Ibid.*, article XVI.

³⁶ *Idem.*

définition d'un concept aussi central a inévitablement mené à de nombreux désaccords d'interprétation. Toutefois, comme le font remarquer Collins-Williams et Salembier, il semble qu'à cette époque, on croyait que les subventions étaient des mesures facilement identifiables qui ne requéraient pas nécessairement de définition précise :

« The provisions of Articles XVI and VI were drafted at a time when economic policy was a more straightforward matter than it has since become. Notwithstanding the rising tide of influence of Keynesian interventionism, it was far less dangerous in that era to employ a term like “subsidy” in an international agreement without even defining it ». ³⁸

Ce n'est finalement que beaucoup plus tard, avec le cycle d'Uruguay, que sera clarifié juridiquement le terme « subvention » aux fins du GATT, une innovation depuis longtemps escomptée.

Enfin, notons au passage qu'aucune distinction n'est effectuée dans l'article XVI (tel que rédigé en 1947) entre les différentes catégories de produits, telle une différenciation entre produits agricoles et manufacturiers. Cette absence laisse supposer que, en ce qui concerne les subventions, tous les produits devaient être traités sur un pied d'égalité. Comme il sera vu plus loin, les amendements de 1955 à l'article XVI viendront cependant changer partiellement la donne.

3.1.2 Article VI – Droits compensateurs

Alors que dans le texte original du GATT de 1947, on semble plutôt réticent à discipliner réellement les subventions, les droits compensateurs, en comparaison, y font bonne figure. En fait, il est vraisemblable que c'est justement en raison de la faiblesse des restrictions imposées aux subventions que des règles plus rigides en matière de mesures compensatoires se sont avérées nécessaires afin de prévenir les abus – notamment par les États-Unis, de loin les plus grands utilisateurs de ce type de mesures, aujourd'hui comme à cette époque.³⁹

³⁷ Voir *Accord SMC*, article 5 et note explicative 13.

³⁸ Terry Collins-Williams et Gerry Salembier, « International Discipline on Subsidies: The GATT, the WTO and the Future Agenda » in *Journal of World Trade*, 30.1, 1996, p.6.

³⁹ Entre 1979 et 1988, par exemple, les États-Unis initièrent 371 procédures de droits compensateurs, comparativement à 58 pour l'ensemble des autres pays. Voir Patrick Messerlin

L'article VI du GATT de 1947 crée donc pour la première fois un cadre multilatéral visant à mieux circonscrire l'application des voies de recours reposant sur une réglementation nationale, tels les droits antidumping et les droits compensateurs. Le traitement en parallèle de ces deux types de droits dans le GATT de 1947 laisse supposer que le dumping et le subventionnement étaient perçus comme des pratiques également répréhensibles pour la même raison : ils résultent en des prix au-dessous de la normale, ce qui constitue pour plusieurs une pratique commerciale déloyale pouvant causer un préjudice à l'industrie nationale. Ce qui différencie le dumping du subventionnement, cependant, est qu'alors que le premier représente une stratégie d'entreprise privée, le second est le résultat de pratiques gouvernementales. Les parties au GATT reconnaissant cet état de faits, le paragraphe 5 de l'article VI établit qu'aucun produit ne pourra faire l'objet à la fois de droits antidumping et de droits compensateurs.⁴⁰

L'article VI définit le terme « droit compensateur » comme étant « 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 ».⁴¹ Bien que l'imposition, de manière unilatérale, de ces droits en présence de subventions soit autorisée, l'article VI pose toutefois quelques bornes, dont la première se retrouve au paragraphe 3. On y stipule qu'un droit compensateur ne devra pas dépasser le montant estimé de la prime ou de la subvention qui a été accordée.⁴² De plus, le paragraphe 6 ajoute qu'avant d'imposer un tel droit, il devra également être déterminé que l'effet de la subvention est « tel qu'il cause ou menace de causer un dommage important à une branche de production nationale établie, ou qu'il retarde de façon importante la création d'une branche de production nationale ».⁴³ Seulement, les États-Unis, l'acteur le plus important dans le domaine des droits compensateurs, sont exemptés de la nécessité de faire la démonstration qu'un « dommage important » a

« Antidumping » in Jeffrey J. Schott, *Completing the Uruguay Round: A Results-Oriented Approach to GATT Trade Negotiations*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1990, p. 110.

⁴⁰ *GATT de 1947*, article VI.5

⁴¹ *Ibid.*, article VI.3.

⁴² *Idem.*

été causé à la suite d'une subvention étrangère. En effet, le *Protocole d'application provisoire*, établi en 1947 pour accélérer l'entrée en vigueur du GATT, stipule que la Partie II du GATT (dont fait partie l'article VI sur les droits compensateurs) devait être appliquée de façon « compatible avec la législation en vigueur », ce qui inclut évidemment la législation nationale.⁴⁴ Les États-Unis possédant déjà une législation antérieure au GATT (ou *grandfather rights*) en matière de droits compensateurs qui n'exigeait pas de test de dommage subi, cela leur permettait de ne pas appliquer ce critère lors de l'imposition de tels droits.

L'expression « dommage important » telle qu'utilisée par l'article VI demeure par ailleurs indéterminée, ce qui a contribué à quelques débats concernant son interprétation. Le paragraphe 7 ajoute toutefois une exception, sous certaines conditions, lorsqu'il s'agit d'un système de stabilisation des prix ou des revenus lié à un « produit de base ». En effet, il y est stipulé qu'un

« système destiné à stabiliser soit le prix intérieur d'un produit de base, soit la recette brute des producteurs nationaux d'un produit de ce genre, indépendamment des mouvements des prix à l'exportation, et qui a parfois pour résultat la vente de ce produit similaire aux acheteurs du marché intérieurs n'entraînera pas un dommage important au sens du paragraphe 6, s'il est établi...

- a) que ce système a eu également pour résultat la vente à l'exportation de ce produit à un prix supérieur au prix comparable demandé pour le produit similaire aux acheteurs du marché intérieur;
- b) et que ce système, par suite de la réglementation effective de la production, ou pour toute autre raison, est appliqué de telle façon qu'il ne stimule pas indûment les exportations ou ne cause aucun autre préjudice grave aux intérêts d'autres parties contractantes».⁴⁵

Comme il a été expliqué dans le chapitre précédent, la production agricole est caractérisée par une très grande fluctuation des prix dans le temps, ce qui

⁴³ *Ibid.*, article VI.6 a).

⁴⁴ *Protocole d'application provisoire* au GATT de 1947. Ce protocole, élaboré en attendant la ratification de la Charte de La Havane, prévoyait que les parties appliqueraient intégralement les Parties I et III du GATT, mais que la Partie II (portant essentiellement sur les mesures non tarifaires) ne s'appliquerait que dans toute la mesure « compatible avec la législation en vigueur ».

⁴⁵ *GATT de 1947*, article VI.7.

produit d'importantes variations des revenus agricoles. Ce faisant, la plupart des pays qui peuvent se le permettre, à savoir les pays développés, ont déployé différents systèmes de stabilisation des prix et des revenus afin de neutraliser, du moins en partie, ce problème inhérent à la production agricole. À l'époque, ce sont principalement les États-Unis qui souhaitent l'instauration d'une telle exception pour les produits dits « de base ». Ces derniers produits comprennent les produits n'ayant pas subi de transformations, incluant les produits agricoles, de même que les produits de la pêche, les produits forestiers et les minéraux.

3.1.3 Article III.8 b) – Subventions et traitement national

L'article III.8 b) stipule que ne sera pas interdite

l'attribution aux seuls producteurs nationaux de subventions, y compris les subventions provenant du produit des taxes ou impositions intérieures qui sont appliquées conformément [au GATT] et les subventions sous la forme d'achat de produits nationaux par les pouvoirs publics ou pour leur compte.⁴⁶

Ce faisant, cet article établit une exception au principe de traitement national – pourtant fondamental au GATT – qui exige normalement un traitement comparable des produits étrangers et nationaux en matière de réglementation intérieure. Cette exception est valide tant pour le subventionnement de produits agricoles que pour tout autre produit.

3.1.4 Autres sections du GATT traitant de la spécificité des produits agricoles

Enfin, mentionnons qu'il existe également quelques dispositions du GATT visant spécifiquement les « produits de base », aussi appelés « produits primaires ».⁴⁷ Ces dispositions traitent essentiellement du lien entre le développement et le commerce de ces produits. Par exemple, l'article XVIII.5 du GATT de 1947, portant sur l'aide de l'État en faveur du développement

⁴⁶ Ibid., article III.8 b).

⁴⁷ À proprement parler, l'expression « produits primaires » inclut les produits de l'agriculture, de la pêche, de la foresterie et de l'exploitation minière. Ces produits peuvent avoir subi des transformations ou non. En revanche, les « produits de base » comprennent, en principe, ces mêmes produits même seulement avant qu'ils ne soient transformés. *Le Code sur les subventions*

économique, prévoit que lorsqu'un pays en développement dépendant spécialement de l'exportation de « produits de base » verra ces exportations réduites considérablement suite à une mesure prise par une autre partie, la partie ainsi affectée pourra recourir aux procédures de consultation établies par l'article XXII.⁴⁸

La Partie IV (« Commerce et développement ») va encore plus loin en ce sens, du moins dans ses principes. On demande aux parties développées non seulement de s'abstenir de mesures qui pourraient entraver l'importation de « produits primaires » en provenance de parties contractantes peu développées qui dépendent de l'exportation d'une gamme limitée de « produits primaires », mais également d'en assurer, dans la plus grande mesure possible, leur accès à des conditions plus favorables.⁴⁹ De plus, on encourage également les parties contractantes à

« élaborer des mesures destinées à stabiliser et à améliorer la situation des marchés mondiaux de ces produits, en particulier des mesures destinées à stabiliser les prix à des niveaux équitables et rémunérateurs, qui permettent une expansion du commerce mondial et de la demande, et un accroissement dynamique et constant des recettes réelles d'exportation de ces pays afin de leur procurer des ressources croissantes pour leur développement économique ». ⁵⁰

Les parties s'engagent par ailleurs à s'abstenir d'instituer de nouvelles mesures fiscales qui auraient pour effet de réduire la consommation de produits primaires originaires des pays en développement lorsque ces mesures sont appliquées spécifiquement à ces produits.⁵¹ Les parties promettent également d'accorder une haute priorité à l'abaissement et à l'élimination des obstacles au commerce de produits représentant un intérêt particulier pour les parties contractantes peu développées, « y compris les droits de douane et autres restrictions comportant une différenciation déraisonnable entre ces produits à l'état

de 1979 consacrera cependant les deux expressions comme étant équivalentes. Voir *Code sur les subventions*, note explicative 29.

⁴⁸ *GATT de 1947*, article XVII.5.

⁴⁹ *Ibid.*, article XXXVI, paragraphes 4 et 5.

⁵⁰ *Ibid.*, article XXXVI.4.

⁵¹ *Ibid.*, article XXXVII.1 c).

primaire et ces mêmes produits après transformation ». ⁵² Il faut noter que cette « différenciation déraisonnable » entre produits ne s'effectue pas entre produits primaires et produits autres que primaires, mais plutôt entre produits primaires transformés et produits primaires à l'état naturel (ou produits de base). Quoi qu'il en soit, dans le cas qui nous occupe, l'expression « autres restrictions » pourraient théoriquement s'appliquer aux droits compensateurs. Toutefois, vu que les pays en développement ont plus tendance à taxer, plutôt qu'à subventionner leur production agricole, il est fort peu probable qu'une telle situation n'émerge.

Enfin, l'article XI.2 c) du GATT de 1947, portant sur l'élimination générale des restrictions quantitatives, prévoit une exception pour les restrictions à l'importation de tout produit de l'agriculture ou des pêches. ⁵³ Comme mentionné dans le chapitre précédent, il s'agit là d'une dérogation étonnante dans le cadre du GATT, compte tenu des dommages notoires que peuvent occasionner sur le commerce de telles mesures protectionnistes. ⁵⁴

3.2 LES AMENDEMENTS DE 1955 À L'ARTICLE XVI ET L'AJOUT D'UNE LISTE EXEMPLATIVE

Très vite, on se rendit compte que les règles en matière de subventions ne représentaient rien de plus qu'une légalisation d'une pratique qui ne pouvait, en définitive, qu'affaiblir les résultats obtenus dans les négociations de réduction de tarifs douaniers. Les limites de l'article XVI étaient particulièrement évidentes. Par exemple, malgré la présence d'une procédure de consultation envisagée dans l'article XVI, on n'a répertorié aucun pays ayant entrepris de limiter ses subventions à la suite de telles consultations. Il n'est donc guère étonnant de constater qu'à la suite de la première tentative sérieuse de révision du GATT, en 1955, des amendements majeurs furent apportés à cet article.

⁵² *Ibid.*, article XXXVII.1 a).

⁵³ *Ibid.*, article XI.2 c).

⁵⁴ Voir *supra* note 17.

3.2.1 L'article XVI tel qu'amendé en 1955

En 1955, l'article XVI fut considérablement revu et augmenté.⁵⁵ Cette révision s'opéra notamment à la suite du rejet de l'OIC et de la Chartre de La Havane, qui contenait quelques innovations en matière de subventions. De façon générale, on peut dire que le nouvel article XVI reprend essentiellement la double classification des subventions établie par la Chartre de La Havane.⁵⁶ D'une part, on y différencie les subventions à l'exportation des subventions internes et, d'autre part, on y distingue les subventions à l'exportation de produits primaires des subventions à l'exportation de produits autres que primaires.⁵⁷

Cette différenciation de traitement entre produits primaires, d'une part, et les autres produits, d'autre part, représente assurément un développement majeur dans le système GATT. Pour la première fois, on y institutionnalise un régime distinct pour les subventions octroyées aux « produits primaires ».⁵⁸ Il semble évident que la volonté des pays développés, en particulier des États-Unis, d'ériger des barrières protectionnistes spéciales pour leurs produits agricoles est le principal motif expliquant l'allocation aux « produits primaires » de ce traitement différencié en matière de subventions.⁵⁹ Percevant cette différenciation comme une discrimination envers leurs produits commerciaux, les pays en développement refusèrent en bloc d'adopter ces amendements apportés à l'article XVI.⁶⁰ En définitive, seul un nombre limité de pays, principalement les membres de l'OCDE, fut assujéti à ces nouvelles dispositions.⁶¹

Les amendements à l'article XVI viennent ajouter quatre nouveaux paragraphes formant la nouvelle Section B, intitulée « Dispositions additionnelles

⁵⁵ Les nouvelles dispositions couvrent les paragraphes 2 à 5 de l'article XVI du GATT de 1947.

⁵⁶ Voir *Chartre de La Havane*, *supra* note 28, articles 25 à 28.

⁵⁷ Dans la *Chartre de La Havane*, le terme « produits de base » est cependant substitué au terme « produits primaires ». *Ibid.*, article 27.

⁵⁸ L'Annexe 1 du GATT précise qu'aux fins de l'article XVI l'expression « produits primaires » inclut non seulement les produits agricoles, mais s'entend également de tout produit des forêts et des pêches, ainsi que de tout minéral. Voir *supra* note 47 et *GATT de 1947*, Annexe 1, « Notes et dispositions additionnelles », ad article XVI.2.

⁵⁹ Voir, entre autres, Montana-Mora, *supra* note 21, p.15.

⁶⁰ Voir John H. Jackson, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, 2^e édition, MIT Press, Cambridge, MA, 1997, p.286.

relatives aux subventions à l'exportation ». Notons que l'expression « subventions à l'exportation » y demeure toutefois indéfinie. L'unique paragraphe préexistant, datant de 1947, reste, quant à lui, inchangé, mais devient la Section A de l'article (« Subventions en général »). Ainsi, les nouvelles dispositions de l'article XVI portent uniquement sur les subventions à l'exportation et ne s'appliquent donc pas aux autres types de subventions, telles les subventions à la production et les autres de type « interne ».

Le premier paragraphe de la nouvelle Section B vient d'abord affirmer que les parties reconnaissent pleinement que les subventions à l'exportation (par opposition aux autres types de subventions) peuvent avoir des « conséquences préjudiciables pour d'autres parties contractantes » et qu'elles peuvent engendrer « des perturbations injustifiées dans leurs intérêts commerciaux normaux et faire obstacle à la réalisation des objectifs du [GATT] ». ⁶²

Cependant, une analyse des dispositions subséquentes révèle que les parties n'accordent toutefois pas le même degré de « perturbations injustifiées » à une subvention à l'exportation de produits primaires qu'à celle de produits autre que primaires, du moins si on en juge par le niveau de rigidité des normes adoptées. D'abord, en présence de certaines « perturbations injustifiées », la Section B stipule que toute subvention à l'exportation de tout produit autre qu'un produit primaire doit être éliminé dans un délai prescrit. ⁶³ De plus, aucune nouvelle subvention ou augmentation du champ d'application d'une subvention existante n'est tolérée durant la période de transition. Cependant, le paragraphe 4 de l'article XVI requiert un test dit du « double niveau des prix » avant de déterminer si l'attribution d'une subvention à l'exportation doit effectivement cesser. Ce paragraphe spécifie que seule une subvention qui a « 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 » est

⁶¹ Seulement dix-sept pays développés acceptèrent la nouvelle Section B de l'article XVI. Cité dans Michael J. Trebilcock et Robert Howse, *The Regulation of International Trade*, 2^e édition, Routledge, Londres et New York, 1999, p.552.

⁶² *GATT de 1947*, article XVI.2.

prohibée. En pratique, l'application réelle de ce test est demeurée douteuse et controversée au cours des années, faisant l'objet de débats particulièrement vifs entre les Communautés européennes et les États-Unis.⁶⁴ Il n'est donc guère étonnant que ce test ait été abandonné subséquemment lors de l'élaboration du *Code sur les subventions* de 1979. Le critère qui est incarné par ce test, toutefois, s'avère très important pour comprendre l'évolution du traitement des subventions en général au GATT. Ce critère établit que seuls les effets défavorables ayant une incidence sur le commerce international seront pertinents afin de conclure si une subvention (qu'elle soit à l'exportation *ou*, comme il sera le cas plus tard, interne) est légitime ou non.

Il ne faut pas perdre de vue, par ailleurs, que l'article XXIII du GATT de 1947 prévoit également que dans le cas où un avantage d'une partie se trouverait annulé ou compromis par une action découlant d'une autre partie (telle une subvention), ce litige pourra être porté devant les parties contractantes qui statueront sur la question et ce, qu'il y ait violation ou non des dispositions du GATT.

La Section B introduit ensuite une clause s'appliquant spécifiquement aux « produits primaires ». Cela représente une nouveauté au GATT. Cette disposition stipule que, pour ce qui est d'une subvention à l'exportation de produits primaires seulement, les parties n'ont d'autre obligation, dans un premier temps, que de « s'efforcer d'éviter » ce type de subvention.⁶⁵ Si, en revanche, une telle subvention a pour effet d'accroître l'exportation d'un produit primaire en provenance d'un territoire, cette subvention ne pourra être octroyée de telle façon qu'elle procure à ce produit « plus d'une part équitable du commerce mondial d'exportation ». ⁶⁶ Cette part plus qu'équitable du commerce est à son tour déterminée à partir d'une « période représentative antérieure » et en tenant compte

⁶³ L'article XVI.4 du GATT de 1947 indique qu' « à compter du 1^{er} janvier 1958, ou le plus tôt après cette date, les parties cesseront d'accorder directement ou indirectement toute subvention, de quelque nature que ce soit, à l'exportation de tout produit autre qu'un produit primaire ».

⁶⁴ Pour une revue de la difficulté à appliquer le test de « double niveau des prix », voir Gary Clyde Hufbauer et Joanna Shelton Erb, *Subsidies in International Trade*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1984, pp. 47-48.

⁶⁵ *GATT de 1947*, article XVI.3.

⁶⁶ *Idem*.

de « tous facteurs spéciaux qui peuvent avoir affecté ou qui peuvent affecter le commerce en question ». ⁶⁷

En laissant indéfinies des expressions ambiguës telles « part équitable », « période représentative » et « facteurs spéciaux », et en n'établissant aucune procédure de détermination du lien de causalité entre la subvention, d'une part, et l'accroissement des exportations au-delà d'une « part équitable », d'autre part, cette version de l'article XVI est à l'origine d'une grande incertitude et de nombreuses tensions qui se sont créées au cours de l'histoire du GATT.

Bien que l'*Accord SMC* et l'*Accord sur l'agriculture* de 1994 excluent le concept de « part équitable » de leurs dispositions, il est à noter que cette expression demeure néanmoins présente jusqu'à aujourd'hui dans le système commercial multilatéral, puisque le GATT de 1947 (devenu depuis le GATT de 1994) y été intégralement incorporé. Étant donné que tous les membres de l'OMC doivent souscrire au GATT de 1994, cela signifie que l'ensemble des dispositions de l'article XVI (incluant celles rejetées à l'origine par un grand nombre de pays et l'idée de « part équitable ») s'applique désormais à tous. Les amendements de 1955, en particulier l'introduction d'un traitement différencié pour les produits primaires, ont donc eu une portée significative dans l'évolution du régime de disciplines relatives aux subventions dans le système multilatéral.

3.2.2 Liste exemplative de subventions à l'exportation de 1960

Finalement, mentionnons qu'en 1960 les parties contractantes apportèrent un ultime amendement à l'article XVI tel que conçu par le GATT de 1947. Il s'agit de l'ajout d'une Liste exemplative de subventions à l'exportation. Cette Liste, bien qu'elle ne définisse pas encore ce qu'est une subvention à l'exportation, a toutefois été créée afin d'aider les parties à mieux interpréter les dispositions de l'article XVI. Pour ce faire, elle énumère une série de mesures qui sont considérées des subventions à l'exportation. Rien n'indique que cette liste ne s'applique pas aussi bien aux produits primaires qu'aux produits non primaires. Ce nouvel instrument servira notamment de base à l'élaboration de listes

⁶⁷ *Idem.*

subséquentes, notamment celle qui a été annexée au *Code sur les subventions* du cycle de Tokyo, dont il est question dans la prochaine partie.

3.3 LE CODE SUR LES SUBVENTIONS DU CYCLE DU TOKYO

L'*Accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII* de 1979 (mieux connu sous le nom de *Code sur les subventions et les mesures compensatoires* ou, plus simplement, *Code sur les subventions*) est le dernier grand amendement en ce qui a trait au traitement des subventions à s'effectuer dans le cadre du système GATT de 1947.⁶⁸ Bien que, par son titre, il laisse présager qu'il constitue un simple accord sur l'interprétation des articles VI, XVI et XXIII,⁶⁹ le *Code sur les subventions* a une portée beaucoup plus considérable. En effet, ce document vient ajouter aux dispositions du GATT un véritable cadre multilatéral sur le traitement des subventions et va bien au-delà des dispositions prévues par les articles VI et XVI. Il faut d'emblée mentionner que la nature de cet accord est *plurilatérale*, et non multilatérale comme le reste du GATT, c'est-à-dire qu'il s'agit d'un document négocié en parallèle des accords multilatéraux et qui s'applique uniquement aux signataires (mais qui demeure toutefois sous l'égide du GATT). Tout comme pour les amendements de 1955, le *Code* s'applique donc à un nombre restreint de pays.⁷⁰ Cependant, il faut dire que la plupart des pays qui sont de grands utilisateurs de subventions y ont souscrit.

Le *Code* est un des résultats des négociations du cycle de Tokyo (1973-1974) et a été rendu possible en grande partie à cause de l'attitude des États-Unis en matière de droits compensateurs. Au début de ce cycle, les États-Unis passèrent une refonte de leur loi commerciale, le *Trade Act of 1974*. Ce faisant, ils venaient

⁶⁸ *Accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, Genève, 12 avril 1979. Disponible au GATT, BISD, 26^e supplément, 56, 1980.

⁶⁹ L'article XXIII du GATT de 1947 (« Protection des concessions et des avantages ») introduit le concept d'annulation ou de compromission des avantages. Ce concept est repris dans la Partie II du *Code* et est notamment introduit dans la liste des effets défavorables pouvant avoir été causés par la présence de subventions. Voir, en particulier, l'article 8 du *Code sur les subventions*.

⁷⁰ Les signataires du *Code* regroupaient l'ensemble des pays de l'OCDE (sauf l'Islande et le Mexique) de même que douze pays parmi les plus avancés des pays en développement. Certains pays ajoutèrent des réserves. À l'instar des autres Codes plurilatéraux du cycle de Tokyo, les règles du *Code sur les subventions* s'appliquaient selon le principe de la nation la plus favorisée.

renforcer leurs lois anti-subsidies déjà en place qui avaient été maintes fois utilisées pour permettre l'imposition de droits compensateurs pour contrer les subventions étrangères.⁷¹ En facilitant davantage ces voies de recours, le nouveau *Trade Act* américain eut pour effet d'augmenter considérablement le nombre de cas portés devant les tribunaux américains réclamant réparation sous forme de droits compensateurs.⁷² Cela ne fit évidemment rien pour apaiser les protestations et revendications des autres pays, qui trouvaient déjà les lois américaines en matière de droits compensateurs trop sévères et trop souvent utilisées pour contrer les subventions étrangères.

Deux éléments de la législation américaine dérangeaient particulièrement les gouvernements étrangers. Premièrement, pour la plupart des pays, les subventions autres que les subventions à l'exportation constituaient d'abord et avant tout une question de politique interne et, par conséquent, la volonté de restreindre celles-ci représentait une atteinte à la souveraineté étatique. Deuxièmement, et fait encore plus irritant pour plusieurs pays, l'autorisation d'administrer des droits compensateurs ne semblait reposer sur aucune réelle justification économique aux États-Unis, puisque ceux-ci, comme on l'a vu précédemment, étaient exemptés de l'obligation de déterminer l'existence d'un dommage important par le *Protocole d'application provisoire* du GATT étant donné leur législation antérieure.⁷³ Cependant, avec l'introduction du *Trade Act* de 1974, les États-Unis ne pouvaient plus se prévaloir de cette exemption prévue par le *Protocole d'application provisoire* puisqu'il s'agissait d'une nouvelle législation et non pas d'une législation antérieure au GATT de 1947. En ouvrant ainsi la porte à l'introduction d'un test économique pour déterminer un dommage causé, les États-Unis utilisèrent le spectre du *Trade Act* de 1974 afin d'influencer les négociations au GATT en proposant un compromis. La proposition était la suivante : les États-Unis se disaient disposés à l'introduction de règles

⁷¹ « Tariff Act of 1974 », U.S.C., Public Law 93-618, 1978. Cet acte incluait notamment un droit de recours privé automatique garantissant une enquête pouvant mener à des droits compensateurs. De plus, pour la première fois, la législation américaine étendait le champ d'application de droits compensateurs aux produits qui ne sont pas assujettis à un droit de douane.

⁷² Voir Collins-Williams et Salembier, *supra* note 38, p.7.

⁷³ Voir *supra* note 44.

multilatérales encadrant leurs droits compensateurs (y compris l'administration d'un test économique) à la condition que soit accepté, en particulier par les Européens, un accord disciplinant davantage l'usage de subventions à l'exportation et que soit accepté le principe que les subventions internes puissent également faire l'objet de mesures compensatoires lorsqu'elles ont des effets défavorables.⁷⁴ C'est donc ce plan de négociation qui fut accepté de part et d'autre durant le cycle de Tokyo.

Ce compromis se reflète par ailleurs dans la structure même du texte du *Code sur les subventions* qui se subdivise en deux Parties principales : tandis que la Partie I (ou « Track I ») du *Code* traite des droits compensateurs qui relèvent de procédures nationales, la Partie II (ou « Track II ») est consacrée aux subventions, dont les procédures sont traitées au niveau multilatéral.⁷⁵ Le rapport entre les deux Parties n'est pas explicitement défini par le *Code* et l'ambiguïté qui en a résulté fut notamment à l'origine de plusieurs disputes légales.⁷⁶

Comme l'indique son préambule, l'objectif du *Code* n'est pas l'élimination comme telle des subventions. L'accent y est plutôt mis sur les effets des subventions sur le commerce international. Cette approche est particulièrement manifeste lorsqu'il est question de programmes de soutien interne, comme il est démontré plus bas.

⁷⁴ Voir Richard R. Rivers et John D. Greenwald, « The Negotiation of a Code on Subsidies and Countervailing Measures: Bridging Fundamental Policy Differences » in *Law and Policy in International Business*, 11, 1979, pp. 1447-95.

⁷⁵ Voir John J. Barcelo III « The Two-Track Subsidies Code – Countervailing Duties and Trade Retaliation » in John Quinn et Philip Slayton (dir.) *Non-Tariff Barriers After the Tokyo Round*, Institut de recherches politiques, Montréal, 1982, pp. 121-152. La Partie I couvre les articles 1 à 6 du *Code* et la Partie II, les articles 7 à 13.

⁷⁶ Voir Bénitah (2), *supra* note 1, p.64. Par exemple, un désaccord émergea entre les États-Unis et les Communautés européennes concernant le fait de savoir si la Liste exemplative de subventions à l'exportation s'appliquait, non seulement à la Partie II, mais également à la Partie I, ce qui la rendrait également utile afin d'identifier des subventions pouvant faire l'objet de droits compensateurs. Les États-Unis contestaient cette vision en arguant que la Liste exemplative n'affectait que les subventions à l'exportation visées par la Partie II du *Code* et ne possédait aucune incidence sur la capacité des États à imposer des droits compensateurs, en autant que le cadre procédural de la Partie I était respecté.

3.3.1 *Partie I – La voie unilatérale*

La Partie I du *Code sur les subventions* se consacre exclusivement aux mesures de riposte unilatérale aux subventions étrangères, à savoir l'imposition de droits compensateurs. Le *Code* reprend intégralement la définition du terme « droit compensateur » utilisée dans l'article VI.3 du GATT de 1947.⁷⁷ On y autorise explicitement les pouvoirs compétents des pays importateurs à imposer de tels droits lorsque l'une des branches de leur production nationale est affectée par une subvention étrangère.⁷⁸ Toutefois, les nouvelles règles du *Code* viennent encadrer la façon par laquelle les gouvernements peuvent appliquer leur législation nationale en matière de droit compensateur. L'article 2.1 du *Code* exige, en effet, une triple démonstration avant que l'imposition d'un droit compensateur puisse être autorisée.⁷⁹ En premier lieu, on doit démontrer par des éléments de preuve suffisants l'*existence* d'une subvention et, si possible, calculer son montant. En second lieu, on doit établir la présence d'un *dommage* porté à une branche de la production nationale. Enfin, on doit démontrer par des éléments de preuve suffisants l'*existence* d'un *lien de causalité* entre les importations subventionnées, d'une part, et le dommage prétendu, d'autre part.

Le *Code* réaffirme également l'obligation contenue dans l'article VI.3 du GATT de 1947, qui précise que la valeur d'un droit compensateur ne peut dépasser le montant de la subvention qui a été accordée.⁸⁰ L'article 4 stipule, par surcroît, qu'il est souhaitable que la valeur d'un droit compensateur soit inférieure au montant total de la subvention visée lorsque « ce moindre droit suffit à faire disparaître le préjudice causé à la branche de production nationale ».⁸¹

Un des principaux apports de la Partie I du *Code* à la discipline multilatérale en matière de subventions demeure certainement la clarification qui y est apportée au concept de « dommage », resté jusqu'alors indéterminé. Le *Code* indique

⁷⁷ La note 4 du *Code* stipule que l'« expression “droit compensateur” sera interprétée comme désignant 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, ainsi qu'il est prévu à l'article VI, paragraphe 3, de l'Accord général ».

⁷⁸ *Code sur les subventions*, article 2.1.

⁷⁹ *Idem*.

⁸⁰ *Ibid.*, article 4.2.

⁸¹ *Ibid.*, article 4.1.

d'abord que le terme dommage « s'entendra, sauf indication contraire, d'un [dommage] causé à une branche de production nationale, d'une menace de [dommage] important pour une branche de production nationale ou d'un retard important dans la création d'une branche de la production nationale ». ⁸² Plus pertinentes encore sont les dispositions de l'article 6 établissant certaines directives pour la détermination d'un dommage. Selon cet article, la détermination d'un dommage repose sur l'examen objectif de deux éléments : 1) le volume des importations subventionnées et l'effet de ces importations sur le prix des produits similaires sur le marché intérieur et 2) l'incidence de ces importations sur les producteurs nationaux de ces produits. ⁸³ Les paragraphes 2 et 3 de l'article 6 spécifient les règles à suivre pour évaluer ces deux éléments. D'abord, pour déterminer l'effet des importations subventionnées sur les prix internes, les signataires doivent notamment examiner « s'il y a eu, dans les importations subventionnées, sous-cotation notable des prix par rapport au prix d'un produit similaire d'un signataire importateur », ou si ces importations ont eu « pour effet de déprimer les prix dans une mesure notable ou d'empêcher dans une mesure notable des hausses de prix qui, sans cela, se seraient produites ». ⁸⁴ Le paragraphe 3 énumère ensuite quelques-uns des facteurs et indices économiques pertinents à

⁸² *Ibid.*, note explicative 6. La version française du *Code sur les subventions* de 1979 utilise le terme « préjudice » (*injury*) au lieu de « dommage » (*injury*). Il s'agit vraisemblablement ici d'une mauvaise utilisation du terme « préjudice » pouvant engendrer une certaine confusion. En effet, la note 6 du *Code* fait une référence spécifique à l'article VI du GATT de 1947 aux fins de référence interprétative du terme « préjudice ». Or, l'article VI n'emploie nullement le terme « préjudice », mais bien le terme « dommage ». Par exemple, l'emploi de l'expression « préjudice important causé à une branche de production nationale » dans le *Code* devrait se lire « dommage important à une branche de production nationale », tel que prévu par l'article VI. L'utilisation du terme « préjudice », lorsqu'on se réfère aux règles de droits compensateurs peut, par ailleurs, porter à confusion lorsqu'il est opposé à l'expression « préjudice » (*prejudice*) tel qu'utilisé dans les dispositions relatives aux subventions dans l'article XVI du GATT et dans le *Code* de 1979 (notamment l'article 8.3 c)). L'article 8.3 du *Code*, aux alinéas a) et c), démontre que cette double utilisation du terme « préjudice » (*injury* et *prejudice*) est non seulement inconséquente avec les dispositions préexistantes du GATT, mais est également une source de potentiels conflits d'interprétation. Lors du cycle d'Uruguay, cette incongruité a été reconnue et s'est résorbée lorsque le terme « dommage » a été réintroduit dans l'*Accord SMC* avec le même sens que possédait le terme « préjudice » dans la Partie I du *Code* de 1979. Enfin, il est à noter que le texte anglais du *Code* ne commet pas cette incohérence et conserve la nomenclature utilisée par les textes préexistants (à savoir *injury* et *prejudice*). Par souci de clarté et de cohérence, et dans l'esprit du texte anglais, le présent travail utilisera donc uniquement le terme « dommage » au lieu de « préjudice », lorsque approprié.

⁸³ *Ibid.*, article 6.1.

utiliser lors de cet examen pour déterminer l'impact de ces importations sur la branche de production nationale en cause. Pour ce faire, les signataires doivent notamment tenir compte des facteurs et indices qui influent sur la situation de cette branche (par exemple, la diminution effective et potentielle de la production, des ventes, de la part de marché, des bénéfices, de la productivité, du retour sur investissement ou de l'utilisation des capacités), de même que des facteurs qui influent sur les prix intérieurs.⁸⁵

Une référence spécifique à l'agriculture se trouve incluse dans cette liste de facteurs et indices. On y spécifie que la question de savoir « s'il y a eu accroissement de la charge qui pèse sur les programmes de soutien publics » devra aussi être évaluée lors de l'examen de l'incidence des importations subventionnées sur une branche de production agricole.⁸⁶ Il s'agit là, cependant, de la seule référence aux produits agricoles (ou primaires) dans la Partie I du *Code*.

Enfin, comme mentionné précédemment, la Partie I du *Code* ne précise pas ce que veut dire le terme « subvention » aux fins de l'utilisation de mesures compensatoires. Ce faisant, il laisse une grande latitude aux gouvernements imposant ces droits. Comme il sera expliqué plus loin, l'absence d'une définition du terme « subvention » dans la Partie II du *Code* suscite également certains problèmes d'interprétation, et ce malgré la présence d'une Liste exemplative de subventions à l'exportation fournissant quelques exemples de pratiques représentant des subventions à l'exportation prohibées.⁸⁷

3.3.2 Partie II – La voie multilatérale

A. Les subventions à l'exportation

Alors que la Partie I du *Code* encadre les mesures unilatérales que les gouvernements sont loisisibles d'entreprendre afin de neutraliser l'effet d'une subvention, la Partie II représente la voie multilatérale pour régir la question des subventions. La Partie II reprend en grande partie les dispositions de l'article XVI

⁸⁴ *Ibid.*, article 6.2.

⁸⁵ *Ibid.*, article 6.3

⁸⁶ *Idem.*

⁸⁷ *Ibid.*, Annexe, *Liste exemplative de subventions à l'exportation.*

du GATT de 1947 en matière de subventions à l'exportation, mais effectue une innovation majeure des règles du GATT en incluant de nouvelles normes relatives aux subventions internes.

Durant les négociations du *Code* dans les années 1970, la plupart des grands pays exportateurs de produits agricoles, notamment les États-Unis, souhaitent rassembler les produits agricoles et les produits industriels sous un seul et unique régime pour administrer les subventions à l'exportation. Pour ces pays, l'objectif était donc de se débarrasser du paragraphe 4 de l'article XVI du GATT de 1947, qui établit des règles distinctes pour les subventions à l'exportation de produits primaires. Ironiquement, c'est cette fois-ci principalement face à l'insistance des Communautés européennes que fut conservée la distinction entre produits primaires et produits autres que primaires. Encore une fois, un des principaux problèmes résidait dans le fait que les parties n'arrivaient pas à s'entendre sur une définition de l'expression « subvention à l'exportation ».

Au lieu de la réforme à laquelle on pouvait initialement s'attendre, l'article 10 du *Code*, qui traite des subventions à l'exportation de certains produits primaires, reprend ainsi l'essentiel de l'article XVI.3 du GATT.⁸⁸ Toutefois, il en clarifie substantiellement quelques-unes de ses règles. On y précise davantage ce que le GATT entend par l'expression « plus qu'une part équitable du commerce mondial d'exportation » et par l'expression « période représentative ». Cette dernière y est définie comme les trois dernières années au calendrier pendant lesquelles les « conditions normales du marché » ont existé.⁸⁹ Ces « conditions normales » ne sont toutefois pas déterminées. En ce qui concerne l'expression « plus qu'une part équitable », l'article 10.2 a) stipule qu'elle s'appliquera à tout cas où l'effet d'une subvention à l'exportation octroyée à un signataire est de déplacer les exportations d'un autre signataire « compte tenu de l'évolution des

⁸⁸ Il est à signaler que, tel que l'indique la note 29 du *Code*, l'expression « produits primaires » ne s'applique plus aux minéraux, comme il était jusqu'alors prévu par la note ad article XVI.2 du GATT de 1947. *Ibid.*, note 29.

⁸⁹ *Ibid.*, article 10.2 c).

marchés mondiaux ». ⁹⁰ L'ajout de nouvelles précisions afin de clarifier le concept de « part équitable » était devenu une nécessité lors des négociations du *Code sur les subventions*. En effet, la règle de la « part équitable » n'avait été appliquée avec succès qu'une seule fois depuis son introduction en 1955. ⁹¹ Depuis lors, les efforts de certains pays à utiliser ce concept afin de prouver qu'une subvention à l'exportation causant un dommage avait été octroyée par une partie adverse avaient tour à tour été déboutés par les différents panels formés au GATT pour étudier la question. ⁹² Ces panels concluaient inévitablement qu'il leur était impossible de démontrer que l'accroissement des exportations d'une telle partie équivalait effectivement à plus qu'une « part équitable », et ce même lorsque cet accroissement apparaissait très évident et très important, comme l'a démontré le cas du sucre européen durant les années 1970. ⁹³ L'introduction par le *Code* de 1979 du concept de déplacement des exportations et d'une clarification de l'expression « période représentative » étaient alors perçues comme un moyen de remédier à cette situation que d'aucuns jugeaient intolérables.

Par contraste à ces normes relatives aux produits primaires, l'article 9, qui porte exclusivement sur les subventions à l'exportation sur des produits autres que primaires, est à la fois court et précis. Le paragraphe 1 indique simplement que les signataires ne devront pas octroyer de subventions à l'exportation de tout produit autre que certains produits primaires. ⁹⁴ Ainsi, il apparaît que les règles régissant les subventions à l'exportation de produits autres que primaires sont beaucoup plus contraignantes que celles pour les produits primaires, qui permettent essentiellement l'octroi de ce type de subventions.

Le paragraphe 2 de l'article 9, pour sa part, renvoie à la Liste exemplative de subventions à l'exportation, annexée au *Code*, en indiquant que les pratiques

⁹⁰ *Ibid.*, article 10.2 a).

⁹¹ Il s'agit du cas *France – Mesures d'encouragement appliquées à l'exportation de blé et de farine*, L/924 – IBDD, 7S/48, 21 novembre 1958.

⁹² Voir Robert E. Hudec, « Does the Agreement on Agriculture Work? Agricultural Disputes After the Uruguay Round », International Agricultural Trade Research Consortium Working Paper 98-2, avril 1998, p.9-10

⁹³ Il s'agit des cas *CEE – Restitutions à l'exportation de sucre* (plainte de l'Australie), L/4833 – IBDD 26S/317, 6 novembre 1979 et *CEE – Restitutions à l'exportation de sucre* (plainte du Brésil), L/5011 – IBDD 27S/74, 10 novembre 1980.

⁹⁴ *Code sur les subventions*, article 9.1.

qui y sont énumérées sont considérées comme des subventions à l'exportation.⁹⁵ La Liste exemplative de subventions à l'exportation est une source importante d'éléments qui facilitent l'interprétation de l'expression « subventions à l'exportation ».⁹⁶ Cette Liste, qui est une version révisée de la Liste de 1960, comporte 12 points qui définissent certaines pratiques qui sont considérées, sous certaines conditions, comme des exemples *illustratifs* de subventions à l'exportation.⁹⁷ Par exemple, le point a) stipule qu'est considéré une subvention à l'exportation l'« octroi par les pouvoirs publics de subventions directes à une entreprise ou à une branche de production subordonnées aux résultats à l'exportation ».⁹⁸ Ainsi, le simple octroi d'une telle subvention directe ne représente pas une condition nécessaire afin de déterminer qu'il s'agit d'une subvention à l'exportation. Il faut également que cette subvention soit *subordonnée aux résultats à l'exportation*. Cependant, la liste demeure muette à propos de la façon par laquelle il peut être déterminé qu'une subvention est subordonnée aux résultats à l'exportation.

De même, le point k) de la Liste désigne un autre exemple de subventions à l'exportation. Il s'agit de

« [l'octroi] par les pouvoirs publics...de crédit à l'exportation, à des taux inférieurs à ceux qu'ils doivent effectivement payer pour se procurer les fonds ainsi utilisés...dans la mesure où [cette action sert] à assurer un avantage important sur le plan des conditions du crédit à l'exportation ».⁹⁹

Encore une fois, une certaine pratique (ici, l'octroi de crédit à l'exportation) doit nécessairement remplir certaines conditions avant de conclure qu'elle représente une subvention prohibée. Pour le point k) de la Liste, il faut que le crédit à l'exportation soit accordé dans la mesure où il sert à assurer un *avantage important*. Au passage, mentionnons que le fait que le terme « avantage

⁹⁵ *Ibid.*, article 9.2.

⁹⁶ *Ibid.*, Annexe, *Liste exemplative de subventions à l'exportation*.

⁹⁷ *Idem.* Il s'agit des points a) à l) de la Liste.

⁹⁸ *Ibid.*, point a).

⁹⁹ *Ibid.*, point k).

important » n'y est pas défini fut à l'origine, notamment, de certaines disputes concernant son interprétation.¹⁰⁰

Ainsi, la Liste exemplative reste quelque peu ambiguë sur certains de ces points. Cependant, il faut se rappeler que le but de cette Liste *exemplative*, comme l'indique son nom, n'a jamais été de faire l'énumération définitive et exhaustive de toutes les pratiques considérées comme des subventions à l'exportation aux fins de la Partie II du *Code* de 1979. En revanche, le *Code* ne produisant pas de définition du terme « subvention » ni de l'expression « subvention à l'exportation » (outre les précisions apportées par la Liste exemplative), les dispositions de la Partie II conservent un certain degré d'incertitude au niveau de leur application.

Quoi qu'il en soit, pour les fins de la présente étude, l'élément principal à retenir du *Code* en ce qui a trait aux subventions à l'exportation, c'est qu'il établit un traitement qui discrimine clairement lors de son application entre produits primaires et produits autres que primaires.

B. Le soutien interne

Une des innovations majeures apportées au traitement des subventions par la conclusion du *Code* de 1979 est l'introduction, pour la première fois dans le cadre normatif du GATT, de dispositions relatives aux subventions internes. Certains commentateurs admettent toutefois que le langage utilisé dans l'article 11 (« Subventions autres que les subventions à l'exportation ») est demeuré délibérément alambiqué, reflétant sans doute le peu d'harmonie entre les signataires à ce sujet.¹⁰¹ Les dispositions du *Code* relatives aux subventions autres que les subventions internes n'établissant, par ailleurs, aucune distinction explicite entre produits primaires et produits autres que primaires (comme c'est le cas pour les subventions à l'exportation), il faut alors présumer que ces dispositions s'appliquent autant aux uns qu'aux autres.

Les signataires se sont entendus, dans un premier temps, pour confirmer que les subventions autres que les subventions à l'exportation (ou « subventions

¹⁰⁰ Voir particulièrement le cas *Brésil – Programme de financement des exportations pour les aéronefs*, WT/DS46/R, 14 avril 1999 (ci-après *Brésil – Aéronefs*)

¹⁰¹ Voir, entre autres, Jackson, *supra* note 60, p.289.

internes ») sont des instruments importants qui sont largement utilisés afin de poursuivre un grand nombre d'objectifs de politique sociale et économique. En conséquence, les signataires n'ont pas l'intention de restreindre le droit de recourir à de telles subventions pour atteindre certains objectifs qu'ils considèrent souhaitables.¹⁰² Parmi ces objectifs, l'article 11 invoque explicitement les suivants:

- l'élimination de handicaps industriels, économiques et sociaux de certaines régions;
- l'aide à la restructuration de certains secteurs, spécialement lorsque celle-ci s'avère nécessaire en raison de modifications des politiques commerciales et économiques;
- la sauvegarde de l'emploi, de manière générale, et l'encouragement au recyclage et à la réaffectation des travailleurs;
- le soutien de programmes de recherche et développement (R-D), en particulier dans les secteurs de haute technologie;
- la mise en œuvre de programmes et de politiques économiques stimulant le développement social et économique des pays en voie de développement;
- le redéploiement d'une industrie afin d'éviter les problèmes environnementaux et d'encombrement.¹⁰³

L'article 11.3 poursuit en élaborant une liste non exhaustive de formes de subventions qui peuvent être utilisées afin d'atteindre, entre autres, les objectifs susmentionnés. On y mentionne notamment le financement par les autorités publiques d'entreprises commerciales, la fourniture ou le financement par les autorités publiques de services publics ou d'infrastructure, les incitations fiscales ainsi que le financement par les autorités publiques de programmes de R-D.¹⁰⁴ Cette liste a un peu la même fonction, pour les mesures de soutien interne, que la Liste exemplative de subventions à l'exportation.

Lorsque les signataires désirent utiliser une subvention interne (d'un type énuméré ou non) afin de réaliser un objectif jugé souhaitable, ceux-ci doivent prendre en considération les dispositions du paragraphe 2 de l'article 11. Entre autres, dans l'élaboration de leurs politiques et pratiques en matière de subventions, les signataires doivent estimer, « en tenant compte des particularités de chaque cas, les effets défavorables qui pourraient en résulter pour le

¹⁰² *Code sur les subventions*, article 11.1.

¹⁰³ *Idem.*

¹⁰⁴ *Ibid.*, article 11.3.

commerce ». Les signataires reconnaissent ainsi que les subventions internes, bien qu'elles puissent être légitimes, peuvent toutefois produire un des trois effets défavorables suivants :

- a) causer ou menacer de causer un [dommage] à une branche de production nationale d'un autre signataire;
- b) causer un préjudice sérieux aux intérêts d'un autre signataire;
- c) annuler ou compromettre des avantages résultant de l'Accord général pour un autre signataire.¹⁰⁵

Les signataires se sont, par conséquent, engagés à s'efforcer « d'éviter de causer de tels effets en usant de subventions ».¹⁰⁶

L'utilisation de cette nomenclature définissant trois types d'effets défavorables est un développement intéressant des règles du GATT dans le domaine des subventions. Le prochain chapitre démontrera que cette nomenclature a également perduré jusque dans le système actuel. Le regroupement sous une seule rubrique du *Code* de ces trois types d'effets contribue largement à la synthèse et à la simplification des règles dans le domaine des subventions. En effet, antérieurement au *Code* de 1979, ces effets se trouvaient partagés entre les articles VI, XVI et XXIII du GATT. D'abord, l'article VI permet des voies de recours unilatérales, sous la forme de droits compensateurs, mais seulement dans la mesure où il est déterminé qu'une subvention « cause ou menace de causer un dommage à une branche de production nationale ». Cela fait clairement écho à l'effet défini au point a) ci-dessus.¹⁰⁷ L'article XVI du GATT, quant à lui, utilise l'expression « préjudice grave aux intérêts...d'une partie contractante », reproduisant ainsi essentiellement le point b).¹⁰⁸ Enfin, l'expression « annuler ou compromettre des avantages », présente dans le *Code*

¹⁰⁵ *Ibid.*, article 11.2.

¹⁰⁶ *Idem.* Comme l'expose l'article 8 (« Subventions – Dispositions générales ») du *Code*, ces catégories d'effets défavorables sont également valables pour toute subvention, qu'elle soit interne ou à l'exportation, et les signataires doivent en conséquence s'efforcer de les éviter.

¹⁰⁷ Le terme « dommage » n'apparaît pas dans le texte du *Code*. Il est remplacé par « préjudice ». Cependant pour des raisons expliquées à la note 82, *supra*, le terme dommage est ici employé.

¹⁰⁸ L'expression « préjudice grave » qui apparaît dans le GATT de 1947 semble avoir été substituée dans le *Code* de 1979 par l'expression « préjudice sérieux ». L'*Accord SMC* de 1994 reviendra à

sous la forme du point b) ci-dessus, est directement liée au passage de l'article XXIII du GATT qui traite des cas où « un avantage résultant...du présent Accord se trouve annulé ou compromis ». ¹⁰⁹

Comme il est expliqué plus haut, l'article 6, se trouvant dans la Partie I du *Code*, comporte certaines lignes directrices afin de déterminer l'existence d'un dommage aux fins d'imposition d'un droit compensateur. L'article 8, de son côté, apporte également quelques précisions sur les voies multilatérales de contrôle des subventions en élaborant quelque peu les concepts d'« avantage...annulé ou compromis » et de « préjudice sérieux ». Ces précisions sont les suivantes :

Les effets défavorables sur les intérêts d'un autre signataire qui devront être établis pour démontrer qu'un avantage a été annulé ou compromis ou qu'il est causé d'un préjudice sérieux peuvent résulter

- a) des effets exercés par les importations subventionnées sur le marché intérieur du signataire importateur,
- b) des effets par lesquels une subvention détourne les importations de produits similaires du marché du pays qui accorde la subvention ou entrave ces importations, ou
- c) des effets par lesquels des exportations subventionnées détournent du marché d'un pays tiers les exportations de produits similaires d'un autre signataire. ¹¹⁰

Les effets mentionnés à l'alinéa a) peuvent évidemment également s'appliquer aux mesures compensatoires, puisque ces effets sur le marché intérieur peuvent résulter en un « dommage à une branche de la production nationale ». Cependant, les points b) (effet défavorable dans le marché qui accorde la subvention) et c) (effets défavorables dans un marché tiers) établissent une distinction nouvelle, s'appliquant uniquement par les voies de recours multilatérales prévues par le GATT. Alors qu'une législation nationale peut être adéquate pour contrer les importations subventionnées sur son propre territoire, il en est autrement lorsqu'il s'agit de contrer l'effet néfaste que peut avoir une

l'ancienne désignation de « préjudice grave ». La note 13 de cet accord révèle que les deux expressions sont équivalentes.

¹⁰⁹ *GATT de 1947*, article XXIII.1.

¹¹⁰ *Code sur les subventions*, article 8.4.

subvention étrangère sur ses exportations – d'où l'importance de développer des règles multilatérales afin de compléter les mesures compensatoires unilatérales. Malheureusement, la manque de précisions relatives aux procédures à suivre pour déterminer l'existence d'effets défavorables rendra l'application effective de ces dispositions virtuellement impossible.

3.4 CONCLUSIONS

Comme on peut le constater, les règles relatives aux subventions ont subi une grande évolution tout au cours de l'existence du système GATT. De sujet en apparence complètement négligé aux débuts des négociations commerciales multilatérales, les subventions sont devenues un sujet aussi incontournable que controversé, qui a forcé les négociateurs à travailler d'arrache-pied afin d'en arriver à un compromis en la matière. Cette évolution apparaît particulièrement limpide lorsqu'on compare le texte original du GATT de 1947 – qui ne comportait qu'un seul paragraphe imposant un simple devoir de notification et de consultation – aux disciplines imposées par le *Code sur les subventions* de 1979 – qui interdisent toute subvention à l'exportation de produits autres que primaires et qui introduisent la possibilité de voies de recours à l'encontre de certaines mesures de réglementation intérieure d'un autre État.

Les deux principales innovations apportées au texte de 1947 auront été, d'une part, la création d'une distinction entre subventions à l'exportation et subventions internes et, d'autre part, la constitution de régime distinct entre les produits primaires (visant principalement les produits agricoles) et les autres produits (essentiellement les produits manufacturés). Cette différenciation entre produits primaires et produits manufacturés dans le système GATT ne devrait cependant pas être exagérément soulignée. Après tout, ces deux catégories de produits demeurent traitées conjointement dans les mêmes documents, que ce soit par les articles du GATT ou par le *Code* de 1979. Qui plus est, les règles du GATT en matière de subventions autres que les subventions à l'exportation, c'est-à-dire de soutien interne, demeurent les mêmes pour les produits agricoles, que pour les autres produits. Or, la plupart des programmes nationaux de soutien à

l'agriculture s'appuient principalement sur une combinaison de barrières commerciales et de subventions à la production, et non sur des subventions subordonnées à l'exportation. Le fait que les produits agricoles se retrouvent à être exportés en grand nombre à des prix au-dessous de la normale du marché n'est pas nécessairement représentatif d'une tentative délibérée de subventionner les exportations agricoles. Bien souvent, il s'agit plutôt d'une conséquence non intentionnelle qui découle d'un support interne trop généreux et qui résulte en une surproduction qu'il faut ensuite écouler sur les marchés mondiaux. Cette situation est aussi due à la nature même des subventions. L'argent étant facilement commutable, une subvention « interne » d'un gouvernement à une firme peut également aider celle-ci à d'autres fins que celles pour lesquelles la subvention avait d'abord été accordée. Cette caractéristique de l'aide financière gouvernementale rend donc parfois difficile l'établissement d'une distinction nette entre subvention internes et subventions à l'exportation.

Jusqu'au *Code* de 1979, le débat sur les subventions dans les forums multilatéraux demeure un débat qui préoccupait essentiellement les gouvernements des pays développés. En effet, les pays en développement parties au GATT n'ont ni accepté les amendements de 1955, principalement en raison du traitement spécial accordé aux produits primaires, ni le *Code* de 1979, un accord plurilatéral dont la plupart des signataires sont membres de l'OCDE. La manque d'enthousiasme des pays en développement pour le *Code* de 1979 s'explique, en partie, par le fait que, jusqu'à la fin des années 1970, l'idéologie dominante chez la plupart des gouvernements de ces États était celle de l'industrialisation par substitution des importations, qui préconisait un investissement massif de l'État dans l'économie nationale.¹¹¹ L'introduction de disciplines régissant les subventions internes, qui relèvent de la régulation intérieure de ces pays, était donc perçue comme une atteinte au domaine réservé des États, et leur apparaissait ainsi inacceptable. À cela, on doit également ajouter l'opposition de principe de ces

¹¹¹ À ce sujet, voir, entre autres, Stephen Haggard, *Pathways from the Periphery*, Cornell University Press, Ithaca, NY, 1990.

pays à l'instauration d'un double système de règles, qui entérine l'idée de disciplines plus faibles lorsqu'il s'agit de produits primaires.

À la lumière de ce chapitre, on se rend compte que, suite au cycle de Tokyo, le système GATT ne possédait pas véritablement de régime multilatéral unifié en matière de subventions. Il existait plutôt un ensemble de dispositions disséminées çà et là dans le texte du GATT de 1947 et dans le *Code sur les subventions*. De plus, l'application de ces dispositions ne s'étendait pas uniformément à toutes les parties du GATT, puisque certaines parties bénéficiaient d'exemptions spéciales, alors que d'autres étaient tout simplement demeurées à l'écart des modifications apportées au texte original du GATT. L'émergence d'un tel système, qui n'avait de multilatéral que le nom, avait été rendue possible par le fonctionnement même du système GATT. Le cycle d'Uruguay vint remédier à la situation avec l'introduction d'un « paquet » unique, devant être ratifié dans son ensemble par toutes les parties de manière à obtenir un véritable multilatéralisme. L'un des principaux objectifs du cycle d'Uruguay était donc la création d'une OMC, qui devait constituer une large entreprise de simplification et de synthèse des différentes parties du GATT. En ce qui concerne la question plus spécifique du traitement des subventions, cependant, la réalisation de cet objectif fut plutôt mitigée. Le prochain chapitre explique que cette situation a été principalement le résultat de la coupure qui s'est opérée lors du cycle d'Uruguay entre les disciplines s'appliquant aux produits agricoles et celles s'appliquant aux autres produits.

Chapitre 4

LE TRAITEMENT DES SUBVENTIONS DANS LE SYSTÈME OMC

À bien des égards, le cycle d'Uruguay (1986-1994) fut le plus important et le plus ambitieux de l'histoire du système GATT/OMC. Il est notamment à l'origine de la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui rassemble des textes juridiques traitant, en plus des sujets traditionnels, de sujets fraîchement intégrés aux négociations commerciales multilatérales tels le commerce des services, les aspects droits de propriétés intellectuelles qui touchent au commerce, et les mesures concernant les investissements liées au commerce. En outre, l'OMC, qui sera composée de 148 gouvernements membres après la prochaine rencontre ministérielle de Cancún, dispose désormais d'un mécanisme de règlement des différends beaucoup plus contraignant que ce qui existait sous le système GATT. Celui-ci est composé d'un Organe des règlements des différends (ORD) et d'un Organe d'appel, ce qui constitue une innovation dans le système multilatéral. Le fonctionnement de ce nouveau mécanisme est prévu par le *Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends* qui lie tous les membres de l'OMC.¹¹² Une des particularités des accords résultant du cycle d'Uruguay est que, contrairement à l'ancien GATT, tous les textes juridiques forment un « paquet » devant être accepté dans son ensemble par tous les membres de la nouvelle OMC. L'expérience du cycle de Tokyo, et de ses codes plurilatéraux, avait démontré que, pour des raisons d'efficacité, il était préférable que les règles multilatérales soient appliquées uniformément à tous.

Pour plusieurs, le cycle d'Uruguay marque également un véritable retour de l'agriculture dans le cadre commercial multilatéral, bien que, comme il a été expliqué dans le chapitre précédent, cette industrie n'a jamais été formellement écartée des règles du GATT. Ce « retour » de l'agriculture ne s'effectua cependant pas sans peine. Nul ne sera étonné de constater qu'encore une fois c'est

¹¹² *Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du Commerce, Annexe 2, Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends. Voir Résultats du cycle d'Uruguay, supra note 2, p. 42.*

l'affrontement entre les États-Unis et les Communautés européennes en matière de subventions agricoles qui se retrouvait au cœur des négociations les plus ardues à ce sujet. Les négociations sur l'agriculture furent d'ailleurs si laborieuses qu'elles sont les principales responsables du report de trois ans de la conclusion du cycle d'Uruguay.

Les pourparlers concernant les subventions de produits autres qu'agricoles ne s'avèrent non moins ambitieux. D'abord, on s'entendit sur l'adoption d'une définition, longuement attendue, du terme « subvention ».¹¹³ L'objectif le plus crucial était toutefois d'en arriver à la conclusion d'un accord général sur les subventions et les mesures compensatoires qui serait accepté par tous et qui viendrait ainsi remplacer le *Code sur les subventions* de 1979, qui n'avait été ratifié que par une poignée de pays.

Avant d'examiner plus en détails les contenus de l'*Accord SMC* et de l'*Accord sur l'agriculture*, il est pertinent de rappeler la structure du nouveau système OMC. Ce nouveau système a été introduit en 1994 par l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce. Cet accord contient à son tour six différents groupes de textes juridiques en annexe. Il s'agit des Accords multilatéraux sur le commerce des marchandises (l'Annexe 1A, qui contient notamment le GATT, désormais appelé « GATT de 1994 »), de l'Accord général sur le commerce des services (Annexe 1B),¹¹⁴ de l'Accord sur les aspects

¹¹³ Pour une révision de l'évolution du débat entourant la définition du terme subvention, voir William K. Wilcox, « GATT-Based Protectionism and the Definition of Subsidy » in *Boston University International Law Journal*, 16, printemps 1998, pp. 129-163.

¹¹⁴ Les services représentent un nouveau champ d'activité introduit par le cycle d'Uruguay. Ce faisant, le niveau de libéralisation en matière de commerce des services n'a pas encore atteint celui observé dans le commerce des marchandises. Cette réalité s'observe notamment dans le domaine des subventions, où les services sont exclus de toute obligation contraignante de la part des membres. L'article XV (« Subventions ») de l'Accord sur les services se lit comme suit :

1. Les Membres reconnaissent que, dans certaines circonstances, les subventions peuvent avoir des effets de distorsion sur le commerce des services. Les Membres engageront des négociations en vue d'élaborer les disciplines multilatérales nécessaires pour éviter ces effets de distorsion. Les négociations porteront aussi sur le bien-fondé de procédures de compensation. Ces négociations reconnaîtront le rôle des subventions en rapport avec les programmes de développement des pays en développement et tiendront compte des besoins des Membres, en particulier des pays en développement Membres, en matière de flexibilité dans ce domaine. Aux fins de ces négociations, les Membres échangeront des renseignements au sujet de toutes les subventions en rapport avec le commerce des services qu'ils accordent à leurs fournisseurs de services nationaux.

des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Annexe 1C), du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (le « Mémorandum d'accord ») (Annexe 2), du Mécanisme d'examen des politiques commerciales (Annexe 3), de même que les Accords commerciaux plurilatéraux (Annexe 4).¹¹⁵ À l'exception de l'Annexe 4,¹¹⁶ toutes les sections de l'Accord de Marrakech font partie intégrante du système OMC, c'est-à-dire que tous les membres de l'OMC sont automatiquement liés à l'ensemble des dispositions contenues dans ces textes.¹¹⁷ C'est donc dire que l'*Accord SMC* et l'*Accord sur l'agriculture* sont contraignants pour tous les membres de l'OMC et qu'un signataire de l'un est forcément signataire de l'autre.

En cas de litige dans l'un des champs de l'OMC, ce sont les règles et procédures communes établies par le Mémorandum d'accord qui s'appliquent.¹¹⁸ Le Mémorandum d'accord est administré par l'Organe de règlement des différends (ORD), qui possède l'autorité d'établir des groupes spéciaux et d'adopter les rapports de ces derniers et de ceux de l'Organe d'appel. L'ORD possède une prédilection pour un accord négocié, comme en fait foi les dispositions privilégiant la consultation, les bons offices, la conciliation et la médiation préalablement à l'établissement d'un groupe spécial.¹¹⁹ Dans les cas où les approches susmentionnées ont échoué, un groupe spécial, qui est composé de trois personnes, pourra alors être mis en place afin d'examiner le différend et de statuer sur la question. Le groupe spécial doit normalement soumettre son rapport final à l'ORD dans les six mois après qu'il aura été établi.¹²⁰ L'ORD doit ensuite approuver le

2. *Tout Membre qui considère qu'une subvention accordée par un autre Membre lui est préjudiciable pourra demander à engager des consultations avec cet autre Membre à ce sujet. Ces demandes seront examinées avec compréhension.*

¹¹⁵ À la signature de l'*Accord de Marrakech*, l'Annexe 4 contenaient quatre accords plurilatéraux : l'*Accord sur le commerce des aéronefs civils*, l'*Accord sur les marchés publics*, l'*Accord international sur le secteur laitier*, l'*Accord international sur la viande bovine*. Ces deux derniers accords ayant expiré en 1997, l'Annexe 4 ne contient plus que les deux premiers accords.

¹¹⁶ Les dispositions des accords plurilatéraux ne lient que leurs signataires

¹¹⁷ Voir *Accord de Marrakech*, article II.2 et II.3.

¹¹⁸ Voir *Accord sur l'agriculture*, article 19; et *Accord SMC*, article 30. L'article 1.2 du *Mémorandum d'accord* précise cependant qu'en présence de dispositions spéciales ou additionnelles relatives au règlement des différends dans l'un ou autre de ces accords, ces dernières prévaudront.

¹¹⁹ *Mémorandum d'accord*, articles 4 et 5.

¹²⁰ *Ibid.*, article 12.8.

rapport dans les 60 jours, à moins qu'il n'y ait appel d'une des parties en cause.¹²¹ Survenant une telle situation, le mandat de l'Organe d'appel, qui est composé de sept personnes, se limitera aux questions de droit.¹²² Il devra lui aussi se rapporter à l'ORD, où son rapport sera adopté à moins d'un consensus à l'encontre de celui-ci.¹²³ Si une mesure employée par l'une des parties s'avère en contradiction avec ses obligations dans le cadre de l'OMC, l'ORD formulera des recommandations pour la rendre conforme.¹²⁴ Si ces recommandations ne sont pas mises en œuvre, alors l'appelant pourra temporairement suspendre une concession accordée dans le cadre des accords multilatéraux ou pourra recevoir une compensation de la part de la partie trouvée fautive.¹²⁵ Sauf indications contraires, les litiges concernant les dispositions de l'*Accord SMC* et de l'*Accord sur l'agriculture* sont soumis à ces règles et procédures décrites dans le Mémoire d'accord.

4.1 L'ACCORD SUR LES SUBVENTIONS ET LES MESURES COMPENSATOIRES (SMC)

L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (l'*Accord SMC*) renouvelle les disciplines relatives aux subventions dans le système multilatéral. Il succède, dans une certaine mesure, au *Code sur les subventions* de 1979. Contrairement à ce dernier, cependant, le nouvel *Accord SMC* est véritablement multilatéral par nature. Faisant partie de l'Annexe 1A de l'Accord de Marrakech instituant l'OMC, il s'applique à l'ensemble du commerce sur les marchandises, ce qui inclut, en principe, le commerce des produits agricoles.¹²⁶

¹²¹ *Ibid.*, article 17.

¹²² *Ibid.*, article 17.7.

¹²³ Auparavant, le mécanisme de règlement des différends au GATT requérait un consensus de toutes les parties (incluant l'intimé) *en faveur* d'un rapport pour que celui-ci soit adopté.

¹²⁴ *Mémoire d'accord*, article 19.

¹²⁵ *Ibid.*, article 22.

¹²⁶ L'Annexe 1B sur le commerce des services comportent ses propres dispositions relatives aux subventions. En substance, celles-ci n'exigent aucune limite ou réduction de subventions dans le secteur des services. On laisse présager la possibilité d'entreprendre des négociations futures pour élaborer des disciplines multilatérales en ce sens. Voir *supra* note 114; et *Accord général sur le commerce des services*, article XV in *Résultats du cycle d'Uruguay*, *supra* note 2, p.361.

4.1.1 Définition et typologie des subventions

L'Accord SMC fait d'abord ce qu'aucun autre accord multilatéral n'avait réussi à faire avant lui, à savoir rédiger une définition du terme « subvention ». L'article premier stipule qu'aux fins de l'Accord SMC, une subvention sera réputée exister:

- a) 1) s'il y a une contribution financière des pouvoirs publics ou de tout organisme public du ressort territorial d'un Membre (dénommés dans le présent accord les « pouvoirs publics »), c'est-à-dire dans les cas où:
 - i) une pratique des pouvoirs publics comporte un transfert direct de fonds (par exemple, sous la forme de dons, prêts et participation au capital social) ou des transferts directs potentiels de fonds ou de passif (par exemple, des garanties de prêt);
 - ii) des recettes publiques normalement exigibles sont abandonnées ou ne sont pas perçues (par exemple, dans le cas des incitations fiscales telles que les crédits d'impôt);
 - iii) les pouvoirs publics fournissent des biens ou des services autres qu'une infrastructure générale, ou achètent des biens;
 - iv) les pouvoirs publics font des versements à un mécanisme de financement, ou chargent un organisme privé d'exécuter une ou plusieurs fonctions des types énumérés aux alinéas i) à iii) qui sont normalement de leur ressort, ou lui ordonnent de le faire, la pratique suivie ne différant pas véritablement de la pratique normale des pouvoirs publics;

ou

- a) 2) s'il y a une forme quelconque de soutien des revenus ou des prix au sens de l'article XVI du GATT de 1994;

et

- b) si un avantage est ainsi conféré.¹²⁷

Ainsi, deux éléments semblent essentiels pour que l'on puisse déterminer l'existence d'une subvention. Premièrement, il faut qu'il y ait une contribution financière ou une aide au revenu d'un gouvernement ou de l'un de ses agents. Les

points i) à iv) constituent une liste exhaustive des pratiques gouvernementales qui peuvent créer une « contribution financière » aux fins de l'*Accord SMC*. Toute pratique gouvernementale qui n'est pas contenue dans l'un de ces points, ou qui n'est pas contenue dans le paragraphe a) 2), ne pourra donc être considérée comme une « subvention ». L'utilisation du critère de « contribution financière » ne s'appuie pas vraiment sur un solide raisonnement économique, mais représente plutôt un moyen assez imparfait pour distinguer les politiques internes légitimes des outils protectionnistes qui engendrent des distorsions sur les échanges commerciaux.

Le deuxième élément à considérer afin d'identifier une subvention est la notion que cette contribution ou soutien confère un « avantage ». L'article 3 omet toutefois de définir le terme « avantage ». Ce dernier terme semble cependant être lié aux provisions de l'article 14 de l'*Accord SMC*, qui énoncent les principes directeurs afin de calculer le « montant d'une subvention en termes d'avantage conféré au bénéficiaire ». Ces principes directeurs se présentent sous la forme de quatre tests qui définissent les cas où un avantage ne sera *pas* réputé exister. Comme élément de la Partie V de l'*Accord SMC*, l'article 14 peut d'abord ne sembler que régir le calcul du montant d'une subvention aux seules fins de l'attribution de droits compensateurs. Rien n'empêche toutefois cette disposition de servir de base pour la détermination d'un « avantage conféré » afin d'évaluer si une subvention a été accordée de façon générale.

Outre la définition du terme subvention, l'autre grande innovation de l'*Accord SMC* est la création d'une typologie qui distingue trois catégories de subventions. Cette approche, dite des « feux de signalisation », reflète en principe les niveaux de distorsion du commerce international associés à chacun des types de subvention. Cette typologie avait déjà été proposée par les États-Unis lors de la négociation du *Code sur les subventions* mais, à l'époque, elle fut rejetée par les Européens.¹²⁸ Cette approche définit trois « catégories » de subventions :

¹²⁷ *Accord SMC*, article 1.1.

¹²⁸ La première utilisation de l'approche dite des « feux de circulation » est attribuée à l'assistant Secrétaire aux Finances américain sous l'administration Ford, David R. MacDonald, en 1976. Cité dans Hufbauer, *supra* note 64, p.22.

- les subventions spécifiques qui faussent les échanges commerciaux et qui sont prohibées (feu rouge).
- les subventions non spécifiques qui peuvent fausser les échanges commerciaux et qui peuvent être soumises à certaines disciplines *si* elles causent des distorsions sur le marché (feu orange).
- les subventions qui sont réputées ne pas fausser les échanges commerciaux et qui ne sont soumises à aucune restriction (feu vert).

L'*Accord SMC* n'adoptera finalement pas textuellement l'emploi du symbole des feux de signalisation. Celui-ci apparaît plutôt à travers l'utilisation des trois dénominations suivantes : a) les « subventions prohibées » (feu rouge); b) les « subventions pouvant donner lieu à une action » (feu orange); et c) les « subventions ne donnant pas lieu à une action » (feu vert).¹²⁹

Pour déterminer si une subvention ne donne pas lieu à une action – c'est-à-dire qu'elle ne peut faire l'objet de mesures compensatoires ou d'autres actions même si un membre détermine que cette subvention a un effet négatif sur leurs intérêts – l'*Accord SMC* a instauré un critère de « spécificité ».¹³⁰ Ce critère, emprunté directement au droit américain, demeure avant tout un mécanisme qui cherche à distinguer les « bonnes » subventions (c'est-à-dire les actions légitimes entreprises par les gouvernements) des « mauvaises » subventions (à savoir celles qui faussent les échanges).¹³¹ L'article 2 de l'*Accord SMC* détaille une série de principes guidant la question de savoir si une subvention est spécifique, en droit ou en fait, aux fins de l'*Accord SMC*.¹³² Les subventions non spécifiques sont celles dont l'accès est généralisé et qui sont accordées automatiquement lorsque sont strictement observés certains critères ou conditions objectives, qui doivent être clairement énoncés dans la législation.¹³³

¹²⁹ *Accord SMC*, Parties II, III et IV (articles 3 à 9).

¹³⁰ *Ibid.*, article 2.

¹³¹ Le critère de spécificité ne possède, par ailleurs, aucun véritable fondement économique. Tout comme le critère de « contribution financière » pour déterminer l'existence de subvention, il s'agit d'un outil certes utile, mais imparfait. Wilcox, *supra* note 113, p. 153.

¹³² *Accord SMC*, article 2. Le paragraphe 3 de l'article 2 établit qu'en apparence de non-spécificité dans la législation, une subvention peut néanmoins être spécifique « en fait ».

¹³³ *Ibid.*, article 2.1.

On peut, par ailleurs, distinguer quatre types de spécificité des subventions dans l'*Accord SMC*: il s'agit de la spécificité liée 1) à l'utilisation d'un programme de subventions par un nombre restreint d'entreprises ou 2) par un nombre restreint d'industries, 3) à l'utilisation d'un programme de subventions limité à une région géographique, et 4) aux subventions ciblant un produit en particulier, notamment lorsqu'un gouvernement vise les produits exportables ou les produits utilisés comme intrants dans une branche de production nationale.¹³⁴

Toutefois, il est à noter que tout programme de subventions doit être notifié auprès de l'OMC, qu'il soit contestable ou non et peu importe la catégorie dans laquelle il se retrouve. Ces notifications doivent inclure des informations concernant la forme de subvention (don, prêt, avantage fiscal, etc.), le montant unitaire ou le montant total de la subvention, l'objectif du programme de subvention, de même que la durée de celui-ci.¹³⁵ L'*Accord SMC* crée également un Comité des subventions et des mesures compensatoires qui se charge de superviser et de coordonner l'ensemble des travaux relatifs aux règles sur les subventions et les mesures compensatoires à l'OMC.¹³⁶ En outre, le Comité est chargé de nommer un Groupe d'experts permanent (GEP), composé de cinq experts hautement qualifiés dans le domaine des subventions, à qui l'on peut demander des avis consultatifs à propos, notamment, de l'existence ou de la nature d'une subvention.¹³⁷ Le GEP est aussi habilité à aider un groupe spécial lors d'un litige. Dans ces cas, les conclusions du GEP qui sont communiquées au groupe spécial sont péremptoires.¹³⁸

A. Subventions prohibées (feu rouge)

Les subventions prohibées, qui sont définies dans la Partie II (articles 3 et 4) de l'*Accord SMC*, sont toutes réputées être spécifiques au sens de l'article 2 du même accord.¹³⁹ Aucun membre ne peut accorder ou maintenir les subventions

¹³⁴ *Ibid.*, articles 2.1, 2.2 et 2.3.

¹³⁵ *Ibid.*, article 25.3.

¹³⁶ *Ibid.*, article 24.

¹³⁷ *Ibid.*, article 24.3.

¹³⁸ *Ibid.*, article 4.5.

¹³⁹ *Ibid.*, article 2.3.

qui sont définies à l'article 3.1.¹⁴⁰ Cet article stipule, dans un premier temps, que sont prohibées les « subventions subordonnées, en droit ou en fait, soit exclusivement, soit parmi plusieurs autres conditions, aux résultats à l'exportation ». ¹⁴¹ Le note explicative 4 à l'article 3 vient clarifier l'expression « subordonnées...en fait » en précisant que « cette condition est remplie lorsque les faits démontrent que l'octroi d'une subvention, sans avoir été juridiquement subordonné aux résultats à l'exportation est en fait lié aux exportations ou recettes d'exportation effectives ou prévues ». ¹⁴²

Outre les subventions à l'exportation, l'article 3.1 b) déclare que les « subventions subordonnées...à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés » sont également prohibées. ¹⁴³ Ces deux catégories de subventions, à savoir les subventions à l'exportation et les subventions subordonnées à l'utilisation préférentielle de produits nationaux, sont prohibées en raison de leurs considérables effets de distorsion sur le commerce mondial et donc de la probabilité élevée qu'elles engendrent des effets défavorables sur les autres membres. Cependant, en ce qui concerne les subventions à l'exportation, l'*Accord SMC* précise que « le simple fait qu'une subvention est accordée à des entreprises qui exportent ne sera pas pour cette seule raison considéré comme une subvention à l'exportation ». ¹⁴⁴

De prime abord, il semble que l'article 3.1 exclut les produits agricoles de son application, du moins en partie. En effet, cet article stipule que les subventions à l'exportation et celles subordonnées à l'utilisation préférentielle de produits nationaux seront prohibées, « exception faite de ce qui est prévu dans l'*Accord sur l'agriculture* ». ¹⁴⁵ Les dispositions de cet accord sont traitées en détail dans une prochaine section.

¹⁴⁰ *Ibid.*, article 3.2. L'article 28 précise que les subventions déjà en place lors de la signature de l'*Accord SMC* devront être notifiées dans les 90 jours et rendus conformes aux dispositions de l'accord dans les trois ans suivant son entrée en vigueur

¹⁴¹ *Ibid.*, article 3.1 a).

¹⁴² *Ibid.*, note explicative 4.

¹⁴³ *Ibid.*, article 3.1.b)

¹⁴⁴ *Ibid.*, note explicative 4.

¹⁴⁵ *Ibid.*, article 3.1.

Afin d'éclaircir davantage quels types de subventions sont visés par l'article 3.1 a), une *Liste exemplative de subventions à l'exportation* a été ajoutée à l'Annexe 1 de l'*Accord SMC*.¹⁴⁶ Celle-ci, à l'instar de la Liste annexée au *Code* de 1979, comporte un répertoire non exhaustif de différents types d'activités pouvant être considérés comme des subventions à l'exportation « prohibées ». Parmi ces types d'activités, on mentionne l'octroi par les services publics de produits et services (y compris ceux liés au transport) à la production de produits destinés aux marchés d'exportation à des conditions plus favorables que pour les produits destinés à la consommation intérieure.¹⁴⁷ La Liste inclut aussi l'attribution de crédit à l'exportation et de programmes de garantie ou d'assurance du crédit à l'exportation à des taux qui sont insuffisants pour couvrir, à longue échéance, les frais et les pertes encourus.¹⁴⁸ Par ailleurs, à la lumière du cas *États-Unis – Traitement fiscal des « Sociétés de ventes à l'étranger »*, et en conformité avec le point e) de la Liste, il a été confirmé qu'une exonération, une remise ou un report d'impôts directs accordé spécifiquement au titre de produits exportés peut également constituer une subvention à l'exportation prohibée.¹⁴⁹ Pour être considérées comme prohibées, rappelons qu'il est impératif que ces subventions à l'exportation soient accordées par un gouvernement (ou par un organisme mandaté par ce dernier).

L'article 4 de l'*Accord SMC* prévoit les voies de recours multilatérales envisageables lorsqu'un membre a des raisons de croire qu'une subvention prohibée est accordée ou maintenue par un autre membre. D'abord, une procédure de consultation entre ces membres est établie. Dans le cas où une solution mutuellement convenue n'interviendrait pas dans un délai de 30 jours, la question pourra être portée à l'ORD, où un groupe spécial peut être établi. Ce dernier peut alors demander l'assistance du GEP, qui peut notamment déterminer si une mesure visée est une subvention prohibée. Les conclusions du GEP doivent être acceptées

¹⁴⁶ La Liste exemplative annexée à l'*Accord SMC* est une version révisée de la Liste exemplative rédigée lors du *Code sur les subventions* de 1979 et reprend essentiellement les mêmes éléments que celle-ci. Voir *Ibid.*, Annexe I et *supra*, note 87.

¹⁴⁷ *Ibid.*, Annexe I, points c) et d).

¹⁴⁸ *Ibid.*, Annexe I, point j) et k).

intégralement par le groupe spécial. Le groupe spécial doit présenter son rapport final aux parties au différend dans les 90 jours suivant sa composition. Ce rapport doit ensuite être adopté dans les 30 jours suivant sa publication, à moins qu'il y ait appel ou consensus à l'encontre de son adoption. Si, en définitive, la mesure contestée est jugée comme étant prohibée, l'ORD recommandera son retrait immédiat. Si cette recommandation n'est pas exécutée par la partie fautive, l'ORD peut alors accorder des « contre-mesures appropriées », à moins qu'existe un consensus à l'encontre de cette initiative.

B. Subventions pouvant donner lieu à une action (feu orange)

Les subventions qui ne sont pas prohibées en vertu de la Partie II de l'*Accord SMC* sont permises, c'est-à-dire qu'il est loisible pour un gouvernement membre de les utiliser. Cependant, les règles de l'Accord OMC subdivisent les subventions permises en deux catégories : les « subventions pouvant donner lieu à une action », qui sont traitées dans la Partie III de l'*Accord SMC* (les articles 5 à 7), et les « subventions ne donnant pas lieu à une action », qui sont traitées dans la Partie IV du même accord (les articles 8 et 9).

De façon générale, le critère pour distinguer ces deux catégories est celui de la spécificité. En effet, alors que les subventions non spécifiques ne peuvent être contestées, les subventions spécifiques peuvent, elles, être soumises à une action. En pratique, cependant, il peut s'avérer très difficile d'établir une distinction entre des subventions généralement accordées, qui ne sont pas réputées offrir des avantages spécifiques et qui ne créent pas de distorsions des échanges, et des subventions ciblées, qui peuvent avoir des effets sur les revenus ou les coûts d'une firme ou d'un secteur relativement à ceux des concurrents étrangers. Par exemple, plusieurs programmes de subventions qui ne sont pas spécifiques *de jure*, le sont toutefois dans les faits. D'autre part, certains programmes conçus à des fins spécifiques peuvent être largement répandus dans de nombreuses juridictions, étant donc non spécifiques *de facto*. Même dans les cas où ces subventions

¹⁴⁹ *États-Unis – Traitement fiscal des « Sociétés de ventes à l'étranger »*, WT/DS108/R, 8 octobre 1999. Voir *Ibid.*, Annexe I, point e).

n'engendrent pas de distorsions notables du commerce, elles peuvent donner lieu à une action.

La liste de motifs légitimes pour le subventionnement que l'on retrouvait à l'article 11 du *Code sur les subventions* de 1979 a été abandonnée par l'*Accord SMC*. Plutôt, l'article 5 explique que certaines subventions peuvent donner lieu à une action si elles causent des « effets défavorables » aux intérêts d'autres membres. Cette action peut prendre la forme de procédures unilatérales menant à des droits compensateurs (traités dans la Partie V de l'*Accord SMC*), ou encore de procédures multilatérales de consultations ou de procédures de règlement des différends, en conformité avec le Mémoire d'accord.

Aux fins de l'*Accord SMC*, l'article 5 nous indique que ces effets défavorables peuvent être de trois natures, c'est-à-dire qu'ils peuvent:

- a) causer un dommage à une branche de production nationale d'un autre Membre;
- b) annuler ou compromettre des avantages résultant directement ou indirectement du GATT de 1994 pour d'autres Membres, en particulier les avantages résultant de concessions consolidées en vertu de l'article II dudit accord;
- c) causer un préjudice grave aux intérêts d'un autre Membre.¹⁵⁰

On réalise rapidement que cette catégorisation évoque les « effets défavorables » énumérés à l'article 8 du *Code sur les subventions* de 1979. Cependant, alors que l'article 8 du *Code* s'appliquait à toutes les subventions, l'article 5 de l'*Accord SMC* spécifie clairement que ces dispositions ne s'appliquent pas « aux subventions maintenues pour les produits agricoles ainsi qu'il est prévu à l'article 13 de l'*Accord sur l'agriculture* ». ¹⁵¹ En effet, cet article, surnommé la « clause de paix », souligne que les mesures de soutien interne qui y sont spécifiées s'appliqueront « nonobstant les dispositions du GATT de 1994 et de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires ». Les implications de cette clause de paix sont discutées plus bas.

¹⁵⁰ *Ibid.*, article 5.

¹⁵¹ *Ibid.* Voir également *Code sur les subventions*, article 8.

Par ailleurs, en ce qui a trait à l'expression « préjudice grave » (qui s'étend également à la menace d'un préjudice grave)¹⁵², l'article 6 y apporte quelques précisions, notamment en y explicitant les cas où un tel préjudice sera réputé exister et les situations qui peuvent engendrer l'existence d'un tel préjudice. Le paragraphe premier de l'article 6 énumère d'abord quatre cas où un préjudice grave est réputé exister au sens du paragraphe c) de l'article 5. Il s'agit

- a) d'un subventionnement *ad valorem* total d'un produit dépassant 5 pour cent ;
- b) de subventions destinées à couvrir les pertes d'exploitation subies par une branche de production ;
- c) de subventions destinées à couvrir les pertes d'exploitation d'une entreprise, sauf lorsqu'il s'agit de mesures ponctuelles qui ne sont pas récurrentes et ne peuvent pas être accordées à nouveau en faveur de cette entreprise et qui visent simplement à laisser le temps d'élaborer des solutions à long terme et à éviter des problèmes sociaux aigus;
- d) d'une annulation directe d'une dette, c'est-à-dire l'annulation d'une dette à l'égard des pouvoirs publics, et de dons destinés à couvrir le remboursement d'une dette.¹⁵³

Toutes ces situations sont donc automatiquement considérées comme entraînant un préjudice grave. Cela ne sera toutefois pas le cas si le pays qui accorde la subvention arrive à démontrer que sa subvention n'engendre aucun des effets suivant :

- a) le détournement des importations d'un produit similaire d'un autre pays du marché du pays qui accorde la subvention, ou l'entrave à ces importations;
- b) le détournement des exportations du marché d'un pays tiers;
- c) la sous-cotation notable ou la prévention de hausses de prix dans le pays qui accorde la subvention
- d) l'accroissement, de façon constante, de la part du marché mondial détenue par le pays qui accorde la subvention pour un produit

¹⁵² *Ibid.*, note explicative 13.

¹⁵³ *Ibid.*, article 6.1.

primaire ou un produit de base¹⁵⁴ subventionné par rapport à la part détenue durant les trois années précédentes.¹⁵⁵

La simple présence d'une seule des situations susmentionnées toutefois est suffisante pour conclure à la présence d'un préjudice grave, et ce même en l'absence d'une des situations évoquées à l'article 6.1. Ainsi, si le pays membre qui accorde la subvention n'arrive pas à démontrer que sa subvention n'a aucun des effets susmentionnés, alors l'existence d'un préjudice grave sera constatée.¹⁵⁶ Le fardeau de la preuve s'en retrouve ainsi renversé.

Il existe cependant certaines circonstances où les effets causant un préjudice grave ne seront pas constatés. Parmi celles-ci, on peut mentionner les catastrophes naturelles, les grèves, et les autres cas de force majeure, de même que l'existence d'arrangements limitant les exportations du membre plaignant et le non-respect des normes et autres prescriptions réglementaires du pays importateur.¹⁵⁷

Par ailleurs, la présence de l'expression « produit primaire ou produit de base » au paragraphe d) de l'article 6.3 est accompagnée d'une note explicative précisant que cette disposition exclut les situations où « d'autres règles spécifiquement convenues au plan multilatéral s'appliquent au commerce du produit primaire ou du produit de base en question ». Il s'agit là sans nulle doute d'une référence directe à l'*Accord sur l'agriculture*. En effet, ces références aux produits primaires ou de base sont les seules à apparaître dans le texte de l'*Accord SMC*. Comme il a été expliqué plus haut, il n'existait pas dans l'ancien système GATT, que ce soit dans le texte du GATT de 1947 ou dans le *Code sur les subventions* de 1979, de références spécifiques aux produits « agricoles » dans les règles relatives aux subventions. Plutôt, on préférait l'utilisation de la catégorie plus large de « produits primaires ». Comme il sera expliqué plus bas, l'*Accord sur l'agriculture* vint changer cette approche en restreignant les disciplines relatives aux subventions aux seuls produits agricoles, définis comme

¹⁵⁴ Sauf si d'autres règles spécifiques convenues au plan multilatéral s'appliquent au commerce du produit primaire ou du produit de base en question. *Ibid.*, note explicative 17.

¹⁵⁵ *Ibid.*, article 6.3.

¹⁵⁶ *Ibid.*, article 6.2

correspondant essentiellement aux chapitres 1 à 24 du Système harmonisé (SH).¹⁵⁸ Ce faisant, les subventions accordées à d'autres produits « primaires » ou « de base », tels les produits forestiers et les produits minéraux, se retrouvent exclues des dispositions de l'*Accord sur l'agriculture*. Ces derniers produits sont donc assujettis exclusivement aux normes établis par l'*Accord SMC*, et notamment au paragraphe d) de l'article 6.3.

En ce qui concerne le seuil de 5 pour cent d'un subventionnement *ad valorem* total qui engendrerait un préjudice grave, l'Annexe IV de l'*Accord SMC* précise, qu'aux seules fins du paragraphe 1 a) de l'article 6, le calcul du montant d'une subvention se fera sur la base du coût de cette subvention pour les pouvoirs publics qui l'accordent. Cette méthode de calcul du montant d'une subvention contraste, notamment, avec celle utilisée par l'article 14 pour les fins d'impositions de droits compensateurs. En effet, on emploie, dans ce dernier article, le coût commercial de recours à l'emprunt comme valeur de référence pour calculer le montant d'une subvention. Il est généralement admis que ce critère est une mesure économique plus représentative que le coût pour les pouvoirs publics pour évaluer le véritable effet de distorsion du commerce que peut présenter une subvention.¹⁵⁹ Quoiqu'il en soit, le centre d'attention est axé sur le coût de la subvention et non sur l'amplitude du préjudice commis envers les partenaires commerciaux. Calculer le coût d'une subvention n'a donc que peu de sens d'un point de vue économique, bien que cela ait l'avantage d'être simple à calculer.

Les nouvelles règles introduites par l'*Accord SMC* font donc en sorte que des plaintes qui auraient autrement fait l'objet de mesures compensatoires unilatérales – par exemple, le fait qu'une subvention résulte en une sous-cotation des prix, ou que celle-ci empêche la hausse ou la baisse des prix d'un produit similaire non subventionné, ou encore qu'elle se traduise par une perte de ventes – peuvent désormais être entendues à l'OMC. On entérine ainsi une voie multilatérale qui peut se substituer aux droits compensateurs dans les cas où un membre fait face sur son territoire à un effet défavorable résultant d'une

¹⁵⁷ *Ibid.*, article 6.7.

¹⁵⁸ *Accord sur l'agriculture*, Annexe 1.

¹⁵⁹ Voir Collins-Williams et Salembier, *supra* note 38, p.14.

subvention accordée par un autre membre. Les voies de recours possibles lors d'une prétendue violation des dispositions de la Partie II (feu orange) de l'*Accord SMC* sont très similaires à celles établies pour les litiges relevant de la Partie III (feu rouge) du même accord et décrites plus haut. Les contre-mesures envisageables dans un cas de subvention pouvant donner lieu à une action sont le retrait de la subvention en cause par la partie fautive ou encore la mise en œuvre de mesures appropriées qui élimineraient les effets défavorables occasionnés. L'Annexe 5 de l'*Accord SMC* vient également compléter ces voies de recours en établissant des procédures à suivre pour la collecte de renseignements qui serviront à déterminer l'existence d'un préjudice grave. Le cas échéant, ces renseignements devront être communiqués au groupe spécial.

De plus, il est à noter que l'article 6.4 définit plus précisément ce que l'*Accord SMC* entend par le détournement des exportations du marché d'un pays tiers (il omet cependant de faire de même pour le détournement des exportations du marché du membre qui accorde la subvention). On y stipule que cette situation inclus les cas où

« il aura été démontré que les parts relatives du marché se sont modifiées au détriment du produit similaire subventionné (sur une période dûment représentative, suffisante pour démontrer des tendances manifestes dans l'évolution du marché du produit considéré, qui, en temps normal, sera d'au moins un an) ». ¹⁶⁰

L'expression « les parts relatives du marché se sont modifiées », pour sa part, est définie comme signifiant l'une des situations ci-après:

- a) il y a augmentation de la part de marché du produit subventionné;
- b) la part de marché du produit subventionné reste constante dans des circonstances où, en l'absence de subvention, elle aurait diminué;
- c) la part de marché du produit subventionné diminue, mais à un rythme plus lent que ce n'aurait été le cas en l'absence de subvention.

L'élément essentiel des provisions relatives au « préjudice grave » de l'*Accord SMC* réside toutefois dans le fait que ses dispositions prévoient que le détournement des exportations d'un *marché tiers* ou du *marché qui accorde la*

subvention peut également constituer un effet équivalent à un « préjudice grave ». Cette situation vient, en quelque sorte, compléter les dispositions relatives aux droits compensateurs, qui ne peuvent être imposés que lorsqu'il y existe des effets de déplacement découlant des importations subventionnées sur le marché *intérieur* du pays importateur. Il s'agit donc de deux situations où l'imposition de droits compensateurs n'était pas jusqu'alors possible – sauf, dans une certaine mesure, par le *Code* de 1979, qui n'était pas véritablement multilatéral. Comme il a été expliqué plus haut, le *Code sur les subventions* de 1979 incluait ces effets sur le commerce dans la liste d'effets pouvant engendrer un « préjudice sérieux ». Cependant, les carences des règles établies de même que le manque de procédures adéquates pour déterminer l'existence d'un préjudice grave avaient rendu les dispositions du *Code* à ce sujet inopérantes dès leur conception. Pour plusieurs pays, un des objectifs du cycle d'Uruguay était donc de s'assurer que ce manque soit comblé par une législation effective. On peut, sans peur de se tromper, maintenir que cet objectif a été atteint dans une large mesure par la conclusion de l'*Accord SMC*. Comme il sera vu un peu plus bas, ces droits sont toutefois atténués par la « clause de paix » en ce qui concerne les produits agricoles.

C. Subventions ne donnant pas lieu à une action (feu vert)

La dernière catégorie de subventions prévue par l'*Accord SMC* est constituée des « subventions ne donnant pas lieu à une action ». Tel qu'il est précisé par l'article 8 de l'*Accord SMC*, celles-ci couvrent principalement : a) les subventions qui ne sont pas spécifiques (telles que définies par l'article 2 de l'*Accord SMC*)¹⁶⁰; et b) certaines subventions spécifiques qui répondent aux critères énoncés dans le paragraphe 2 de l'article 8.¹⁶² Ces dernières incluent des subventions spécifiques comme l'aide aux activités de recherche et l'aide aux régions défavorisées, ainsi que les programmes d'aide pour promouvoir l'adaptation à de nouvelles prescriptions environnementales. Bien que la liste du

¹⁶⁰ *Accord SMC*, article 6.4.

¹⁶¹ *Ibid.*, article 8.1. Les subventions non spécifiques incluent, par exemple, les dépenses gouvernementales en éducation et en infrastructure.

¹⁶² *Ibid.*, article 8.2.

Code sur les subventions de 1979 énumérant certains motifs légitimes du subventionnement ait été abandonnée dans l'*Accord SMC*, on peut dire que l'inclusion des subventions spécifiques susmentionnées dans la catégorie de « subventions ne donnant pas lieu à une action » reflète une certaine reconnaissance implicite que, pour des objectifs liés à la recherche, au développement régional et à l'environnement, il est légitime pour un gouvernement d'accorder une subvention.

Il semble toutefois que, dans la pratique, l'étendue du subventionnement permis par la catégorie « subventions ne donnant pas lieu à une action » reste assez limitée. D'abord, comme le relève Jackson, il s'avère très difficile de distinguer une subvention « spécifique » d'une subvention qui ne l'est pas.¹⁶³ Un premier problème survient à propos de la différence qui est effectuée entre spécificité « en droit » et spécificité « en fait » d'un programme de subventions. En effet, un programme peut être rédigé de telle façon à ce qu'il laisse présager que son accès y est généralisé et qu'il offre des avantages à l'ensemble de la société. Cependant, ce programme peut néanmoins, dans les faits, n'être bénéfique qu'à un segment de la société, et donc spécifique dans son application. En réalité, tout programme de subventions comporte probablement un certain degré de spécificité dans son application. En effet, un programme de subventions et les avantages qui en découlent ne sont jamais uniformément disséminés dans une société. Il en résulte inévitablement une situation où certains secteurs profitent davantage de certaines subventions que d'autres, et ce même lorsque, selon les critères de l'*Accord SMC*, une subvention est considérée comme non spécifique. Aussi, est-ce que, par exemple, une subvention accordée uniformément à l'ensemble du secteur agricole peut être considérée comme non spécifique, étant donné qu'il existe une multitude de sous-secteurs en agriculture? Il n'existe pas, pour l'instant, de réponse claire à cette question.

En outre, l'utilisation des trois types de subventions spécifiques qui ne donnent pas lieu à une action (à savoir les subventions pour la recherche, le développement régional et l'environnement) s'avère également limitée dû aux

¹⁶³ Voir Jackson, *supra* note 60, p. 297-298.

nombreuses conditions que ces subventions doivent satisfaire afin d'être considérées comme ne donnant pas lieu à une action. D'abord, l'aide à des activités de recherche qui est considérée comme ne donnant pas lieu à une action est limitée à une aide couvrant au maximum 75 pour cent des coûts de la recherche industrielle ou 50 pour cent des coûts de l'activité de développement « préconcurrentielle ».¹⁶⁴ De plus, cette aide est restreinte à seulement quelques éléments, parmi lesquels on retrouve les dépenses personnelles, les coûts des services de consultants utilisés exclusivement aux fins des activités de recherche, et les coûts des instruments, du matériel et des terrains et locaux utilisés exclusivement pour cette activité et de manière permanente.¹⁶⁵

De leur côté, les règles relatives à l'aide au développement régional requièrent que cette aide ne soit pas spécifique, au sens de l'article 2, à l'intérieur des régions visées. Ces régions devront aussi être jugées comme défavorisées sur la base de « critères neutres et objectifs » bien délimités qui doivent démontrer que les difficultés de cette région ne relèvent pas de circonstances qui soient uniquement temporaires.¹⁶⁶ Il faut notamment démontrer que la région en cause possède un revenu par habitant équivalent au maximum à 85 pour cent de la moyenne du territoire national et que son taux de chômage soit d'au moins 110 pour cent de celui de la moyenne nationale.¹⁶⁷ D'une part, ces critères, par leur exigence, excluent certaines régions qui auraient pu jusqu'ici être considérées comme défavorisées. D'autre part, l'obligation de respecter le critère de spécificité à l'intérieur du territoire visé fait en sorte que la gamme de programmes envisageables pour soutenir ces régions s'en retrouvent restreinte.

La troisième catégorie de subventions spécifiques n'étant pas considérées comme donnant lieu à une action concerne « l'aide visant à promouvoir l'adaptation d'installations existantes à de nouvelles prescriptions environnementales ».¹⁶⁸ Encore une fois, cette aide doit se conformer à une kyrielle de critères qui en atténuent effectivement la portée. Il faut notamment que

¹⁶⁴ *Accord SMC*, article 8.2 a).

¹⁶⁵ *Idem.*

¹⁶⁶ *Ibid.*, article 8.2 b) ii).

¹⁶⁷ *Ibid.*, article 8.2 b) iii).

cette subvention soit ponctuelle, non récurrente, qu'elle soit limitée à 20 pour cent du coût de l'adaptation, qu'elle ne couvre pas le coût du remplacement et de l'exploitation de l'investissement ayant bénéficié de l'aide, qu'elle soit directement liée et proportionnée à la réduction des nuisances et de la pollution prévue par l'entreprise et ne couvre pas une économie qui pourrait être réalisée sur les coûts de fabrication et, finalement, qu'elle soit offerte à toutes les entreprises qui peuvent adopter le nouveau matériel et/ou les nouveaux procédés de production.¹⁶⁹

Compte tenu de l'exigence des critères à satisfaire pour qu'une subvention entre sous la catégorie « ne donnant pas lieu à une action », il n'est guère étonnant que certains pays qui, à l'origine, s'opposaient farouchement à l'institution d'une telle catégorie ont finalement cédé durant les négociations – ceux-ci jugeant probablement que, en définitive, très peu de programmes pourront remplir les conditions requises.

Tout comme les autres types de subventions, les subventions ne donnant pas lieu à une action doivent être notifiées au Comité sur les subventions et les mesures. Cependant, elles sont soumises à une procédure additionnelle. Un programme de subventions doit, selon le paragraphe 3 de l'article 8, être notifié *avant* sa mise en œuvre pour que le Comité puisse « évaluer la compatibilité du programme avec les conditions et critères prévus » afin de déterminer qu'il ne donne effectivement pas lieu à une action.¹⁷⁰ Une mise à jour annuelle de ces notifications et de toute modification des programmes de subventions doit également être effectuée par les pays membres. Tout membre peut, par ailleurs, « demander des renseignements au sujet de cas individuels de subventionnement dans le cadre d'un programme notifié » et demander au Secrétariat d'examiner la conformité de ces notifications aux dispositions de l'article 8.¹⁷¹ S'il est déterminé qu'il y a non-respect des conditions et critères énoncés dans un programme notifié, le cas pourra alors être soumis à un arbitrage contraignant.

¹⁶⁸ *Ibid.*, article 8.2 c).

¹⁶⁹ *Idem.*

¹⁷⁰ *Ibid.*, article 8.3.

¹⁷¹ *Idem.*

Alors que les subventions prohibées et celles donnant lieu à une action peuvent être soumises à des droits compensateurs ou faire l'objet de procédures dans le cadre du mécanisme de règlement des différends de l'OMC, les subventions ne donnant pas lieu à une action, lorsque dûment notifiées, sont à l'abri de telles actions. Si une subvention n'a pas été notifiée conformément au paragraphe 3 de l'article 8, mais qu'il est constaté qu'elle satisfait néanmoins aux critères énoncés à l'article 8, alors elle sera traitée comme une subvention ne donnant pas lieu à une action.¹⁷² En revanche, advenant qu'une telle subvention qui, n'ayant pas été dûment notifiée, est constatée, après examen, comme étant non conforme aux dispositions de l'article 8, celle-ci pourra alors donner lieu à une action.¹⁷³

Finalement, l'article 9 ajoute une procédure de consultation lorsqu'un membre a des raisons de croire qu'une subvention ne donnant pas lieu à une action, telle que définie par l'article 8, a engendré « des effets défavorables graves » sur une branche de production nationale « au point de causer un tort qui serait difficilement réparable ».¹⁷⁴ L'objectif visé est d'en arriver à une solution mutuellement acceptable. Si cela n'est pas possible dans un délai de 60 jours, le Comité pourra examiner la question et présenter ses recommandations.¹⁷⁵ Dans le cas où ces dernières n'auraient pas été observées dans les six mois, des « contre-mesures appropriées proportionnelles à la nature et au degré des effets dont l'existence aura été déterminée » pourront être autorisées.¹⁷⁶

Ainsi, nonobstant leur titre, certaines subventions « ne donnant pas lieu à une action » peuvent néanmoins faire l'objet, en certaines circonstances, d'une contestation devant les instances de l'OMC pouvant mener à des contre-mesures.

¹⁷² *Ibid.*, note explicative 35.

¹⁷³ *Ibid.*, note explicative 35.

¹⁷⁴ *Ibid.*, article 9.1.

¹⁷⁵ *Ibid.*, article 9.3.

4.1.2 Les droits compensateurs

L'Accord SMC comporte, à la Partie V, une révision du système régissant l'imposition unilatérale de droits compensateurs qui avait été élaboré dans le *Code* de 1979. L'Accord sur l'agriculture n'établissant que de très subtiles dispositions particulières en ce qui a trait aux droits compensateurs, l'analyse de la Partie V s'avère donc utile à la compréhension des disciplines liées tant aux subventions agricoles qu'aux subventions d'autres produits.

L'article 11.2 précise d'abord que de tels droits ne pourront être exigés qu'après qu'une enquête ait déterminé qu'il existe effectivement une subvention, qu'un dommage au sens où l'entend l'article VI du GATT de 1994 a été établi et qu'un lien de causalité existe entre ces deux éléments.¹⁷⁷ Seuls les subventions prohibées et les subventions pouvant donner lieu à une action peuvent se voir imposer des droits compensateurs. Afin d'éviter les abus, l'article 11.9 a également instauré une provision *de minimis*. Celle-ci prévoit qu'une subvention qui ne dépasse pas 1 pour cent *ad valorem* ou qui ne concerne qu'un volume d'importation négligeable ne sera pas soumis à une enquête visant à déterminer l'existence d'un dommage pour fins d'application de droits compensateurs. De plus, on ne donnera pas suite à une demande d'enquête provenant de producteurs nationaux qui représentent moins de 25 pour cent de la production total du produit en cause.¹⁷⁸

En outre, la Partie V apporte quelques précisions sur certaines expressions restées jusqu'alors assez vagues. L'article 14 décrit les éléments à considérer lors du calcul d'un montant d'une subvention en termes d'avantage conféré au bénéficiaire.¹⁷⁹ Cet article présente les circonstances où devront être considérés comme conférant un avantage une prise de participation des pouvoirs publics au capital social d'une entreprise, un prêt des pouvoirs publics, une garantie de prêt

¹⁷⁶ *Ibid.*, article 9.4.

¹⁷⁷ Pour une analyse juridico-économique du lien de causalité entre subvention et dommage, voir Marc Bénitah, « From Economic Complexity to Legal Indeterminacy : Causality between Subsidy and Injury » in *Journal of World Trade*, 33.1, 1999, pp. 87-106.

¹⁷⁸ *Accord SMC*, article 11.4.

¹⁷⁹ *Ibid.*, article 14. Par exemple, dans le récent cas *États-Unis – Détermination finale en matière de droits compensateurs concernant certains bois d'œuvre résineux en provenance du Canada*, le

accordée par les pouvoirs publics, la fourniture de biens ou de services et l'achat de biens par les pouvoirs publics.¹⁸⁰ L'expression « dommage à une branche de production nationale » prend le même sens dans le contexte des mesures compensatoires que pour la détermination de l'existence d'un « préjudice grave », et donc d'une subvention pouvant donner lieu à une action.¹⁸¹ La détermination de l'existence d'un dommage se fonde sur un examen, dans un premier temps, du volume des importations subventionnées et de l'effet de celles-ci sur les prix des produits similaires sur le marché intérieur et, dans un deuxième temps, de l'incidence de ces importations sur les producteurs nationaux de ces produits.¹⁸² Lors de cet examen, les autorités chargées de l'enquête devront prendre en compte certains éléments, notamment l'ampleur de l'augmentation des importations subventionnées, de la sous-cotation des prix et de la baisse des prix, de même que « tous les facteurs et indices économiques pertinents qui influent sur la situation de cette branche ».¹⁸³ Un dommage qui est causé par des facteurs autres que les importations subventionnées ne peut pas être imputé à ces derniers. Parmi ces autres facteurs, l'article 15.5 mentionne la contraction de la demande, les modifications de la configuration de la consommation, les pratiques commerciales restrictives ainsi que l'évolution des techniques.¹⁸⁴

On précise par ailleurs que l'effet des importations subventionnées sera évalué par rapport à la production nationale du « produit similaire ».¹⁸⁵ L'expression « produit similaire » est définie comme s'étendant d'un produit identique à un « produit qui, bien qu'il ne soit pas semblable à tous égards, présente des caractéristiques ressemblant étroitement à celles du produit considéré ».¹⁸⁶ La définition de ce que constitue un « produit similaire » dans un marché est très importante, puisque la détermination d'un dommage à plus de chances d'être confirmée dans un marché plus restreint, c'est-à-dire dans un

Groupe spécial a conclu que les États-Unis n'avaient pas respecté pleinement les dispositions de cet article lors du calcul pour fins d'imposition de droit compensateur.

¹⁸⁰ *Accord SMC*, article 11.4.

¹⁸¹ *Ibid.*, article 5 et note explicative 11.

¹⁸² *Ibid.*, article 15.1.

¹⁸³ *Ibid.*, article 15.2 et 15.4.

¹⁸⁴ *Ibid.*, article 15.5.

¹⁸⁵ *Ibid.*, article 15.6.

marché où l'on définit un « produit similaire » de façon limitée. En effet, si on élargit la notion de « produit similaire » afin qu'il englobe un volume plus grand de produits, l'effet défavorable d'une subvention sur une branche de production nationale sera alors réparti sur un plus grand marché, ce qui réduit la probabilité qu'un dommage soit déterminé. Il s'avère alors préférable pour une entreprise qui cherche réparation de voir appliqué la notion de « produit similaire » au plus petit volume de produits possible.

Une dernière précision se retrouve à l'article 16, qui offre une définition de l'expression « branche de production nationale ». On y précise notamment que, dans « des circonstances exceptionnelles, le territoire d'un Membre pourra...être divisé en deux marchés compétitifs ou plus » et que « les producteurs à l'intérieur de chaque marché pourront être considérés comme constituant une branche de production distincte ».¹⁸⁷

Dans les cas où un gouvernement octroyant la subvention prend volontairement l'engagement d'éliminer ou de limiter une subvention faisant l'objet d'une enquête, ou prend d'autres mesures ayant pour effet d'éliminer son effet dommageable, les procédures pourront être suspendues ou closes sans imposition de droits compensateurs ou de mesures provisoires. L'imposition de mesures provisoires est permise lorsqu'une détermination préliminaire positive de l'existence d'une subvention et d'un dommage a été établie. Cependant, toute mesure compensatoire ne restera « en vigueur que le temps et dans la mesure nécessaires pour contrebalancer le subventionnement qui cause un dommage » et devra être supprimée au plus tard cinq ans après son imposition, à moins qu'un réexamen confirme que « le subventionnement et le dommage subsisteront ou se reproduiront si le droit est supprimé ».¹⁸⁸

¹⁸⁶ *Ibid.*, note explicative 46.

¹⁸⁷ *Ibid.*, article 16.

¹⁸⁸ *Ibid.*, article 21.1 et 21.3.

4.1.3 *Les pays en développement membres*

Finalement, la Partie VIII de l'*Accord SMC* introduit un traitement spécial et différencié pour les pays en développement membres, puisqu'on y reconnaît que « les subventions peuvent jouer un rôle important dans les programmes de développement économique des pays en développement Membres »

Trois catégories de pays en développement membres sont distinguées : a) les pays les moins avancés tels que désignés par l'Organisation des Nations Unies; b) les pays dont le produit national brut par habitant n'atteint pas 1000 dollars américains; et c) les autres pays en développement. Les deux premières catégories sont essentiellement traitées de la même façon par l'*Accord SMC* et jouissent d'un traitement généralement plus favorable que les autres pays en développement. Par exemple, les deux premières catégories sont complètement exemptées de la prohibition de subventions à l'exportation. Les autres pays développés membres bénéficient, en revanche, d'un délai de huit ans pour éliminer leurs subventions à l'exportation – à moins que celles-ci ne soient devenues compétitives, c'est-à-dire qu'elles atteignent une part d'au moins 3,25 pour cent du commerce mondial de ce produit pendant deux années consécutives.¹⁸⁹ Dans un tel cas, le délai est réduit à deux ans.¹⁹⁰

L'élimination des subventions à l'exportation doit se faire de préférence de façon progressive, et le niveau des subventions à l'exportation ne doit pas être relevé. En outre, « lorsque le recours à ces subventions ne correspond pas aux besoins de son développement », ces subventions devront être éliminées dans un délai plus court. En ce qui concerne l'expression « besoins de son développement », qui demeure indéterminée dans l'*Accord SMC*, le Groupe spécial dans le cas *Brésil – Aéronefs* a jugé qu'il appartenait à la partie portant les allégations (en l'occurrence le Canada) de présenter des éléments de preuves qui permettent de douter que la subvention en cause ne correspond pas aux besoins de développement du pays en développement. Dans cette affaire, le Groupe spécial a conclu « que le Canada n'a pas présenté des éléments de preuve et des arguments

¹⁸⁹ *Ibid.*, article 27.4, 27.5 et 27.6.

¹⁹⁰ *Ibid.*, article 27.5. Pour les pays en développement plus pauvres, ce délai est de huit ans.

suffisants pour établir une présomption que le recours aux subventions à l'exportation par le Brésil ne correspond pas aux besoins de son développement». ¹⁹¹

En ce qui concerne les subventions pouvant donner lieu à une action (feu orange), les pays en développement jouissent d'une exemption lorsqu'il s'agit de subventions accordées dans le cadre d'un programme de privatisation. ¹⁹² Les subventions exemptées incluent les annulations directes de dettes et les subventions destinées à couvrir les coûts sociaux. ¹⁹³

Finalement, en ce qui concerne les mesures compensatoires, les pays en développement ont droit à un traitement spécial favorable en ce qui concerne l'arrêt des procédures d'enquête lorsque le niveau des importations subventionnées est peu élevé. ¹⁹⁴

4.2 L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE DU CYCLE D'URUGUAY

Pour les raisons mentionnées plus haut, l'un des objectifs primordiaux du cycle d'Uruguay était de conclure un accord sur l'agriculture. Durant ces négociations, les principaux acteurs en matière d'agriculture ont été les Communautés européennes, les États-Unis, le « Groupe de Cairns » ¹⁹⁵ et le Japon. ¹⁹⁶ Mais, encore une fois, ce sont avant tout les divergences des positions américaines et européennes qui étaient au cœur du débat. En ce qui concerne les subventions, les États-Unis s'étaient, pour leur part, d'abord arrêtés sur une position intransigeante. Surnommée l'option « zéro-zéro », la position américaine préconisait l'élimination complète de toute subvention à l'exportation et de tout programme de soutien interne. Les membres du Groupe de Cairns, prônant une

¹⁹¹ Voir *Brésil – Aéronef*, *supra* note 100, § 7.93, p. 106.

¹⁹² *Accord SMC*, article 27.13

¹⁹³ *Idem*.

¹⁹⁴ *Ibid.*, 27.15.

¹⁹⁵ Les membres du Groupe de Cairns étaient l'Argentine, l'Australie, le Brésil, le Canada, le Chili, la Colombie, Fiji, la Hongrie, l'Indonésie, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande, les Philippines, la Thaïlande et l'Uruguay. Depuis, l'Afrique du Sud, la Bolivie, le Costa Rica et le Guatemala se sont joints au groupe. Le Canada ressort quelque peu de cette alliance puisqu'il soutient une politique nettement plus protectionniste que celle des autres membres.

¹⁹⁶ La section qui suit est basée sur Kenneth A. Ingersent, A.J. Rayner et R.C. Hine, *Agriculture in the Uruguay Round*, St. Martin's Press, New York, 1994.

plus grande libéralisation du commerce agricole, adoptèrent la même position. Par contraste, les Communautés européennes, soutenues dans leurs efforts par le Japon, insistaient sur le maintien du système de soutien des prix de la PAC et ne préconisaient que de modestes réductions de tarifs et du niveau de subventions à l'exportation.

En 1988, lors de l'examen de mi-parcours qui eut lieu à Montréal, ces positions conflictuelles éclatèrent au grand jour. Face à une telle impasse qui se dessinait, le Groupe de Cairns menaça de ne pas approuver d'autres accords commerciaux résultant du cycle d'Uruguay si un accord sur l'agriculture n'était pas conclu. Malgré certaines concessions de part et d'autre, la conférence de Bruxelles, qui devait initialement conclure le cycle, passa sans qu'un consensus fut achevé. Suite à cet échec, le plus important de l'histoire du GATT jusque là, les pressions sur les parties pour s'entendre sur un texte relatif à l'agriculture s'étaient considérablement accrues.

En février 1991, afin de remettre les négociations sur l'agriculture sur pied, le Secrétaire général du GATT, Arthur Dunkel, parraina un programme de négociations qui s'articulait autour de trois thèmes principaux : a) l'accès aux marchés (c'est-à-dire la réduction des barrières au commerce); b) la concurrence à l'exportation; et c) les mesures de soutien interne. En juin de la même année, les négociations furent reprises et, en décembre, un premier texte complet relatif à l'agriculture fut proposé : le « Projet Dunkel ». Ce dernier conservait les trois éléments de négociation susmentionnés et introduisait un échéancier pour la suppression progressive des subventions. Dans un délai de six ans, les subventions à l'exportation devaient être réduites de 36 pour cent en valeur et de 24 pour cent en volume. Une réduction de 20 pour cent dans le soutien interne avait également été proposée.

Bien que la France s'objecta à l'adoption du Projet Dunkel, les projets de réformes de la PAC européenne qui commençaient à l'époque laissaient toutefois présager la possibilité d'une solution à moyen terme. En effet, il était devenu évident que toute résolution de l'impasse au sujet de l'agriculture passait obligatoirement par une réforme de la PAC. Ainsi, en 1992, l'UE entérina une

réforme de sa politique agricole (la « réforme MacSharry ») qui fit en sorte de réduire le lien direct entre le soutien des prix, d'une part, et le niveau de production agricole, d'autre part – un développement longuement revendiqué par de nombreux pays. Les programmes de soutien des prix furent ainsi considérablement réduits. En retour, les producteurs agricoles européens obtinrent des « paiements de compensation directs », qui ne dépendaient pas du niveau de la production. Dès lors, l'UE laissa entendre qu'elle serait prête à accepter un accord relatif à l'agriculture au GATT, à condition qu'il soit entièrement compatible avec les préceptes de la réforme MacSharry.

C'est finalement en 1992, lors des discussions de la Blair House, à Washington, qu'une première entente est intervenue entre Américains et Européens au sujet de l'agriculture. Le nœud de cet accord résidait dans l'acceptation que les versements directs aux producteurs (notamment les paiements de compensation directs de la PAC et les *deficiency payments* américains, autorisés par le *Farm Bill* de 1990) soient exemptés d'engagements de réduction. Ce compromis venait également diminuer de 24 à 21 pour cent le volume de subventions à l'exportation devant être réduit. Après de légères modifications, encore une fois réclamées à l'insistance de la France, une seconde version de l'entente de la Blair House fut acceptée en décembre 1993, mettant ainsi un terme aux négociations du cycle d'Uruguay.

L'*Accord sur l'agriculture* qui fut ratifié fait donc partie du « paquet » unique que représentent les résultats du cycle d'Uruguay.¹⁹⁷ Cet accord repose sur une libéralisation de trois domaines principaux : l'accès au marché, la concurrence à l'exportation et le soutien interne. La présente section ne traite cependant que de ces deux derniers aspects, qui concernent plus spécifiquement les subventions.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Outre un *Accord sur l'agriculture*, les négociations du cycle d'Uruguay engendrèrent également un accord parallèle portant sur les questions sanitaires et phytosanitaires. Voir *Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires* in *Résultats du cycle d'Uruguay*, *supra* note 2, p. 72.

¹⁹⁸ Il est toutefois à noter que l'accès au marché, qui inclut notamment la réduction des tarifs et d'autres barrières commerciales, est également une source importante de distorsion des échanges commerciaux. En effet, jusqu'à ce jour, les tarifs sur les produits agricoles, spécialement dans les produits développés, demeurent beaucoup plus élevés que les tarifs qui sont imposés sur les produits manufacturés. Pour une excellente révision des trois domaines de libéralisation agricole, voir, entre autres, Ingersent *et al.*, *supra* note 196; et Timothy E. Josling, Stefan Tangerman et T.K.

4.2.1 Définition et typologie des subventions

L'*Accord sur l'agriculture* ne définit pas ce qu'il entend par le terme « subvention ». Le terme « subvention », tel que déterminé par l'*Accord SMC*, peut toutefois être employé aux fins de l'*Accord sur l'agriculture*. En effet, l'article XIV de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce stipule que l'acceptation de cet accord vaut également pour tous les Accords multilatéraux qui y sont annexés, notamment l'*Accord SMC* et l'*Accord sur l'agriculture*. Ainsi, étant donné que les résultats du cycle d'Uruguay doivent être acceptés dans son ensemble par tous les membres comme un seul « paquet », tous les membres de l'OMC sont donc forcément à la fois signataires de l'*Accord SMC* et de l'*Accord sur l'agriculture*. En outre, les termes qui sont définis dans un accord peuvent s'appliquer simultanément à tous les autres accords pour fins d'interprétation, sauf lorsqu'il existe des provisions spéciales clairement spécifiées.

L'*Accord sur l'agriculture* adopte une typologie des subventions différentes de celle utilisée par l'*Accord SMC*. Cette typologie est d'une rare complexité. On y distingue d'abord les subventions à l'exportation, d'une part, des subventions internes, d'autre part. Puis, chacune de ces catégories est à son tour subdivisée en différents cas jouissant de leurs règles propres. En règle générale, il est rare qu'une mesure soit totalement prohibée ou totalement permise. Dans la plupart des cas, la règle permet plutôt l'utilisation d'une certaine pratique, mais en l'assujettissant à une obligation de pas produire certains effets. Peu importe le cas, toutes les subventions agricoles doivent être notifiées annuellement à un Comité de l'agriculture, qui est créé conformément à l'article 17 de l'*Accord sur l'agriculture*.¹⁹⁹

Avant de se tourner vers les détails de cette typologie, il est important de rappeler que les règles actuelles de l'*Accord sur l'agriculture* sont, en quelque sorte, un régime spécial provisoire, qui prendra fin avec l'échéance de la clause de

Warley, *Agriculture in the GATT*, St. Martin's Press, New York, 1996. Pour une révision incluant des développements plus récents, voir Ivan Roberts, « The Three Pillars of Agricultural Support and Their Impact on WTO Reforms », ABARE eReport 03.5, 2003.

¹⁹⁹ *Accord sur l'agriculture*, article 17.

modération, aussi appelée « clause de paix ».²⁰⁰ En effet, jusqu'au 31 décembre 2003, cette clause exempte la plupart des subventions visées dans l'*Accord sur l'Agriculture* de toute action à l'OMC, que ce soit dans le cadre du GATT de 1994 ou de l'*Accord SMC*. Cela signifie, qu'après cette date, il est théoriquement possible, par exemple, qu'une plainte logée à l'OMC se fonde partiellement ou entièrement sur la violation de l'article XVI du GATT de 1994, qui inclut notamment le concept flou et controversé de « part équitable », dont l'*Accord sur l'agriculture* et l'*Accord SMC* semblaient s'être débarrassés. Cependant, il faut s'attendre à ce que la clause de modération bénéficie d'une prolongation, du moins en partie, durant les négociations actuelles.

Une analyse de la clause de la paix nous informe que les signataires de l'*Accord sur l'agriculture* reconnaissent que le GATT de 1994 (articles VI, XVI et XIII) et l'*Accord SMC* (Parties II, III et V) peuvent s'appliquer à des subventions octroyées à des produits agricoles, mais seulement dans la mesure où il n'existe pas de disposition différente dans l'*Accord sur l'agriculture*. La principale question est alors de savoir si les dispositions relatives aux subventions dans l'*Accord sur l'agriculture* sont suffisamment claires afin d'établir distinctement la frontière entre le traitement des subventions accordées aux produits agricoles et celles octroyées aux produits non agricoles.

A. Les subventions à l'exportation

L'*Accord sur l'agriculture* modifie substantiellement les règles en place précédemment durant le système GATT en ce qui concerne les subventions à l'exportation de produits agricoles. On y supprime notamment toute référence au concept nébuleux et inopérant de « part équitable du commerce mondial » qui subsistait jusqu'alors. À sa place, on retrouve des engagements de réduction exprimés en termes quantitatifs qui sont relativement faciles à appliquer et qui ne comportent que l'obligation d'établir un lien de causalité entre la subvention et un préjudice allégué.

²⁰⁰ *Ibid.*, article 13.

L'expression « subventions à l'exportation » est d'abord définie à l'article 1 e) de l'*Accord sur l'agriculture* comme s'appliquant aux « subventions subordonnées aux résultats à l'exportation ».²⁰¹ L'article 9 énumère une série de subventions à l'exportation qui font l'objet d'engagements de réduction :

- a) octroi, par les pouvoirs publics ou leurs organismes, de subventions directes, y compris des versements en nature, à une entreprise, à une branche de production, à des producteurs d'un produit agricole, à une coopérative ou autre association de ces producteurs ou à un office de commercialisation, subordonné aux résultats à l'exportation;
- b) vente ou écoulement à l'exportation, par les pouvoirs publics ou leurs organismes, de stocks de produits agricoles constitués à des fins non commerciales, à un prix inférieur au prix comparable demandé pour le produit similaire aux acheteurs sur le marché intérieur;
- c) versements à l'exportation d'un produit agricole qui sont financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics, qu'ils représentent ou non une charge pour le Trésor public, y compris les versements qui sont financés par les recettes provenant d'un prélèvement imposé sur le produit agricole considéré ou sur un produit agricole dont le produit exporté est tiré;
- d) octroi de subventions pour réduire les coûts de la commercialisation des exportations de produits agricoles (autres que les services de promotion des exportations et les services consultatifs largement disponibles), y compris les coûts de la manutention, de l'amélioration de la qualité et autres coûts de transformation, et les coûts du transport et du fret internationaux;
- e) tarifs de transport et de fret intérieurs pour des expéditions à l'exportation, établis ou imposés par les pouvoirs publics à des conditions plus favorables que pour les expéditions en trafic intérieur;
- f) subventions aux produits agricoles subordonnées à l'incorporation de ces produits dans des produits exportés.²⁰²

En ce qui a trait aux subventions subordonnées aux résultats à l'exportation qui n'apparaissent pas dans cette liste, on peut alors déduire que celles-ci ne font

²⁰¹ *Ibid.*, article 1 e).

²⁰² *Ibid.*, article 9.1

pas l'objet d'engagements de réduction en vertu de l'*Accord sur l'agriculture*. Il s'ensuit donc que deux catégories de subventions à l'exportation sont créées par l'*Accord sur l'agriculture*. Il s'agit, premièrement, des subventions à l'exportation qui sont énumérés à l'article 9 et, deuxièmement, des subventions à l'exportation qui n'y sont pas énumérées. Cette dernière catégorie, implicite, représente une nouveauté dans le système GATT/OMC. En effet, parmi les subventions qui ne sont pas énumérées à l'article 9, on retrouve plusieurs mesures largement employées, comme les crédits à l'exportation, les garanties de crédit à l'exportation et les programmes d'assurances. Notons que ces mesures sont présentes dans la Liste exemplative de subventions à l'exportation annexée à l'*Accord SMC* et sont, par conséquent, prohibées dans le cadre de cet accord, c'est-à-dire lorsqu'elles s'appliquent à des produits autres qu'agricoles.²⁰³

Certains auteurs avaient d'abord prétendu que les subventions à l'exportation qui ne sont pas énumérées à l'article 9 étaient soumises aux règles de l'*Accord SMC* et que, par conséquent, elles étaient prohibées.²⁰⁴ Une lecture plus approfondie des dispositions de l'*Accord sur l'agriculture* révèle toutefois que cette interprétation est incorrecte. D'abord, l'article 10.1 de l'*Accord sur l'agriculture* ajoute certaines précisions en ce qui concerne les subventions à l'exportation qui ne sont pas énumérées au paragraphe 1 de l'article 9 et qui ne sont donc pas soumises à des engagements de réduction. On y stipule que ces subventions « ne seront pas appliquées d'une manière qui entraîne, ou menace d'entraîner, un contournement des engagements en matière de subventions à l'exportation ».²⁰⁵ On n'y laisse donc pas entendre que ces subventions sont prohibées, mais plutôt que leur utilisation est simplement assujettie à une clause de prévention du contournement des engagements. Si ces subventions étaient carrément prohibées, pourquoi parlerait-on alors de prévention du « contournement des engagements » ? Si elles étaient prohibées, elles ne

²⁰³ Voir *Accord SMC*, Annexe 1, Liste exemplative de subventions à l'exportation, points j) et k).

²⁰⁴ Voir, entre autres, Joseph A. McMahon, « The Uruguay Round and Agriculture : Charting a New Direction ? » in *The International Lawyer*, 29.2, 1995, p.430.

²⁰⁵ *Accord sur l'agriculture*, article 10.1.

pourraient pas être appliquées d'une manière qui entraîne, ou menace d'entraîner, un contournement des engagements, ni de quelque autre manière que ce soit.

Par ailleurs, l'article 3.1 de l'*Accord SMC* énonce clairement que les subventions à l'exportation sont prohibées, « exception faite de ce qui est prévu dans l'*Accord sur l'agriculture* ». ²⁰⁶ Vérification faite, l'*Accord sur l'agriculture* prévoit, à l'article 8, que « chaque Membre s'engage à ne pas octroyer de subventions à l'exportation si ce n'est en conformité avec le présent accord et avec les engagements qui sont spécifiés dans la Liste de ce Membre ». ²⁰⁷ Ainsi, tant qu'une subvention à l'exportation d'un produit agricole qui n'est pas énumérée à l'article 9 est conforme aux dispositions de l'*Accord sur l'agriculture* et aux engagements des membres, celle-ci n'est pas prohibée. Seule son application est réglementée. Le contraste avec l'*Accord SMC*, qui prohibe toute subvention à l'exportation, est frappant.

Par ailleurs, les règles relatives aux subventions à l'exportation de produits agricoles qui sont énumérées à l'article 9.1 sont, elles aussi, partagées en deux catégories distinctes. Cette distinction s'opère entre, d'une part, les produits spécifiés dans la Liste des engagements d'un membre et, d'autres part, ceux qui n'y sont pas spécifiés. En effet, l'article 3.3 de l'*Accord sur l'agriculture* précise qu'un

Membre n'accordera pas de subventions à l'exportation énumérées au paragraphe 1 de l'article 9 pour ce qui est des produits agricoles...spécifiés dans la section II de la Partie IV de sa Liste excédant les niveaux d'engagement en matière de dépenses budgétaires et de quantités qui y sont spécifiés et n'accordera pas de telles subventions pour ce qui est de tout produit agricole non spécifié dans cette section de sa Liste. ²⁰⁸

La deuxième partie de cette clause se réfère aux produits agricoles *non spécifiés* dans la Liste d'un membre. La norme qui s'y applique est claire : toute subvention à l'exportation de produits non spécifiés dans la Liste d'un membre ne fera pas l'objet d'engagements de réduction, mais sera plutôt tout simplement interdite. Cependant, comme le fait remarquer Bénitah, à l'OMC « aucune

²⁰⁶ *Accord SMC*, article 3.1.

²⁰⁷ *Accord sur l'agriculture*, article 8.

obligation n'est un comportement pur », c'est-à-dire que la simple violation d'une règle n'est normalement pas suffisante en soi : il faut aussi démontrer que la violation de cette norme a engendré un préjudice à la partie plaignante.²⁰⁹

La première partie de l'article 3.3, quant à elle, se réfère aux subventions à l'exportation de produits *spécifiés* dans la Liste des engagements des membres. Durant les négociations de l'*Accord sur l'agriculture*, cette catégorie de subventions, qui est prépondérante en agriculture, a été particulièrement visée pour fins de réductions. Ces engagements de réduction s'opèrent à deux niveaux : celui des dépenses budgétaires et celui des quantités de subvention octroyées. Il ne s'agit donc pas d'une prohibition pure et simple d'accorder ces subventions, mais bien d'un engagement à les limiter. Seules les nouvelles subventions, c'est-à-dire celles qui n'existaient pas durant la période de base 1986-1990, sont formellement prohibées par l'*Accord sur l'agriculture*.

Conformément à ce qui avaient été prévu par les ententes de la Blair House, les engagements dans cette catégorie (à savoir les produits spécifiés dans la Liste) s'étendent sur six ans (1995-2001) et requièrent une réduction minimale de 36 pour cent des dépenses budgétaires et de 21 pour cent du volume de ces subventions à l'exportation, calculé par rapport à la période de base 1986-1990.²¹⁰

L'article 9.2 prévoit cependant certaines exceptions à ces engagements de réduction. Reconnaissant le caractère particulier de la production agricole, qui peut faire face à d'importantes fluctuations annuelles, cet article stipule qu'il sera possible pour un membre d'octroyer, à certaines conditions, des subventions à l'exportation énumérées à l'article 9.1 « pendant une année donnée excédant les niveaux d'engagement annuels correspondants pour ce qui est des produits ou groupes de produits spécifiés dans...sa Liste ».²¹¹ Les conditions qui y sont

²⁰⁸ *Ibid.*, article 3.3.

²⁰⁹ Voir Bénitah (2), *supra* note 1, p.20.

²¹⁰ *Ibid.*, article 9.2 b) iv). La période de mise en œuvre est définie à l'Article 1 f).

²¹¹ *Ibid.*, article 9.2 b).

imposées concernent les limites que ne doivent dépasser ces octrois exceptionnels en termes de dépenses budgétaires et de quantités.²¹²

Ainsi, dans le domaine de l'agriculture, non seulement de nombreuses subventions à l'exportation sont-elles permises, mais les engagements de réduction peuvent également bénéficier d'atténuation dans certains cas. À la lumière de ces constatations, il semble évident que les règles en matière de subventions à l'exportation sont beaucoup moins contraignantes lorsqu'il s'agit de l'agriculture que lorsqu'il s'agit d'autres secteurs industriels. La prochaine section démontrera que cela est également le cas en matière de soutien interne.

B. Le soutien interne

L'*Accord sur l'agriculture* exige des gouvernements des pays développés, durant la période de mise en œuvre 1994-2000, de réduire de 20 pour cent le montant total de leur soutien interne qui a un effet de distorsion sur le commerce. Le montant total du soutien interne appelé à être réduit est calculé au moyen d'une « mesure globale du soutien » (MGS), qui a été créée spécialement au titre de l'*Accord sur l'agriculture* et qui ne possède aucun parallèle dans l'*Accord SMC*.²¹³ Étant donné le large éventail de mesures de soutien interne qui peut exister, il était impératif de déterminer quelles mesures seraient incluses aux fins du calcul de la MGS. En règle générale, les mesures qui sont considérées comme ayant un impact non négligeable sur la production ou les échanges commerciaux sont introduites

²¹² Pour une discussion à ce sujet, voir Melaky Geboye Desta, « Agricultural Export Subsidies under the WTO "Agricultural Package": A Legal Analysis » in *Revue belge de Droit international*, 30.2, 1997, pp.651-660.

²¹³ L'article 1 h) de l'*Accord sur l'agriculture* précise que l'expression *mesure globale du soutien totale* s'entend « de la somme de tout le soutien interne accordé en faveur des producteurs agricoles, calculée en additionnant toutes les mesures globales du soutien pour les produits agricoles initiaux, toutes les mesures globales du soutien autres que par produit et toutes les mesures équivalentes du soutien pour les produits agricoles, et qui:

- i) pour ce qui est du soutien accordé pendant la période de base (c'est-à-dire la "MGS totale de base") et du soutien maximal qu'il est permis d'accorder pendant toute année de la période de mise en œuvre ou ensuite (c'est-à-dire les "Niveaux d'engagement consolidés annuels et finals"), est celle qui est spécifiée dans la Partie IV de la Liste d'un Membre; et
- ii) période de mise en œuvre et ensuite (c'est-à-dire la "MGS totale courante"), est calculée conformément aux dispositions du présent accord, y compris l'article 6, et aux composantes et à la méthodologie utilisées dans les tableaux des données explicatives incorporés par renvoi dans la Partie IV de la Liste du Membre ».

dans le calcul de la MGS. Comme les engagements de réduction s'effectuent à partir d'un niveau agrégé, plutôt que produit par produit, cela permet une certaine flexibilité pour les gouvernements de modifier leur soutien selon les produits. Il peut donc en résulter une structure de soutien interne où certains produits sont très subventionnés, alors que d'autres ne le sont pas du tout.

D'autre part, les mesures dont on estime que les effets sur la production ou le commerce sont nuls ou, au plus, minimes, sont complètement exemptés d'engagements de réduction. Enfin, certains des versements directs aux producteurs (qui avaient été exemptés d'engagements de réduction suite à une entente entre l'UE et les États-Unis lors des négociations de l'*Accord sur l'agriculture*) représentent à eux seuls une troisième catégorie de subventions internes.

Ainsi, l'*Accord sur l'agriculture* utilise une typologie des subventions qui distingue trois différentes catégories de mesures de soutien interne, aussi surnommées « boîtes ». Cette typologie représente donc un des éléments qui distinguent le plus l'*Accord sur l'agriculture* de l'*Accord SMC*. En effet, même si on utilise un système de couleurs pour différencier les catégories de subventions internes allouées aux produits agricoles (catégories verte, orange et bleue), ce système est loin d'être l'équivalent de l'approche dite des « feux de signalisation » utilisée dans l'*Accord SMC*. Outre l'utilisation d'une toute nouvelle catégorie « bleue » dans l'*Accord sur l'agriculture*, il est à noter que les catégories « verte » et « orange » n'y ont également pas le même sens que dans l'*Accord SMC*.

a) *Les catégories verte et bleue*

Premièrement, la « boîte verte » contient des mesures de soutien agricoles qui ne sont pas soumises aux engagements de réduction de la part des membres de l'OMC.²¹⁴ En fait, la valeur de ces subventions peut même être relevée, celles-ci n'étant pas soumises à des limites financières dans le cadre de l'*Accord sur l'agriculture*. À l'instar de l'*Accord SMC*, la catégorie verte représente les

²¹⁴ Pour une excellente discussion économique des mesures de la « boîte verte », voir James Rude, « Under the Green Box : The WTO and Farm Subsidies » in *Journal of World Trade*, 35.5, 2001, pp.1015-1033.

subventions permises. Toutefois, pour les produits agricoles, cette catégorie est définie de toute autre manière que dans l'*Accord SMC*. L'Annexe 2 de l'*Accord sur l'agriculture* énumère les pratiques gouvernementales de la catégorie verte qui n'ont pas à être incluses dans le calcul de la MGS et qui ne sont donc pas soumises aux engagements de réduction du soutien interne.²¹⁵

Il existe deux critères de base auxquels doivent se conformer les mesures de l'Annexe 2 pour qu'elles soient incluses dans la catégorie verte. D'abord, le soutien en question doit être fourni dans le cadre d'un programme public financé par des fonds publics n'impliquant pas de transferts de la part des consommateurs.²¹⁶ En second lieu, ces mesures ne doivent pas résulter en un soutien des prix aux producteurs.²¹⁷

Les pratiques gouvernementales qui peuvent être contenues dans la catégorie verte incluent certaines mesures liées à la sécurité alimentaire, au soutien au revenu découplé, aux programmes de garanties des revenus, à l'assurance-récolte en cas de catastrophes naturelles, à la protection environnementale, à l'aide régionale, de même que l'approvisionnement de certains services publics de caractère général, tels les services d'infrastructure, d'inspection, de formation, ainsi que la recherche. Pour être incluses dans la catégorie verte, les mesures visées doivent cependant être conformes aux nombreux critères et conditions énoncés à l'Annexe 2.

À la possible exception des mesures liées à l'environnement, à la recherche et à l'aide régionale, on constate que ces pratiques se retrouveraient dans la catégorie orange de l'*Accord SMC* (subventions pouvant donner lieu à une action) s'il s'agissait de produits non agricoles, notamment en raison de leur spécificité.²¹⁸ Toutefois, la clause de paix (l'article 13 de l'*Accord sur l'agriculture*) déclare que les mesure de soutien interne qui sont pleinement conformes aux dispositions de l'Annexe 2, c'est-à-dire les subventions contenues dans la « boîte verte »,

²¹⁵ *Accord sur l'agriculture*, Annexe 2.

²¹⁶ *Ibid.*, paragraphe 1.

²¹⁷ *Idem.*

²¹⁸ Comme il a été expliqué plus haut, les subventions liées à la recherche, à l'environnement et au développement régional, sous certaines conditions énumérées à l'article 8.2, font partie de la catégorie de « subventions ne donnant pas lieu à une action » conformément à l'*Accord SMC*.

seront exemptées des actions fondées sur l'article XVI du GATT de 1994 [Subventions] et la Partie III de l'Accord sur les subventions [Subventions pouvant donner lieu à une action]; et

seront exemptées des actions fondées sur l'annulation ou la réduction, en situation de non-violation, des avantages des concessions tarifaires résultant pour un autre Membre de l'article II du GATT de 1994, au sens du paragraphe 1 b) de l'article XXIII du GATT de 1994 ».²¹⁹

Outre les mesures relevant de l'Annexe 2, la catégorie verte inclut également un autre type de mesures de soutien interne qui est exempté d'engagements de réduction. Il s'agit des cas où le soutien interne n'excède pas un niveau *de minimis*. En vertu des dispositions de l'article 6.4, en effet, il n'y a pas d'obligation de réduire le soutien interne lorsque la valeur globale du soutien par produit n'excède pas 5 pour cent de la valeur totale de la production du produit agricole visé. De plus, on précise que le soutien autre que par produit qui est inférieur à 5 pour cent de la valeur totale de la production agricole est également exempté d'engagements de réduction.

La « boîte bleue », pour sa part, contient des mesures de soutien interne qui se situent quelque part à mi-chemin entre les mesures de la « boîte verte » et celles de la « boîte orange », dont il est question plus bas. Cette catégorie vise spécifiquement les soi-disant « programmes de limitation de la production ». L'article 6.5 de l'*Accord sur l'agriculture* stipule que ces mesures, comme celles de la catégorie verte, ne sont pas soumises aux engagements de réduction du soutien interne. Les mesures touchées par la « boîte bleue » sont donc « vertes », dans le sens où elles n'ont pas à être réduites, mais sont également « oranges » (voir plus bas), dans le sens où elles sont susceptibles d'être contestées.

Cependant, il existe un certain nombre de critères à respecter avant de pouvoir inclure certaines mesures dans la catégorie bleue. En effet, l'article 6.5 précise que les versements directs aux producteurs au titre de « programmes de limitation de la production » (ce qu'ils ne sont pas toujours dans les faits) sont exemptés d'engagements de réduction seulement dans la mesure où ils sont fondés

²¹⁹ *Accord sur l'agriculture*, article 13 a).

sur des superficies et des rendements fixes ou sur un nombre de têtes de bétail fixe ou lorsque ces versements sont effectués pour 85 pour cent ou moins du niveau de base de la production pendant une période de base donnée. Certains de ces soi-disant « programmes de limitation de la production » incluent quelques-uns des programmes de soutien européens et américains qui avaient été, à leur insistance, exemptés d'engagements de réduction dans le cadre des négociations du cycle d'Uruguay sur l'agriculture. Contrairement aux versements directs aux producteurs effectués au titre du soutien du revenu découplé que l'on retrouve à l'Annexe 2 (et, donc, dans la « boîte verte »), les programmes de limitation de la production ne rompent pas tout à fait le lien avec le niveau de production.²²⁰ En cela, on peut dire que ces mesures de la catégorie bleue ne sont que partiellement découplées, c'est-à-dire que ces versements sont, d'une part, subordonnés à une production, mais que leur montant effectif n'est pas directement lié au volume réel de cette production.

Aux fins de la clause de paix, les subventions excédant le niveau *de minimis* et celles de la catégorie bleue sont traitées de la même façon. Ces mesures sont exemptées des actions fondées sur la Partie III de l'*Accord SMC* (« Subventions pouvant donner lieu à une action »), de même que sur l'article XVI (« Subventions ») et les parties sur l'annulation et la réduction des avantages du GATT de 1994, « à condition que ces mesures n'accordent pas un soutien pour un produit spécifique qui excède celui qui a été décidé pendant la campagne de commercialisation de 1992 ».²²¹ Cette dernière disposition se réfère aux niveaux de soutien interne qui étaient en vigueur en 1992, c'est-à-dire lors de l'entente de la Blair House. À cette époque, les membres ont décidé que le soutien interne en place représenterait un niveau maximal, qui ne pourrait pas être excédé.

b) La catégorie orange

Enfin, la « boîte orange » contient les mesures de soutien interne qui ont des effets plus que minimaux de distorsion sur le commerce, exception faite des

²²⁰ *Ibid.*, Annexe 2, paragraphes 5 et 6.

²²¹ *Ibid.*, article 13 b) ii).

mesures de la catégorie bleue. Elle exclut donc également les subventions de la catégorie verte et celles accordées en deçà du niveau *de minimis*. Elle inclut toutefois les subventions à l'exportation qui n'existaient pas lors de la « période de base ». Les mesures de la catégorie orange sont principalement celles qui ont été ciblées durant les négociations pour les engagements de réduction. Cette réduction s'opère à partir du calcul de MGS totale, tel que formulé plus haut. Les gouvernements conservent cependant une grande latitude en ce qui a trait à la structure de leur soutien interne, puisque ce calcul s'effectue de façon agrégée, et non produit par produit. Ainsi, il peut se présenter de grandes disparités dans le niveau de soutien entre divers produits agricoles. Cela permet notamment aux gouvernements de protéger et de soutenir davantage certains produits qu'ils jugent plus importants ou qui nécessitent davantage de soutien. Il en résulte alors que, bien souvent, les produits qui étaient auparavant les plus subventionnés, et qui donc engendraient les effets les plus négatifs sur le commerce international, continuent à bénéficier des plus généreuses subventions.

Les mesures de la catégorie orange peuvent être contestées, par exemple lorsque les engagements de réduction ne sont pas satisfaits. Cependant, la possibilité de contestation de mesures relevant de la catégorie orange s'applique de façon apparemment moins étendue que pour les « subventions pouvant donner lieu à une action », qui sont, en principe, l'équivalent de la catégorie orange dans l'*Accord SMC*. Pour exprimer cette réalité, Tangermann parle de subventions « half-actionable », en référence à la catégorie de subventions « pouvant donner lieu à une action » (« actionable », en anglais) de l'*Accord SMC*.²²² En effet, seules les mesures de la catégorie orange qui sont conformes aux dispositions de l'*Accord sur l'agriculture* sont exemptées d'actions fondées sur les Parties II (« Subventions prohibées ») et III (« Subventions pouvant donner lieu à une action ») de l'Accord sur les subventions ou de l'article XVI (« Subventions ») et la section sur l'annulation ou la réduction des avantages du GATT de 1994.²²³ Les

²²² Voir Stefan Tangermann « Agriculture on the way to firm international trading rules » in Daniel L.M. Kennedy et James D. Southwick (dir.) *The Political Economy of International Trade Law: Essays in Honor of Robert E. Hudec*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, p. 268-269.

²²³ *Accord sur l'agriculture*, article 13 b).

mesures non conformes peuvent alors donner lieu à une action. Cependant, cette action ne pourra conduire à la prohibition complète d'une mesure comprise dans la catégorie orange (comme c'est le cas pour les subventions non agricoles), car seuls les niveaux de soutien engendrés par cette mesure peuvent être contrôlés. Encore une fois, on remarque que les disciplines relatives aux subventions de produits agricoles sont moins strictes que celles imposées aux autres produits.

4.2.2 Les droits compensateurs

La clause de paix (article 13) de l'*Accord sur l'agriculture* incorpore certains nouveaux critères relatifs à l'imposition de droits compensateurs afin de contrer des subventions octroyées à l'agriculture. En premier lieu, la note explicative 4 de l'*Accord sur l'agriculture* précise que les « droits compensateurs » auxquels il se réfère sont bien les mêmes que ceux de l'article VI du GATT de 1994 et de la Partie V de l'*Accord SMC*. Cela veut donc dire que, lorsque applicable, l'imposition de droits compensateurs sur des produits agricoles subventionnés doit suivre les règles et les procédures établies par les sections pertinentes du GATT de 1994 et de l'*Accord SMC*, exception faite des dispositions particulières de l'*Accord sur l'agriculture*.

D'abord, en ce qui concerne les subventions visées par la catégorie verte de l'*Accord sur l'agriculture*, il est clairement stipulé que celles-ci sont « des subventions ne donnant pas lieu à une action aux fins de l'application de droits compensateurs ».²²⁴ Étant donné que certaines subventions comprises dans la « boîte verte » de l'*Accord sur l'agriculture* seraient considérées, s'il ne s'agissait pas de produits agricoles, comme pouvant donner lieu à une action par l'*Accord SMC*, alors on peut conclure que la clause de paix restreint davantage les droits unilatéraux d'imposition de mesures compensatoires par rapport à ce qu'il est prévu par l'*Accord SMC*.

²²⁴ Il est à noter que, dans la pratique, plusieurs pays, dont les États-Unis, interprètent la clause de modération comme signifiant simplement un devoir de tenter de s'abstenir d'initier des enquêtes pouvant mener à l'imposition de mesures compensatoires. Voir M. Jean Anderson et Gregory Husisian, « The Subsidies Agreement » in Terence P. Stewart (dir.) *The World Trade Organization: The Multilateral Trade Framework for the 21st Century and U.S. Implementing Legislation*, American Bar Association, Washington, D.C., 1996, pp. 299-358.

Cette situation est renforcée par le fait que le niveau *de minimis* qui est prévu par l'*Accord SMC* (1 pour cent) est revu à la hausse dans le cas de subventions agricoles (5 pour cent).²²⁵ Dans les faits, cette situation résulte en une gamme plus restreinte de subventions qui peuvent faire l'objet de droits compensateurs par un gouvernement étranger. Du coup, la possibilité pour les gouvernements de recourir à certaines subventions sans imposition de contre-mesures s'en retrouve renforcée.

En revanche, les subventions de la catégorie bleue et de la catégorie orange peuvent être passibles de droits compensateurs. Dans tous les cas, cependant, on exhorte les membres de faire « preuve de modération pour l'ouverture de toute enquête en matières de droits compensateurs ». ²²⁶ Enfin, la clause de paix insiste aussi sur le fait que ce type de droit ne peut être imposé qu'après que l'existence d'un dommage, ou d'une menace de dommage, ait été établie.²²⁷

4.2.3 Les pays en développement membres

L'article 15 de l'*Accord sur l'agriculture*, qui porte sur le traitement spécial et différencié, nous éclaire sur l'élément le plus important relatif au traitement spécial accordé aux pays en développement dans le domaine agricole. Au paragraphe 2, on y stipule en effet que ceux-ci jouissent d'une période de mise en œuvre de dix ans (1994-2004), au lieu des six accordés aux pays développés.²²⁸ De plus, on y apprend que les pays les moins avancés sont exemptés de tout engagement de réduction.²²⁹

Outre une plus longue période de mise en œuvre, les pays en développement ont également des engagements de réductions plus légers que ceux des pays développés en ce qui concerne les subventions à l'exportation. Au lieu d'une réduction minimale de 36 pour cent des dépenses budgétaires et de 21 pour

²²⁵ Voir *Accord SMC*, article 11.9, et *Accord sur l'agriculture*, article 6.4.

²²⁶ *Accord sur l'agriculture*, article 13 b) i).

²²⁷ *Idem.*

²²⁸ *Ibid.*, article 15.2. La période de mise en œuvre est définie à l'article 1 f).

²²⁹ *Idem.*

cent du volume de ces subventions sur six ans, ces engagements ne sont que de 24 pour cent et 14 pour cent, respectivement.²³⁰

En ce qui a trait aux subventions internes, les pays en développement jouissent, encore là, d'une période de mise en œuvre de dix ans (1994-2004) et les pays les moins avancés sont également exemptés de tout engagement de réduction.²³¹ Pour les autres pays en développement, la réduction de 20 pour cent s'applique, tout comme pour les pays développés. Les pays en développement bénéficient cependant d'un traitement plus favorable. Par exemple, dans le cas des subventions de la catégorie verte, un traitement spécial est prévu pour les programmes gouvernementaux de détention de stocks à des fins de sécurité alimentaire et pour l'offre de produits alimentaires à des prix subventionnés visant à répondre aux besoins des populations pauvres des zones urbaines et rurales.²³²

Qui plus est, certaines mesures de développement n'ont pas à être incluses dans le calcul de la MGS des pays en développement. Il s'agit notamment des subventions à l'investissement qui sont généralement disponibles pour l'agriculture, les subventions aux intrants agricoles qui sont généralement disponibles pour les producteurs à faibles revenus, et le soutien interne destiné à encourager le remplacement des cultures de plantes narcotiques illicites.²³³

Finalement, au lieu de 5 pour cent, le pourcentage *de minimis* s'appliquant aux pays en développement est majoré à 10 pour cent.²³⁴

²³⁰ *Ibid.*, article 9.2 b) iv).

²³¹ *Ibid.*, article 15.2.

²³² *Ibid.*, Annexe 2, notes explicatives 5 et 6.

²³³ *Ibid.*, article 6.2.

²³⁴ *Ibid.*, article 6.4 b).

Chapitre 5

ANALYSE DE LA DISTINCTION ENTRE SUBVENTIONS AGRICOLES ET NON AGRICOLES

5.1 LES LIENS ENTRE LES DEUX TEXTES

De prime abord, le lien entre l'*Accord SMC* et l'*Accord sur l'agriculture* peut apparaître relativement simple. L'*Accord SMC* semble, dans un premier temps, exclure complètement les dispositions de l'*Accord sur l'agriculture* de son champ de compétence. Par exemple, aux articles 3.1 et 7.1, l'*Accord SMC* utilise l'expression « exception faite de ce qui est prévu dans l'*Accord sur l'agriculture* ». ²³⁵ De même, en précisant ce que l'*Accord SMC* entend par l'expression « effets défavorables » afin de déterminer si une subvention peut donner lieu à une action, l'article 5 précise que cet article « ne s'applique pas aux subventions maintenues pour les produits agricoles ainsi qu'il est prévu à l'article 13 de l'*Accord sur l'agriculture* ».

De son côté, l'article 13 de l'*Accord sur l'agriculture* (la « clause de paix ») souligne en effet que les mesures qui y sont spécifiées s'appliqueront « nonobstant les dispositions du GATT de 1994 et de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires ». Par exemple, on y spécifie que « les mesures de soutien interne...conformes aux dispositions de l'Annexe 2 [catégorie verte] ...seront exemptées des actions fondées sur...la Partie III de l'Accord sur les subventions ».

Cependant, l'article 21 (« Dispositions finales ») de l'*Accord sur l'agriculture* remet, en quelque sorte, les pendules à l'heure. En effet, on y éclaircit le lien entre les deux textes en énonçant clairement que « les dispositions du GATT de 1994 et des autres Accords commerciaux multilatéraux figurant à l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC [sont] applicables sous réserve des dispositions du présent accord ». De plus, comme il a été expliqué dans le chapitre précédent, une analyse de la clause de la paix nous révèle rapidement que l'*Accord*

sur l'agriculture reconnaît que le GATT de 1994 (articles VI, XVI et XIII) et que l'Accord SMC (Parties II, III et V) peuvent s'appliquer à des subventions octroyées à des produits agricoles, dans la mesure où il n'existe pas de disposition différente dans l'Accord sur l'agriculture.

Ainsi, il se dégage que les règles en matière de subventions à l'agriculture dans le système OMC sont soumises à un régime différent de celui établi par l'Accord SMC, mais uniquement dans la mesure où des dispositions différentes apparaissent à l'Accord sur l'agriculture. Ces derniers cas ne sont pas de nature exclusivement théorique. Par exemple, durant les délibérations du cas *Canada – Mesures visant l'importation de lait et l'exportation de produits laitiers*, le Groupe spécial est venu confirmer que certaines subventions octroyées à l'exportation de produits agricoles peuvent effectivement être soumises aux dispositions de l'Accord SMC, par exemple lorsque ces subventions sont accordées au-delà de la limite permise par l'Accord sur l'agriculture.²³⁶ En effet, le Groupe spécial a fait remarquer que l'utilisation de subventions au-delà du niveau *de minimis* était non seulement prohibée par les articles 3.3, 8 et 10 de l'Accord sur l'agriculture, mais que cela pouvait, en principe, également donner lieu à une action conformément à l'article 3 de l'Accord SMC.²³⁷

En ce qui concerne la définition du terme « subvention », il existe également des liens clairs entre les deux textes. Comme il a été démontré dans le chapitre précédent, la définition du terme subvention demeure la même lorsqu'on passe d'un texte à l'autre. En effet, puisque l'ensemble des accords du cycle d'Uruguay a été accepté par chacun des membres de l'OMC, les dispositions de l'Accord SMC – incluant la définition d'une subvention – peuvent être utilisées afin d'interpréter les dispositions de l'Accord sur l'agriculture, dans la mesure où ce dernier ne prévoit pas de dispositions différentes qui y sont spécifiques.

²³⁵ Ces articles concernent, respectivement, les subventions prohibées et les voies de recours en présence de subventions pouvant donner lieu à une action.

²³⁶ Voir *Canada – Mesures visant l'importation de lait et l'exportation de produits laitiers*, WT/DS103/R et WT/DS113/R, 17 mai 1999.

²³⁷ *Ibid.* Cependant, la partie plaignante, en l'occurrence les États-Unis, n'ayant pas présenté de revendications assez spécifiques au titre de l'article 3 de l'Accord SMC durant cette affaire, le Groupe spécial ne se prononça pas sur la possible violation de cet article, invoquant le principe de

Comme l'*Accord sur l'agriculture* ne définit nullement le terme subvention, il semble pertinent d'employer l'*Accord SMC*, plus général, pour fins d'interprétation.

5.2 LES SUBVENTIONS À L'EXPORTATION

Il ne semble pas non plus exister de dissemblance entre l'*Accord SMC* et l'*Accord sur l'agriculture* en ce qui a trait au sens à donner à l'expression « subvention à l'exportation ». On remarque toutefois que le traitement de ces subventions par ces deux accords y est très différent. En effet, on peut dire qu'une des conséquences du cycle d'Uruguay fut de rendre le traitement de l'agriculture davantage différent des autres secteurs lorsqu'il est question des subventions à l'exportation.

D'une part, l'*Accord SMC* est très clair au sujet des subventions à l'exportation : toutes les subventions subordonnées aux résultats à l'exportation sont prohibées. Cette règle semble s'appliquer à toutes les subventions à l'exportation, en droit ou en fait, même à celles qui ne sont pas énumérées dans la Liste exemplative des subventions à l'exportation. En effet, dans l'affaire *Brésil – Aéronefs*, le Brésil a soutenu que, bien qu'il reconnaissait que son programme PROEX représentait effectivement une subvention qui ressemblait à l'une des subventions visées par la Liste exemplative, ce programme ne représentait toutefois pas une subvention à l'exportation prohibée puisqu'il ne remplissait pas tous les critères décrits dans cet élément de la Liste.²³⁸ Cet élément de la Liste, en l'occurrence le point k), stipule qu'un crédit à l'exportation à des taux préférentiels accordé par un pouvoir public et servant à assurer un « avantage important » est considéré comme une subvention à l'exportation.²³⁹ L'argument du Brésil était fondé sur la négation que ce crédit à l'exportation servait à assurer un « avantage important » et que, *a contrario*, ce type de crédit était alors permis lorsqu'il ne sert pas à assurer un tel type d'avantage. Cet argument soulève donc la question de

l'économie jurisprudentielle. Il est toutefois à noter qu'aucune des parties en cause n'a contesté cette conclusion du Groupe spécial lors de l'appel.

²³⁸ Voir *supra* note 100.

²³⁹ *Accord SMC*, Annexe 1, k).

savoir si le point k) de la Liste peut être considéré comme constituant une autorisation spéciale de subventions à l'exportation dans le cas « où ces actions ne servent pas à assurer un avantage important sur le plan des conditions de crédits à l'exportation ». ²⁴⁰ Le Groupe spécial a rejeté les allégations du Brésil parce que ce dernier n'a pas pu prouver l'absence d'un « avantage important ». Durant l'appel, la question principale a tourné autour de la signification de l'expression « avantage important », qui était resté indéfinie par l'*Accord SMC*, et non de l'utilisation de l'argument *a contrario*. Cet argument, que l'ORD n'a pas, en définitive, considéré, comporte toutefois plusieurs problèmes dans le contexte d'une Liste *exemplative*. Par exemple, est-ce que le « contraire » d'une disposition comme celle décrite au point k) de la Liste peut être logiquement déterminable dans un tel contexte ? En outre, lors d'un rapport subséquent, le Groupe spécial a précisé que

« l'Annexe I est purement exemplative, c'est-à-dire qu'elle ne prétend pas être une liste exhaustive de subventions à l'exportation. En d'autres termes, elle contient des exemples de subventions à l'exportation prohibées. Il est clair toutefois qu'il est juridiquement possible – et, sur le plan des faits, très probable – qu'il existe des subventions à l'exportation prohibées au sens de l'article 3.1 a) qui ne relèvent pas de l'Annexe I. S'il devait y avoir le moindre doute à cet égard – et ni les parties ni les tierces parties ont exprimé un tel doute – cette conclusion est corroborée par le titre donné à l'Annexe I, à savoir, “Liste exemplative de subventions à l'exportation” ». ²⁴¹

Enfin, ce qui semble primer dans la détermination d'une subvention à l'exportation aux fins de l'*Accord SMC* est avant tout que cette subvention, d'une part, soit conforme à la définition d'une subvention (c'est-à-dire qu'elle découle d'une contribution financière d'un pouvoir public – ou de l'un de ses agents – et qu'elle confère un avantage) et, d'autre part, qu'elle soit subordonnée, en droit ou en fait, aux résultats à l'exportation. Toute subvention répondant à ces critères est donc prohibée, à moins, comme l'explique la note explicative 5 de l'*Accord SMC*, qu'il existe des exceptions désignées de façon affirmative en ce sens dans

²⁴⁰ Voir *Brésil – Aéronefs*, *supra* note 100, paragraphe 4.52.

²⁴¹ Voir *Brésil – Programme de financement des exportations pour les aéronefs – Recours du Canada à l'article 21:5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends*, WT/DS46/RW, 9 mai 2000, paragraphe 6.30.

l'Annexe 1. Le Brésil avait d'ailleurs tenté d'utiliser cette note explicative dans son argumentaire dans l'affaire *Brésil – Aéronefs*, mais le Groupe spécial a jugé que

« Le premier paragraphe du point k) ne contient...pas de tels propos affirmatifs et ne relève manifestement pas du champ de la note de bas de page 5. Ainsi, on peut affirmer sans risque que la note de bas de page 5...définit la mesure dans laquelle la Liste exemplative peut être utilisée pour établir qu'une mesure est une subvention "autorisée"». ²⁴²

Ces exceptions mentionnées de façon affirmative dans l'Annexe 1 sont cependant très peu nombreuses et, de toute façon, il s'agit normalement de pratiques qui ne confèrent pas vraiment d'« avantages » à la partie qui en jouit.

Par comparaison, les disciplines relatives aux subventions à l'exportation de produits agricoles apparaissent comme beaucoup moins contraignantes. D'abord, seules les subventions à l'exportation qui n'existaient pas durant la période de base 1986-1990 font l'objet d'une absolue prohibition, c'est-à-dire qu'aucune nouvelle subvention ne peut être introduite. Les programmes de subventions préexistants peuvent, quant à eux, être poursuivis, même si certains font l'objet d'engagements de réduction somme toute assez modestes.

L'article 9.1 de l'*Accord sur l'agriculture* énumère les pratiques qui font l'objet d'engagements de réduction. On constate que cette liste n'inclut que six pratiques, ce qui exclut forcément plusieurs mesures considérées comme des subventions à l'exportation prohibées par l'*Accord SMC*, telles les crédits à l'exportation, les garanties de crédit à l'exportation et les programmes d'assurance. Enfin, la clause de paix, qui exempte jusqu'à la fin 2003 les subventions à l'exportation de produits agricoles de toute action fondée sur le GATT et l'*Accord SMC* (outre les droits compensateurs), constitue un autre élément venant atténuer davantage les disciplines imposées aux subventions à l'exportation de produits agricoles par rapport à ce qui est prévu pour les autres produits.

En conséquence, l'OMC établit clairement deux régimes distincts en ce qui a trait aux subventions à l'exportation. D'une part, les produits non agricoles sont

²⁴² Voir *Brésil – Aéronefs*, *supra* note 100, note 197.

frappés d'une interdiction presque totale de bénéficier de subventions à l'exportation. D'autre part, les gouvernements demeurent libres d'accorder un grand nombre de subventions à l'exportation lorsqu'il s'agit de produits agricoles. Il semble également que, dans le secteur agricole, les engagements de réduction des niveaux de subventions à l'exportation (21 pour cent du volume, 36 pour cent de la valeur) n'aient pas été tellement difficiles à exécuter pour les gouvernements. En effet, depuis la mise en œuvre de l'*Accord sur l'agriculture*, on a constaté qu'un seul cas où les volumes et les dépenses budgétaires ont été excédés de façon flagrante par un membre.²⁴³ En revanche, de nombreux pays ont plus que respecté leurs engagements de réduction, en réduisant leur soutien à l'exportation au-delà des niveaux de subventions pour lesquels ils s'étaient engagés.²⁴⁴ Certains pays, comme la Nouvelle-Zélande, se sont même débarrassés de toute subvention à l'exportation de produits agricoles. Au total, il a été calculé que les membres de l'OMC ont utilisé moins de 40 pour cent de leurs dépenses budgétaires réglementaires pour l'attribution de subventions à l'exportation.²⁴⁵

Il faut cependant reconnaître que l'emploi de limites quantitatives, même modestes, a largement contribué à rendre les règles de l'OMC plus précises et plus transparentes. En effet, l'*Accord sur l'agriculture* (tout comme l'*Accord SMC*, d'ailleurs) n'utilise pas l'expression imprécise de « part équitable » comme c'était le cas dans l'ancien système GATT. Plutôt, les limites quantitatives qui sont spécifiées par pays et par type de produits et qui doivent être notifiées annuellement au Comité de l'agriculture améliorent grandement la transparence du régime sur les subventions à l'exportation en étant claires et relativement simples à exécuter.

²⁴³ Il s'agit de la Hongrie, qui maintenait qu'elle avait malencontreusement omis certaines subventions à l'exportation accordées durant sa période de base et qui donc n'avaient pas été spécifiés dans sa Liste. Ce cas a fait l'objet d'une plainte à l'OMC qui a résulté en un accord mutuellement acceptable, par lequel la Hongrie a obtenu une dispense spéciale (*waiver*) lui permettant d'excéder ses engagements jusqu'en 2002, date à laquelle ses subventions à l'exportation de produits agricoles ont été ramenées aux niveaux de ses engagements initiaux.

²⁴⁴ Voir Tim Josling, Praveen Dixit et David Blandford, « The Current WTO Agricultural Negotiations : Options for Progress », International Agricultural Trade Research Consortium, Commissioned Paper 18, novembre 2001, p.4.

²⁴⁵ *Idem.*

Si les futures négociations sur l'agriculture résultent en davantage d'obligations de réduction du niveau de subventionnement à l'exportation, cela, en conjonction avec l'obligation de ne pas introduire de nouvelles mesures à l'exportation, permet d'entrevoir la perspective d'une situation où aucune subvention à l'exportation ne sera permise. En effet, dans l'optique où tous les membres de l'OMC, suite à une libéralisation progressive, auront convenu dans leur Liste de fixer les limites quantitatives relatives aux subventions à l'exportation à zéro, alors la spécificité des règles de l'*Accord sur l'agriculture* pour les subventions à l'exportation par rapport celles de l'*Accord SMC* s'avérera caduque. Pour que cette conjoncture apparaisse, il faut que l'histoire de la libéralisation progressive des produits manufacturés qui s'est opérée depuis 1947 se répète pour les produits agricoles. Compte tenu que, pour plusieurs, l'agriculture est redevenue un secteur « normal » des négociations multilatérales, il a lieu d'espérer qu'une telle situation émerge un jour. De toute évidence, cela ne sera toutefois pas pour le présent cycle de négociations. En effet, la dernière entente informelle sur l'agriculture entre les États-Unis et l'UE, conclue précipitamment en prévision de la rencontre de mi-session de Cancún, ne prévoit pas l'élimination complète des subventions à l'exportation, mais seulement de plus amples réductions.²⁴⁶

Pour l'heure, donc, les subventions à l'exportation de produits agricoles demeurent très visibles dans le commerce international, et ce malgré une utilisation considérablement réduite depuis les années 1990.²⁴⁷ La question des subventions à l'exportation de produits agricoles demeure, avant tout, un problème européen. En effet, entre 1995 et 1998, par exemple, l'UE représentait 90 pour cent et la Suisse, 5 pour cent des dépenses budgétaires allouées aux subventions à l'exportation parmi les membres de l'OMC.²⁴⁸ Les États-Unis, par contraste, n'ont représenté que 2 pour cent de ces dépenses, selon leurs notifications au Comité de l'agriculture durant la même période. Cette situation s'explique par le fait que

²⁴⁶ Paul Meller et David Barboza, « Deal Reached on Subsidies for Farmers » in *New York Times*, 14 août 2003.

²⁴⁷ Un groupe d'experts a estimé que le niveau global de subventions à l'exportation avait diminué de 64 pour cent entre la période de base 1986-1990 et 1998. Voir Troy Pudbury, Ivan Roberts, Apelu Tielu et Benjamin Buetre, « Agricultural Export Measures in WTO Negotiations », ABARE Research Report 01.12, RIRDC Publication no. 01/134, 2001, p.32.

l'UE et la Suisse soutiennent leurs producteurs agricoles en maintenant artificiellement élevés les prix des produits agricoles, stimulant ainsi une production au-delà des besoins internes, qui se voit alors exportée vers les marchés internationaux. Certains signes démontrent toutefois que l'UE tente de plus en plus de rediriger ses subventions soit vers des secteurs exempts de réduction (par exemple, les crédits et les garanties de crédits à l'exportation, qui ne sont pas visés par les engagements de réduction) ou soit vers le soutien interne, spécialement vers les mesures des catégories verte et bleue.

5.3 LE SOUTIEN INTERNE

Les différences notables qui existent entre l'*Accord sur l'agriculture* et l'*Accord SMC* en ce qui concerne le traitement des subventions internes ont, elles aussi, engendré une situation difficile pour les négociations actuelles. Encore une fois, les produits agricoles semblent jouir de disciplines moins contraignantes que les produits non agricoles lorsqu'il est question de soutien interne. Dans l'*Accord SMC*, il existe au moins un type de subventions – celles subordonnées à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés – qui est carrément prohibé. La plupart des autres subventions spécifiques peuvent théoriquement donner lieu à une action, à l'exception des mesures précises touchant à la recherche, au développement régional et à l'environnement. Dans la mesure où toute subvention ciblée pour la production agricole est considérée comme spécifique,²⁴⁹ alors le soutien interne agricole jouit d'un régime plus favorable que celui accordé à d'autres secteurs économiques. Même si cela n'est pas le cas, cette constatation demeure valide. En effet, les mesures de la catégorie orange définie par l'*Accord sur l'agriculture* ne sont pas prohibées et ne doivent être réduites que de façon modeste (20 pour cent sur six ans). De plus, elles bénéficient également du régime spécial mise en branle par la clause de paix, ce qui les exempte de contestations sérieuses jusqu'en 2004. D'autres mesures spécifiques n'ont même pas à être réduites (celles de la catégorie bleue) ou ne

²⁴⁸ Josling *et al.*, *supra* note 244, p.15-16.

peuvent pas faire l'objet d'une action (les subventions n'excédant pas le niveau *de minimis*). Enfin, un grand nombre de mesures, spécifiques ou non, sont incluses dans la « boîte verte » de l'*Accord sur l'agriculture*, ce qui les rend équivalentes aux subventions non spécifiques ne donnant pas lieu à une action établies par l'*Accord SMC*. Or, les mesures spécifiques contenues dans cette catégorie verte s'étendent au-delà des seules mesures de ce type qui sont exemptées par l'*Accord SMC*, à savoir celles liées à la recherche, au développement régional et à l'environnement. L'Annexe 2 identifie, en effet, environ une dizaine de programmes supplémentaires de services publics représentant des subventions qui peuvent être exemptées d'engagements de réduction.

Par ailleurs, l'argument en faveur d'un régime particulier relatif aux subventions internes dans le cas des produits agricoles est encore moins facilement justifiable que celui pour les subventions à l'exportation. En effet, comme il a été expliqué un peu plus haut, dans le cas des subventions à l'exportation, la différence entre produits agricoles et non agricoles va finir par disparaître progressivement au fur et à mesure que les engagements de réduction sont négociés et appliqués. Dans le domaine des subventions internes, en revanche, cette différenciation ne s'est pas amoindrie avec la conclusion de l'*Accord sur l'agriculture*. Au contraire, une toute nouvelle distinction de subventions a été créée suite à la désignation de certaines mesures comme étant « vertes », alors que celles-ci ne l'avaient jamais été auparavant et ne sont pas considérées « vertes » par l'*Accord SMC*. Bien qu'il est possible qu'il en soit question durant les négociations du cycle de Doha, il n'y a rien dans les textes actuels qui permet de présager un changement de définition des mesures comprises de cette « boîte verte » à court ou moyen terme.

Une analyse rapide des statistiques relatives au soutien interne nous apprend qu'encore une fois le subventionnement de l'agriculture est avant tout l'apanage des pays développés. Qui plus est, parmi ces pays, le subventionnement se retrouve très concentré parmi les trois grands du commerce international, à

²⁴⁹ Cette spécificité peut toutefois être discutable, comme Jackson l'a fait remarquer. Voir *supra* note 60, p. 154.

savoir les États-Unis, le Japon et l'UE. Ceux-ci représentent ensemble environ 90 pour cent du montant total des subventions internes parmi les pays de l'OCDE.²⁵⁰ Par contraste, certains pays membres du Groupe de Cairns, comme la Nouvelle-Zélande et le Costa Rica, ne notifient plus aucune subvention entrant dans la catégorie orange au Comité de l'agriculture, ce qui, en principe, signifie que ces pays n'utilisent plus du tout de ce type de subventions.²⁵¹ Dans tous les cas, cependant, on constate que les engagements de réductions ont toujours été remplis par tous, sans difficultés apparentes.²⁵² Cela s'explique, d'une part, par les engagements de réduction somme toute plutôt modestes et, d'autre part, par le fait que la plupart des pays ont modifié leur structure de soutien interne en redirigeant les fonds alloués préalablement à des mesures de la catégorie orange vers des mesures comprises dans les catégories verte et bleue. L'UE, par exemple, n'a utilisé qu'environ 60 pour cent des montants limites qui lui avaient été alloués par ses engagements de réduction durant la période de mise en oeuvre,²⁵³ et ce même si elle n'a pas changé d'un iota son montant global de soutien à l'agriculture par l'entremise de sa PAC.²⁵⁴ Malgré une récente réforme de la PAC, l'UE semble déterminée à conserver une politique agricole aussi généreuse que jamais. Les négociations du cycle de Doha doivent pourtant parvenir à un minimum acceptable en ce qui a trait à l'agriculture pour que tout accord commercial global soit possible. En ce sens, le cycle de Doha commence à ressembler de plus en plus au cycle d'Uruguay.

5.4 LE CYCLE DE DOHA

À la lumière de cette analyse, que peut-on espérer des négociations du cycle de Doha au sujet des subventions, en particulier des subventions à

²⁵⁰ Voir OCDE, « The Uruguay Round Agreement on Agricultural: An Evaluation of its Implementation in OECD Countries », OCDE, Paris, 2001.

²⁵¹ Josling *et al.*, *supra* note 244, p. 15.

²⁵² Bien que dans deux cas (l'Argentine et l'Islande), les niveaux d'engagements n'ont pas été satisfaits, il a été jugé qu'il y avait présence de circonstances spéciales atténuantes. Pour l'Argentine, il s'agit d'une Liste établie de façon erronée et, pour l'Islande, d'une inflation excessive.

²⁵³ Voir Josling *et al.*, *supra* note 244, p. 15.

l'agriculture? D'abord, malgré de grandes déclarations et de grands espoirs lors de la conférence de Doha, on doit avouer que les négociations du nouveau cycle ont plutôt mal commencé, du moins en ce qui a trait à l'agriculture. En outre, il paraît évident que le double régime en matière de subventions établi par le cycle d'Uruguay va perdurer sans modifications majeures au moins jusqu'à la fin du cycle de négociations de Doha. En effet, en ce qui concerne les subventions en général, les objectifs du programme de travail de Doha qui sont contenus dans le paragraphe XXVIII s'inscrivent dans la continuité:

« Au vu de l'expérience et de l'application croissante de ces instruments par les Membres, nous convenons de négociations visant à clarifier et à améliorer les disciplines prévues par les Accords sur la mise en œuvre de l'article VI du GATT de 1994 et sur les subventions et les mesures compensatoires, tout en préservant les concepts et principes fondamentaux ainsi que l'efficacité de ces accords et leurs instruments et objectifs, et en tenant compte des besoins des participants en développement et les moins avancés. Dans la phase initiale des négociations, les participants indiqueront les dispositions, y compris les disciplines concernant les pratiques ayant des effets de distorsion des échanges, qu'ils cherchent à clarifier et à améliorer dans la phase ultérieure ».²⁵⁵

La déclaration ministérielle de Doha contient également les deux paragraphes suivants relatifs à l'agriculture dans son programme de travail :

« XIII. Nous reconnaissons les travaux déjà entrepris dans les négociations engagées au début de 2000 au titre de l'article 20 de l'*Accord sur l'agriculture*, y compris le grand nombre de propositions de négociation présentées au nom de 121 Membres au total. Nous rappelons l'objectif à long terme mentionné dans l'*Accord*, qui est d'établir un système de commerce équitable et axé sur le marché au moyen d'un programme de réforme fondamentale comprenant des règles renforcées et des engagements spécifiques concernant le soutien et la protection afin de remédier aux restrictions et distorsions touchant les marchés agricoles mondiaux et de les prévenir. Nous reconfirmons notre adhésion à ce programme. Faisant fond sur les travaux accomplis à ce jour et sans préjuger du résultat des négociations, nous nous engageons à mener des négociations globales visant à : des améliorations substantielles de l'accès aux marchés; des réductions de toutes les formes de

²⁵⁴ Voir Kevin Watkins « Stumbling Toward a Disaster: The Trade Charade » in *International Herald Tribune*, 16 août 2003.

²⁵⁵ *Déclaration de Doha*, supra note 5, paragraphe XXVIII.

subventions à l'exportation, en vue de leur retrait progressif; et des réductions substantielles du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges. Nous convenons que le traitement spécial et différencié pour les pays en développement fera partie intégrante de tous les éléments des négociations et sera incorporé dans les Listes de concessions et d'engagements et selon qu'il sera approprié dans les règles et disciplines à négocier, de manière à être effectif d'un point de vue opérationnel et à permettre aux pays en développement de tenir effectivement compte de leurs besoins de développement, y compris en matière de sécurité alimentaire et de développement rural. Nous prenons note des considérations autres que d'ordre commercial reflétées dans les propositions de négociation présentées par les Membres et confirmons que les considérations autres que d'ordre commercial seront prises en compte dans les négociations comme il est prévu dans l'*Accord sur l'agriculture*.

XIV. Les modalités pour les nouveaux engagements, y compris les dispositions pour le traitement spécial et différencié, seront établies au plus tard le 31 mars 2003. Les participants présenteront leurs projets de Listes globales fondées sur ces modalités au plus tard à la date de la cinquième session de la Conférence ministérielle. Les négociations, y compris en ce qui concerne les règles et disciplines et les textes juridiques connexes, seront conclues dans le cadre et à la date de la conclusion du programme de négociation dans son ensemble ». ²⁵⁶

Le programme de travail de Doha reprend donc les trois domaines de libéralisation de l'agriculture entrepris lors du cycle d'Uruguay. Outre la question de l'accès au marché, des négociations sur la concurrence à l'exportation et le soutien interne – deux domaines traitant essentiellement de subventions – doivent être engagées.

Notons d'abord que, dans ce programme, il a été accepté par les membres que l'objectif ultime concernant les subventions à l'exportation est d'en arriver à « leur retrait progressif ». En ce qui a trait au soutien interne, on vise plutôt des « réductions substantielles », du moins pour « celles ayant des effets de distorsion des échanges ». Le paragraphe XIII parle aussi de l'importance de conserver le traitement spécial et différencié pour les pays en développement et fait, finalement, référence au concept de « multifonctionnalité », si cher aux Européens, en affirmant que les membres s'attarderont aux « considérations autres que d'ordre

commercial » lors des discussions. Il faut donc s'attendre, en principe, à certaines réductions des niveaux de subventions lors des négociations du cycle de Doha.

Le paragraphe XIV déclare que le 31 mars 2003 sera la date à laquelle les nouvelles modalités d'engagements seront établies. Cependant, la réunion du 31 mars s'est soldée par un échec, les participants restant très divisés sur des points essentiels ce qui les a rendus incapables d'en arriver à un compromis. Pourtant, un projet complet de modalités pour les nouveaux engagements leur avait été présenté par le Président du Comité de l'agriculture, Stuart Harbinson, dès février 2003, projet qui tentait de réconcilier les différentes propositions des membres.²⁵⁷ Une version révisée de ce même projet fut également déposée quelque deux semaines avant l'échéance du 31 mars.²⁵⁸ Malgré des heures de consultations techniques et de rencontres informelles, un compromis fut impossible. Les travaux en ce sens semblent s'être cependant intensifiés en prévision de la Conférence ministérielle de Cancún, prévue en septembre 2003 et où l'on espère toujours s'entendre sur les principaux éléments liés à l'agriculture. Par exemple, une rencontre informelle fut organisée en juillet à Montréal, principalement pour que les États-Unis et l'UE puissent ébaucher une solution sur la question des subventions agricoles. Les travaux de Montréal semblent avoir porté fruit puisque, deux semaines plus tard, les deux grands protagonistes annonçaient qu'un marché avait été conclu. Pascal Lamy, le commissaire européen au commerce, a notamment déclaré que l'UE avait accepté des réductions substantielles en matière de soutien interne, ce qui représente le principal point de contention dans les négociations actuelles.²⁵⁹

Cependant, cette entente ne représente qu'un cadre de négociation mutuellement acceptable, qui évite de définir les engagements de réduction en termes d'objectifs quantitatifs. De plus, les préparatifs de la rencontre de Doha ont démontré que pour certains, comme le Japon, les propositions sur la table vont déjà trop loin, alors que pour d'autres, comme le Brésil (leader d'un groupe de pays en

²⁵⁶ *Ibid.*, paragraphes XIII et XIV.

²⁵⁷ *Négociations sur l'agriculture : Premier projet de modalités pour les nouveaux engagements*, OMC, Comité de l'agriculture, TN/AG/W/1, 17 février 2003.

²⁵⁸ *Négociations sur l'agriculture : Premier projet de modalités pour les nouveaux engagements – Révision*, OMC, Comité de l'agriculture, TN/AG/W/1/Rev.1, 18 mars 2003 (ci-après *premier projet révisé*).

développement voulant s'assurer qu'ils auront voix au chapitre lors des présentes négociations), ces propositions d'engagements sont considérées comme nettement insuffisantes.²⁶⁰ Malgré cela, le simple fait que les États-Unis et l'UE ont réussi à s'entendre – chose encore inconcevable il y a quelque temps – est toutefois de bon augure pour la rencontre de Cancún, même si, de l'aveu général, il reste beaucoup de travail à faire avant de pouvoir en arriver à un accord final. Quoiqu'il en soit, il serait très étonnant que la question de l'agriculture se règle entièrement au Mexique, étant donné la complexité des sujets en cause, de la sensibilité politique de la question agricole, et du fait que les négociations ont, de toute façon, déjà pris du retard. De plus, cette fois-ci, contrairement au cycle d'Uruguay, les pays en développement sont déterminés à ne pas plier devant les grands du commerce international. Enfin, si l'on se fie à l'expérience des cycles antérieurs, il serait très surprenant qu'un accord final sur l'agriculture puisse être conclu d'ici 2005, date établie par la très optimiste Déclaration de Doha pour la conclusion de toutes les négociations du cycle.

5.4.1 Les subventions à l'exportation

Dans le domaine de la concurrence à l'exportation, la version révisée du premier projet de modalités prévoit notamment des améliorations relatives aux subventions et aux crédits à l'exportation. Premièrement, en plus de prévoir de nouveaux engagements de réduction en matière de dépenses budgétaires et de quantités de subventions à l'exportation, le premier projet révisé stipule, pour l'instant, que pour certains produits agricoles, « au début de [l'année 6], les dépenses budgétaires et les quantités seront ramenées à zéro ».²⁶¹ Les négociations sur ces points demeurent loin d'être conclues et il n'est pas évident que les membres acceptent durant le cycle de Doha de s'abstenir complètement d'accorder des subventions à l'exportation sur un ensemble de produits agricoles. L'UE a, par ailleurs, déjà annoncé qu'elle rejeterait cette idée.

²⁵⁹ Voir Meller et Barboza, *supra* note 246.

²⁶⁰ Voir Guy de Jonquières et Frances Williams, « WTO battles over framework for Cancún » in *Financial Times*, 26 août 2003.

²⁶¹ *Premier projet révisé*, *supra* note 258, paragraphe 31.

Il est ensuite question des crédits à l'exportation, des garanties de crédit à l'exportation et des programmes d'assurance, mesures qui ne sont présentement pas considérées comme des subventions à l'exportation au titre de l'*Accord sur l'agriculture*, contrairement à ce que prévoit l'*Accord SMC*. Les nouvelles disciplines ébauchées à ce sujet pourraient se lire comme suit :

« Sous réserve des dispositions du présent article, les Membres n'accorderont pas, directement ou indirectement, de soutien ni ne permettront l'octroi d'un soutien pour ou en ce qui concerne le financement d'exportations de produits agricoles ou le crédit et d'autres risques y afférents, si ce n'est selon des modalités et des conditions commerciales ». ²⁶²

Si les membres entérinent ces nouvelles disciplines, cela aurait pour effet de corriger l'anomalie qui faisait de ces mesures, pour les seules fins de l'*Accord sur l'agriculture*, des subventions autorisées en autant qu'elles n'entraînent pas un « contournement des engagements ». ²⁶³ Pourtant, d'un point de vue économique, le dommage est le même lorsqu'il y a un avantage conféré, que ce soit par un crédit à l'exportation ou par un autre type de subventions à l'exportation prohibé. En utilisant les modalités et les conditions commerciales, cela empêchera théoriquement de conférer un avantage lors de l'attribution de crédits à l'exportation. Par exemple, en ce qui concerne les taux d'intérêts minimaux, le premier projet révisé explique que

« les taux d'intérêt relatifs à un soutien financier direct ne seront pas inférieurs au coût effectif de l'emprunt des fonds ainsi utilisés (y compris le coût des fonds si les capitaux étaient empruntés sur les marchés internationaux de capitaux pour obtenir des fonds assortis de la même échéance), plus une marge appropriée pour les risques correspondant aux conditions existantes sur le marché ». ²⁶⁴

De plus, ce projet précise que « les Membres utiliseront les taux d'intérêt commerciaux de référence (TICR), tels qu'ils sont publiés par l'OCDE, plus une marge appropriée pour les risques correspondant aux conditions existantes sur le marché ». Ces propositions sur les taux d'intérêts ne sont pas sans rappeler le litige qui a opposé le Brésil et le Canada en matière d'aéronefs civils – litige qui,

²⁶² *Ibid.*, appendice 5, paragraphe 1.

²⁶³ *Accord sur l'agriculture*, article 10.1.

soit dit en passant, représente certainement le plus important contentieux lié aux subventions sur lequel l'ORD a eu à se pencher jusqu'à ce jour. Dans le cas *Brésil – Aéronefs*, il fut intéressant de constater la divergence d'opinion entre le Groupe spécial et l'Organe d'appel en ce qui concerne la question de savoir quel est le point de comparaison pertinent pour juger s'il y a présence d'un « avantage important » ou non en termes de crédits à l'exportation. Alors que le Groupe spécial a estimé que ce point découlait « des conditions qui sont plus favorables que celles qui autrement auraient été offertes sur le marché à l'acheteur pour la transaction en question », l'Organe d'appel est d'avis que la référence pertinente sont les TCR, qui servent de minima dans l'Arrangement de l'OCDE relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. La référence aux TCR avait causé une certaine controverse à l'époque,²⁶⁵ mais les décisions de l'ORD, même si elles ne créent pas formellement jurisprudence, en ont virtuellement tous les effets. Ainsi, il n'est pas étonnant de voir entériner la référence au TCR dans les questions relatives aux crédits à l'exportation, que ce soit dans l'*Accord SMC* ou celui sur l'agriculture.

5.4.2 *Le soutien interne*

Enfin, en ce qui a trait au soutien interne, le premier projet révisé propose une série de modifications touchant la plupart des aspects traités par l'*Accord sur l'agriculture*, à l'exception notable de la catégorie verte. En effet, bien que certains membres voudraient voir des nouvelles disciplines plus strictes être imposées à ce sujet, le mandat de Doha ne prévoit toutefois que des réductions substantielles pour les mesures de soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges, ce qui, par définition, exclut la catégorie verte.

²⁶⁴ Premier projet révisé, *supra* note 258, appendice 5, paragraphe 1.

²⁶⁵ Le Brésil s'objectait notamment du fait que l'Organe d'appel utilise un Arrangement de l'OCDE, dont le Brésil ne fait pas partie, pour déterminer la référence pertinente pour savoir s'il y a avantage. L'ambassadeur brésilien à l'OMC, notamment, soutenait que ces règles défavorisaient les pays en développement : « Since [these rules] were tailor-made to the needs and practices of developed countries, which dispose of means not available to developing countries, the latter are put in a permanent disadvantage ». Voir Celso L.N. Amorim, « The WTO from the Perspective of a Developing Country » in *Fordham International Law Journal*, 24, 2000, p.103.

Le paragraphe 44 du premier projet révisé propose deux options d'amélioration des disciplines pour la catégorie bleue. Les versements directs au titre de programmes de limitation de la production prévus par cette catégorie devront soit être inclus dans le calcul de la MGS ou soit être réduits d'un total de 50 pour cent (ou d'un autre pourcentage à déterminer) par tranches annuelles égales sur une période de cinq ans.²⁶⁶ Pour les pays en développement, les réductions seront de 33 pour cent et s'effectueront sur 10 ans.²⁶⁷

Les propositions de réduction de la MGS relatives aux mesures de la catégorie orange qui sont présentement à l'étude se rapprochent davantage du genre de réductions que le système OMC/GATT a l'habitude d'entreprendre. On y propose, en effet, des réductions substantielles, qui contrastent avec le maigre 20 pour cent de réduction sur six ans qui avait été convenu lors de la conclusion de l'*Accord sur l'agriculture*. On vise ainsi à réduire le soutien de la catégorie orange de 60 pour cent et de 40 pour cent pour les pays en développement.²⁶⁸ On présente également la possibilité d'amender l'article 6.3 de l'*Accord sur l'agriculture* de manière à faire en sorte que la MGS pour les produits pris individuellement ne dépasse pas les niveaux moyens respectifs du soutien accordé sur la période 1999-2001.²⁶⁹ L'objectif est de s'assurer que la structure du soutien interne ne soit pas ordonnée de manière à protéger certains produits de façon disproportionnée.

Enfin, on propose également que le niveau *de minimis* de 5 pour cent soit réduit de 0,5 pour cent par année sur une période de cinq ans pour les pays développés, et que le niveau pour les pays en développement soit maintenu à 10 pour cent.²⁷⁰

Le nombre de mesures proposées afin d'améliorer les disciplines relatives au soutien interne agricole démontre que le soutien interne demeure le sujet prioritaire des présentes négociations sur l'agriculture.

²⁶⁶ Premier projet révisé, *supra* note 258, paragraphe 44 .

²⁶⁷ *Ibid.*, paragraphe 45.

²⁶⁸ *Ibid.*, paragraphes 46 et 48.

²⁶⁹ *Ibid.*, paragraphe 47.

²⁷⁰ *Ibid.*, paragraphes 51 et 52.

Chapitre 6

CONCLUSIONS

Ce travail a porté sur les origines, le développement et les éléments constitutifs du régime actuel de disciplines relatives aux subventions dans le système GATT/OMC. Comme il a été démontré, il s'agit en fait d'un double régime où l'agriculture fait bande à part. Ce clivage a cependant évolué lentement au cours des années et n'a réellement été consacré formellement qu'avec la conclusion du cycle d'Uruguay et des Accords SMC et sur l'agriculture.

On a d'abord vu qu'une pluralité de raisons, qui peuvent avoir ou pas de fondements économiques, peuvent expliquer le subventionnement par un État d'une entreprise ou d'un certain secteur économique. Parfois, le simple octroi d'une subvention par un gouvernement étranger est la raison même qui explique qu'un gouvernement accordera une subvention à son tour. Une « course aux subventions » peut alors s'ensuivre, ce qui peut provoquer de profondes et durables tensions commerciales, comme l'histoire des relations commerciales internationales nous l'a appris.

Un des secteurs où ces subventions, et ces tensions, sont les plus visibles est l'agriculture. Pour une kyrielle de raisons, pouvant découler encore une fois autant de facteurs économiques que politiques, l'agriculture a toujours bénéficié *de facto*, si non *de jure*, d'un traitement spécial à la fois dans les politiques nationales et dans les négociations commerciales multilatérales. Le soutien à la production et au commerce de produits agricoles, en particulier dans les pays développés, s'est de plus en plus étendu au cours des années et est devenu l'une des principales sources de tensions commerciales au niveau multilatéral. Ce problème se manifeste autant dans les relations Nord-Sud que dans les relations entre partisans de la libéralisation agricole et protectionnistes. Depuis les années 1970, les États-Unis et les Communautés européennes en sont venus à incarner ces profondes divisions au sujet de l'agriculture, les premiers insistant pour que les derniers réforment leur politique agricole commune, la PAC. Ces pressions furent cependant accueillies au mieux avec indifférence, au pire avec hostilité, et ont

souvent résulté en une guerre de subventions n'améliorant en rien les disciplines relatives aux subventions agricoles et finissant à coup sûr par nuire, par-dessus tout, aux intérêts des pays en développement.

Le cycle d'Uruguay vint toutefois changer la donne avec la conclusion de l'*Accord sur l'agriculture*. Comme on l'a vu, cet accord n'est pas particulièrement remarquable en ce qui concerne les engagements de réduction qui y ont été convenus. Plutôt, l'importance de cet accord réside dans le précédent qu'il crée, à savoir le retour de l'agriculture dans le giron du GATT comme sujet courant de négociations, laissant entrevoir une plus grande libéralisation de ce secteur à l'avenir. Cependant, l'agriculture demeure, dans une grande mesure, un sujet spécial dans le système multilatéral, et cela se constate dans les règles de l'OMC.

Le chapitre 3 de ce travail a d'abord démontré qu'en matière de subvention, l'agriculture n'avait jamais été formellement exclue du cadre multilatéral. En fait, l'analyse du système GATT qui y est réalisée démontre qu'avant le cycle d'Uruguay, les disciplines relatives aux subventions étaient davantage comparables pour les produits agricoles et produits non agricoles qu'elles ne sont maintenant dans le système OMC. À la création du GATT, en 1947, on constate même qu'aucune disposition ne laissait supposer qu'un traitement différencié s'appliquerait aux produits agricoles lorsqu'il était question de subventions. Cependant, cela ne pris que quelques années pour voir apparaître une distinction nette dans le traitement des subventions entre produits agricoles et la plupart des autres produits. En effet, les amendements de 1955 apportés à l'article XVI du GATT créèrent un traitement moins contraignant pour les subventions à l'exportation de « produits primaires ».

Une des grandes contributions du système GATT en ce qui a trait aux subventions fut la signature, en 1979, du *Code sur les subventions* et les mesures compensatoires. Ce *Code* est véritablement l'ancêtre de l'*Accord SMC*, qui constitue le cœur du régime actuel. Il introduit notamment deux éléments importants. Premièrement, on instaure des voies de recours multilatérales qui viennent former une alternative aux droits compensateurs et donne du muscle et une portée plus grande au système GATT. Puis, le *Code* introduit pour la première

fois des disciplines multilatérales concernant le soutien interne, dont certaines mesures sont utilisées à outrance dans le domaine de l'agriculture. Aucune distinction n'est toutefois effectuée à ce moment entre produits agricoles et produits autres qu'agricoles en ce qui concerne le soutien interne.

Cette situation changera dramatiquement avec le cycle d'Uruguay, qui dote les subventions agricoles d'un système explicitement distinct, comportant des disciplines sensiblement plus faibles que celles prévues par l'*Accord SMC* pour les subventions des autres produits. D'une part, les subventions à l'exportation, qui sont complètement prohibées par l'*Accord SMC*, notamment en raison de leurs considérables effets de distorsion sur les échanges, sont largement permises par l'*Accord sur l'agriculture* et n'y font l'objet que d'engagements de réduction. D'autre part, le soutien interne agricole est défini par une série de catégories de mesures comportant toutes, à divers degrés, des échappatoires, des exceptions et des atténuations. Lorsque ces mesures sont prises ensemble et comparées aux mesures équivalentes appliquées à des produits non agricoles, il devient évident que les produits agricoles jouissent de disciplines considérablement plus faibles.

Quelles conclusions peut-on alors tirer du présent tableau ? D'abord, il apparaît que toutes ces règles spéciales s'appliquant à l'agriculture dressent le portrait d'une structure très obscure, difficile à comprendre dans sa totalité. Il reste encore quelques précisions à régler en ce qui concerne les liens réels existant entre les dispositions de l'*Accord SMC* et celles de l'*Accord sur l'agriculture* en ce qui a trait aux subventions. Une chose est claire, cependant : les nouveaux accords découlant du cycle d'Uruguay, qui devaient représenter un nouvel effort d'unification et de simplification des règles commerciales multilatérales, ont nettement échoué dans cet objectif lorsqu'il est question de subventions. Évidemment, certains diront que les problèmes engendrés par la conclusion d'un *Accord sur l'agriculture* qui prévoit un traitement parallèle des subventions contrastant avec celui, plus général, de l'*Accord SMC*, représentait, somme toute, un très faible prix à payer si cela signifiait le retour de l'agriculture sous le contrôle de règles multilatérales.

De plus, l'histoire du GATT nous a appris que la libéralisation des secteurs industriels s'est effectuée plutôt lentement à ses débuts. Si on considère que l'agriculture n'en est qu'à ses débuts comme sujet de discussions de libéralisation, alors il y a lieu d'être patient et d'espérer que l'histoire se répétera. Certains éléments qui ont été intégrés à l'*Accord sur l'agriculture* nous portent cependant à être plus prudent et moins optimiste. En effet, d'une part, il est vrai qu'il est concevable que les subventions à l'exportation finiront par être complètement prohibées, à force d'engagements de réduction successifs. L'octroi de subventions à l'exportation s'est d'ailleurs déjà considérablement réduit dans tous les pays. Tout porte à croire que cette tendance se poursuivra. On peut donc dire qu'en *substance*, il y a lieu d'être modérément optimiste pour le cycle de Doha.

En revanche, les dispositions relatives au soutien interne ont ouvert une boîte de Pandore (qui s'avère en l'occurrence être la boîte verte), où de nombreuses mesures pourront continuer à être utilisées sans restrictions dans un avenir prévisible. Cette catégorie de mesures comporte pourtant plusieurs subventions qui sont considérées comme pouvant donner lieu à une action par l'*Accord SMC*. Or, comme la Déclaration de Doha l'a démontré, les modifications quant à la portée de cette catégorie (par exemple, un plafonnement des versements ou encore l'élimination de certaines formes de versements directs aux producteurs), ne sont pas à l'ordre du jour pour les présentes négociations. Ainsi, il est difficile de prévoir, dans un avenir proche, une amélioration en ce qui concerne la structure bicéphale du régime de subventions à l'OMC.

Les négociations sur l'agriculture et les subventions du cycle de Doha ne devraient pas être aussi acrimonieuses que celles du cycle d'Uruguay. D'une certaine façon, le plus difficile a déjà été fait, c'est-à-dire de s'entendre sur un accord global sur l'agriculture, de même que sur les règles relatives aux subventions et aux mesures compensatoires. Durant le système GATT, la priorité était accordée, à juste titre, à l'élimination des barrières tarifaires qui causaient un tort inimaginable à l'économie mondiale, et ce dans tous les pays. Aujourd'hui, alors que les fruits du GATT en termes de réduction des tarifs et autres barrières au commerce ont largement été récoltés, le système OMC, pour être efficace, doit

maintenant s'attaquer à la législation interne des pays – ce qui n'est pas sans rencontrer des résistances. Les disciplines multilatérales relatives aux subventions, qu'elles soient à l'exportation ou sous forme de soutien interne, s'inscrivent dans cette entreprise visant à aller au-delà des frontières nationales et à restreindre la capacité des gouvernements d'utiliser certains de leurs outils économiques traditionnels, comme les politiques industrielles et le soutien agricole. Bien sûr, les négociations touchant de tels domaines s'avèrent plus délicates et plus controversées et les avancées en ces matières seront nécessairement plus lentes à survenir.

En ce qui concerne les subventions à l'agriculture, par contre, ce jeu semble en valoir la chandelle puisque, à l'heure actuelle, les principales victimes du subventionnement demeurent les pays en développement. Et nul doute que les principaux bénéficiaires d'une libéralisation accrue seront également les pays en développement – qui semblent plus déterminer que jamais à obtenir de substantielles réductions en matière agricole. De plus, ceux-ci sont loin d'être les seuls à pouvoir bénéficier d'une libéralisation du secteur agricole. En fait, la grande majorité d'entre nous, et particulièrement les consommateurs européens, profiteraient d'un tel resserrement des disciplines en matière de subventions. Ceci nous permet donc, malgré tout, d'espérer certaines avancées notables lors du cycle de Doha. Après tout, ce cycle ne s'est-il pas annoncé comme étant celui du développement ?

SOURCES DOCUMENTAIRES

INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX

*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (« GATT de 1947 »),
Genève, 30 octobre 1947.*

*Chartre de La Havane instituant une Organisation internationale du Commerce,
Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi, La Havane, 24
mars 1948.*

*Accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII de
l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (« Code sur les
subventions »), Genève, 12 avril 1979.*

*Déclaration ministérielle, GATT, Conférence ministérielle, Punta del Este, 20
septembre 1986.*

*Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce,
Marrakech, 15 avril 1994.*

*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994, Annexe 1A,
Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce,
Marrakech, 15 avril 1994.*

*Accord sur l'agriculture, Annexe 1A, Accord de Marrakech instituant
l'Organisation mondiale du commerce, Marrakech, 15 avril 1994.*

*Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, Annexe 1A,
Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce,
Marrakech, 15 avril 1994.*

*Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, Annexe 1A, Accord de
Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce, Marrakech,
15 avril 1994.*

*Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des
différends, Annexe 2, Accord de Marrakech instituant l'Organisation
mondiale du commerce, Marrakech, 15 avril 1994.*

*Déclaration ministérielle, Organisation mondiale du commerce, Conférence
ministérielle, Quatrième session, Doha, WT/MIN (01)/DEC/1, 14
novembre 2001.*

Négociations sur l'agriculture : Premier projet de modalités pour les nouveaux engagements, OMC, Comité de l'agriculture, TN/AG/W/1, 17 février 2003.

Négociations sur l'agriculture : Premier projet de modalités pour les nouveaux engagements – Révision, OMC, Comité de l'agriculture, TN/AG/W/1/Rev.1, 18 mars 2003.

CONTENTIEUX

France – Mesures d'encouragement appliquées à l'exportation de blé et de farine, Rapport du Groupe spécial, L/924 – IBDD, 7S/48, 21 novembre 1958.

CEE – Restitutions à l'exportation de sucre (plainte de l'Australie), L/4833 – IBDD 26S/317, 6 novembre 1979.

CEE – Restitutions à l'exportation de sucre (plainte du Brésil), L/5011 – IBDD 27S/74, 10 novembre 1980.

Brésil – Programme de financement des exportations pour les aéronefs, WT/DS46/R, 14 avril 1999.

Canada – Mesures visant l'importation de lait et l'exportation de produits laitiers, WT/DS103/R et WT/DS113/R, 17 mai 1999.

États-Unis – Traitement fiscal des « Sociétés de ventes à l'étranger », WT/DS108/R, 8 octobre 1999.

Brésil – Programme de financement des exportations pour les aéronefs – Recours du Canada à l'article 21:5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, WT/DS46/RW, 9 mai 2000.

États-Unis – Détermination finale en matière de droits compensateurs concernant certains bois d'œuvre résineux en provenance du Canada, WT/DS275/R, 29 août 2003.

LIVRES ET ARTICLES

ANDERSON, M. Jean, et Gregory HUSISIAN, « The Subsidies Agreement » in Terence P. Stewart (dir.) *The World Trade Organization: The Multilateral Trade Framework for the 21st Century and U.S. Implementing Legislation*, American Bar Association, Washington, D.C., 1996, pp. 299-358.

AMORIM, Celso L.N. « The WTO from the Perspective of a Developing Country » in *Fordham International Law Journal*, 24, 2000, pp. 95-106.

BARCELO, John J. III, « The Two-Track Subsidies Code – Countervailing Duties and Trade Retaliation » in John Quinn et Philip Slayton (dir.) *Non-Tariff Barriers After the Tokyo Round*, Institut de recherches politiques, Montréal, 1982, pp. 121-152.

BAYNE, Nicholas, « Why Did Seattle Fail? Globalization and Politics of Trade », in *Government and Opposition*, 35.2, 2000, pp. 131-151.

BÉNITAH, Marc, *Fondements juridiques du traitement des subventions dans les systèmes GATT et OMC*, Librairie Droz S.A., Genève, 1998.

-----, « From Economic Complexity to Legal Indeterminacy: Causality between Subsidy and Injury » in *Journal of World Trade*, 33.1, 1999, pp. 87-106.

-----, *The Law of Subsidies under the GATT/WTO System*, Kluwer Law International, La Haye, Londres et New York, 2001.

BRANDER, James A. et Barbara J. SPENCER, « Export Subsidies and International Market Share Rivalry » in *Journal of International Economics*, 18 Février 1985, pp. 83-100.

BUTLER, Nicholas, « The Ploughshares War Between Europe and America » in *Foreign Affairs*, 62.1, automne 1983, pp. 105-119.

COLLINS-WILLIAMS, Terry et Gerry SALEMBIER, « International Discipline on Subsidies : The GATT, the WTO and the Future Agenda » in *Journal of World Trade*, 30.1, 1996, pp.5-17.

DE JONQUIÈRES, Guy et Frances WILLIAMS, « WTO battles over framework for Cancún » in *Financial Times*, 26 août 2003.

DESTA, Melaky Geboye, « Agricultural Export Subsidies under the WTO “Agricultural Package”: A Legal Analysis » in *Revue belge de Droit international*, 30.2, 1997, pp. 635-660.

- DOANE, Michael L., « Green Light Subsidies : Technology Policy in International Trade » in *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 21, 1995, pp. 155-179.
- GATT, *Résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay : Textes juridiques*, GATT, Genève, 1994.
- GUYOMARD, H. et al. *Agriculture in the Uruguay Round: Ambitions and Realities*. Economic Papers, 101, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 1993.
- GRILI, Enzo et Enrico SASSOON, *The New Protectionist Wave*, Palgrave, New York, 1990.
- HAGGARD, Stephen, *Pathways from the Periphery*, Cornell University Press, Ithaca, NY, 1990.
- HEALY, Stephen, Richard PEARCE et Michael STOCKBRIDGE, *The implications of the Uruguay Round Agreement on Agriculture for Developing Countries: A Training Manual*, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, 1998.
- HUDEC, Robert E., « Does the Agreement on Agriculture Work? Agricultural Disputes After the Uruguay Round », International Agricultural Trade Research Consortium, Working Paper 98-2, avril 1998. Texte disponible à <http://iatrcweb.org>.
- HUFBAUER, Gary Clyde et Joanna SHELTON ERB, *Subsidies in International Trade*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1984.
- INGERSENT, Kenneth A., A.J. RAYNER et R.C. HINE, *Agriculture in the Uruguay Round*, St. Martin's Press, New York, 1994.
- IRWIN, Douglas A., *Against the Tide : An Intellectual History of Free Trade*, Princeton University Press, Princeton, 1996.
- JACKSON, John H., *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, 2^e édition, MIT Press, Cambridge, MA, 1997.
- JOSLING, Timothy E., Stefan TANGERMANN et T.K. WARLEY, *Agriculture in the GATT*, St. Martin's Press, New York, 1996.
- JOSLING, Timothy E., Praveen DIXIT et David BLANDFORD, « The Current WTO Agricultural Negotiations: Options for Progress », International Agricultural Trade Research Consortium, Commissioned Paper 18, novembre 2001. Texte disponible à : <http://iatrcweb.org>.

- KLEINFELD, George, et David KAYE, « Red Light, Green Light? The 1994 Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, Research and Development Assistance, and U.S. Policy » in *Journal of World Trade*, 28.6, 1994, pp. 43-63.
- KRUGMAN, Paul R. (dir.), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, MIT Press, Cambridge, MA, 1986.
- McMAHON, Joseph A., « The Uruguay Round and Agriculture: Charting a New Direction?» in *The International Lawyer*, 29.2, 1995, pp. 411-434.
- MESSERLIN, Patrick, « Antidumping » in Jeffrey J. Schott (dir.), *Completing the Uruguay Round: A Results-Oriented Approach to GATT Trade Negotiations*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1990.
- MONTANA-MORA, Miguel, « International Law and International Relations Cheek to Cheek: An International Law/International Relations Perspective on the U.S./EC Agricultural Export Subsidies Dispute » in *North Carolina Journal of International Law & Commercial Regulation*, 2, automne 1993, pp. 1-60.
- MELLER, Paul et David BARBOZA, « Deal Reached on Subsidies for Farmers » in *New York Times*, 14 août 2003.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE), « The Uruguay Round Agreement on Agricultural: An Evaluation of its Implementation in OECD Countries », OCDE, Paris, 2001.
- OSTRY, Sylvia et Richard R. NELSON, *Techno-Nationalism and Techno-Globalism: Conflict and Cooperation*, Brookings Institution, Washington, D.C., 1995.
- PANAGARIYA, Arvind, « Evaluating the Case for Export Subsidies » in *Policy Research Working Paper*, No 2276, Washington, D.C., Banque mondiale, 2000.
- PHEGAN, Colin, « GATT Article XVI:3 : Export Subsidies and 'Equitable Share' » in *Journal of World Trade*, 16.3, 1982, pp. 251-264.
- PUDBURY, Troy, Ivan ROBERTS, Apelu TIELU et Benjamin BUETRE, « Agricultural Export Measures in WTO Negotiations », ABARE Research Report 01.12, RIRDC Publication no. 01/134, 2001.

- RIVERS, Richard R. et John D. GREENWALD, « The Negotiation of a Code on Subsidies and Countervailing Measures: Bridging Fundamental Policy Differences » in *Law and Policy in International Business*, 11, 1979, pp. 1447-1495.
- ROBERTS, Ivan, « The Three Pillars of Agricultural Support and Their Impact on WTO Reforms », Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics (ABARE), eReport 03.5, 2003.
Texte disponible à: www.abareconomics.com.
- RUDE, James, « Under the Green Box: The WTO and Farm Subsidies » in *Journal of World Trade*, 35.5, 2001, pp. 1015-1033.
- SCHERER, F.M., *International High-Technology Competition*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1992.
- SCHOTT, Jeffrey J. et Johanna W. BUURMAN. *The Uruguay Round: An Assessment*. Institute for International Economics, Washington, D.C., 1994.
- SMITH, Ian, « EEC Sugar Policy in an International Context » in *Journal of World Trade*, 15.2, 1981, pp. 95-110.
- TANGERMANN, Stefan, « Agriculture on the way to firm international trading rules » in KENNEDY, Daniel L.M. et James D. SOUTHWICK (dir.) *The Political Economy of International Trade Law: Essays in Honor of Robert E. Hudec*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, p. 254-282.
- TREBILCOCK, Michael J. et Robert HOWSE, *The Regulation of International Trade*, 2^e édition, Routledge, Londres et New York, 1999.
- TYERS, Rodney et Kym ANDERSON. *Disarray in World Food Markets: A Quantitative Assessment*. Cambridge University Press, Cambridge, 1992.
- TYSON, Laura D'Andrea, *Who's Bashing Whom? Trade Conflict in High-Technology Industries*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1992.
- WATKINS, Kevin « Stumbling Toward a Disaster: The Trade Charade » in *International Herald Tribune*, 16 août 2003.
- WILCOX, William K., « GATT-Based Protectionism and the Definition of Subsidy » in *Boston University International Law Journal*, 16, printemps 1998, pp. 129-163.

WOLFE, Robert, *Farm Wars: The Political Economy of Agriculture and the International Trade Regime*, MacMillan Press, London, 1998