

ARTICLE DE LA REVUE JURIDIQUE THÉMIS

On peut se procurer ce numéro de la Revue juridique Thémis à l'adresse suivante :

Les Éditions Thémis

Faculté de droit, Université de Montréal

C.P. 6128, Succ. Centre-Ville

Montréal, Québec

H3C 3J7

Téléphone : (514)343-6627

Télécopieur : (514)343-6779

Courriel : themis@droit.umontreal.ca

© Éditions Thémis inc.

Toute reproduction ou distribution interdite
disponible à : www.themis.umontreal.ca

**L'ALÉNA et les politiques agricoles
canadiennes: l'obtention, par le Canada,
du maintien de ses droits accordés
aux termes de l'article XI.2.c)i) du GATT
va-t-elle profiter à ses agriculteurs?**

Sophie Dufour^[1]

INTRODUCTION 243

**I. RAPPEL DES POINTS SAILLANTS DE L'ALÉ RELATIVEMENT AUX
SYSTÈMES CANADIENS DE GESTION DE L'OFFRE DANS LES
SECTEURS DU LAIT, DE LA VOLAILLE ET DES OEUF 247**

A. Examen des dispositions 247

B. Commentaires 249

1. Le chapitre 7 de l'ALÉ et les négociations de l'Uruguay Round 249
2. Le rapport du Groupe spécial du GATT relatif aux restrictions

canadiennes à l'importation de la crème glacée et du yogourt 251

**II. LES DISPOSITIONS DU CHAPITRE 7 DE L'ALÉNA RELATIVES AUX
SYSTÈMES CANADIENS DE GESTION DE L'OFFRE DANS LES
SECTEURS DU LAIT, DE LA VOLAILLE ET DES OEUF 253**

**III. LA COMPATIBILITÉ DE L'ENTENTE BILATÉRALE CANADA-
MEXIQUE**

SUR LE VOLET AGRICOLE AVEC L'ARTICLE XXIV DU GATT 258

CONCLUSION 259

Depuis le milieu des années 80, le commerce mondial des produits agricoles est en proie à une crise sans précédent. La production agricole mondiale a, en effet, progressivement dépassé la demande mondiale. Les prix intérieurs et internationaux de plusieurs produits, tels le blé, la viande de boeuf et les produits laitiers, ont chuté d'une façon dramatique. Par conséquent, les revenus des agriculteurs ont subi le même sort. L'accumulation des stocks est ainsi devenue monnaie courante[2].

Si, bien entendu, l'utilisation d'une technologie agricole de pointe a contribué à l'accroissement de la production, il ne s'agit pas là de la principale raison à l'origine de cette crise agricole. La source majeure du bouleversement profond qui afflige aujourd'hui le commerce agricole mondial réside plutôt dans les innombrables programmes gouvernementaux de soutien agricole qui ont incité les agriculteurs à produire sans égard à la demande.

Tous les grands pays industrialisés ont contribué à la crise agricole actuelle. Ainsi, la Communauté économique européenne qui, jusqu'au milieu des années 70, s'affichait à titre d'importatrice de céréales, est devenue l'une des plus importantes exportatrices de ces produits grâce à une panoplie de subventions accordées à ses agriculteurs dans le cadre de sa politique agricole commune[3].

Les États-Unis ne font certes pas meilleure figure sur ce plan: en riposte à la politique agricole protectionniste de la CEE, les autorités américaines ont mis sur pied un éventail de programmes de subvention à l'exportation en faveur de leurs produits agricoles, causant ainsi de profondes distorsions sur les marchés mondiaux des échanges[4].

Le comportement du Japon mérite également quelques commentaires. Fondée sur la recherche de l'autosuffisance, la politique agricole japonaise assure un soutien gouvernemental à plus de 70% des produits agricoles japonais, ce qui se traduit par des prix domestiques supérieurs aux prix mondiaux. En contrepartie, les tarifs douaniers imposés par le Japon aux produits agricoles importés sont d'environ 18%, soit le taux le plus élevé de tous ceux imposés par les pays industrialisés dans le secteur agricole. Quoique fort pénalisé à titre de consommateur, le contribuable japonais y trouve son compte en tant que producteur[5].

Il va sans dire qu'en cette matière, le Canada n'est pas dénué de tout blâme. Les trois dernières décennies nous ont permis d'assister à la montée fulgurante de l'intervention gouvernementale canadienne, tant fédérale que provinciale, dans de nombreux secteurs de l'agriculture. La politique agricole du Canada repose en effet sur des programmes de protection des revenus tels que les programmes de stabilisation des revenus des agriculteurs[6] et les plans nationaux de gestion de l'offre[7].

Ainsi, par le biais de ces plans nationaux de gestion de l'offre ont été créés, à la fin des années 60 et au début des années 70, des offices de commercialisation dont le mandat consiste essentiellement à contrôler les prix et la production domestiques de certains produits agricoles de base, soit le lait, la volaille et les oeufs, de manière à maintenir le revenu des agriculteurs[8]. Ces systèmes de gestion de l'offre comportent deux composantes fondamentales: d'une part, le contrôle intérieur de la production et de la mise en marché du produit national et, d'autre part, le contingentement du volume des importations du produit en question. Malgré le fait que cette forme d'intervention gouvernementale s'apparente, ni plus ni moins, à une barrière non tarifaire en ce qu'elle a pour effet de limiter les importations, elle demeure légale à l'heure actuelle puisque l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*[9] en reconnaît toujours expressément l'existence, à titre d'exception, à son article XI.2.c)i)[10].

Les conflits découlant de l'existence de ces programmes de soutien gouvernementaux n'ont cessé de s'intensifier entre les principaux pays producteurs et exportateurs agricoles au cours de la dernière décennie. Il suffit de penser, à cet égard, à la guerre des céréales survenue au début des années 80 entre la CÉE et les États-Unis, dont les répercussions ont été désastreuses auprès des autres principaux pays exportateurs de produits agricoles[11].

La nécessité d'une réforme en profondeur des politiques agricoles nationales est ainsi devenue l'une des principales préoccupations de la communauté internationale. Sur le plan multilatéral, l'agriculture apparaît désormais sans conteste comme l'une des pierres angulaires de la ronde Uruguay. Il s'agit là d'une première dans toute l'histoire des négociations commerciales du GATT[12]. Sur le plan régional, le volet agricole s'est également vu reconnaître une place de choix: d'une part, dans l'un des chapitres de l'*Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis*[13] et, d'autre part, dans le cadre des négociations amorcées entre le Mexique, le Canada et les États-Unis et susceptibles de se concrétiser par l'entrée en vigueur de l'*Accord de libre-échange nord-américain* le 1er janvier 1994[14].

Les discussions tumultueuses qu'ont engendrées ces trois séries de négociations n'ont pas manqué de susciter un vent d'incertitude au sein de l'industrie agro-alimentaire canadienne. Les politiques agricoles de base du Canada ont en effet été remises en question dans le cadre de ces pourparlers. Le gouvernement canadien, aux prises avec un dilemme de taille " privilégier les intérêts de ses agriculteurs ou satisfaire aux demandes de la communauté internationale " a choisi de donner préséance au premier groupe d'intérêts tout en évitant de mesurer l'impact d'un tel choix sur la qualité de ses relations commerciales avec les superpuissances et sur sa capacité concurrentielle à l'échelle mondiale à plus ou moins long terme. Dans cette perspective se soulève la question suivante: cette prise de position du Canada est-elle susceptible d'assurer le plein essor et la compétitivité de l'industrie agro-alimentaire canadienne sur les marchés internationaux des produits agricoles?

Divisé en trois parties, la présente chronique consiste d'abord en une analyse du traitement accordé par l'ALÉ aux systèmes canadiens de gestion de l'offre. La seconde partie poursuit cet examen dans le cadre de l'ALÉNA alors que la dernière partie traite de la compatibilité des dispositions de l'ALÉNA relatives aux systèmes canadiens de gestion de l'offre avec le GATT.

I. RAPPEL DES POINTS SAILLANTS DE L'ALÉ RELATIVEMENT AUX SYSTÈMES CANADIENS DE GESTION DE L'OFFRE DANS LES SECTEURS DU LAIT, DE LA VOLAILLE ET DES OEUFS[15]

A. Examen des dispositions

Le chapitre 7 de l'ALÉ s'applique spécifiquement au commerce des produits agricoles entre le Canada et les États-Unis. Les éléments majeurs, pour les fins de la présente analyse, peuvent se résumer comme suit:

“ Les deux partenaires ont d'abord convenu, aux termes de l'article 401 de l'ALÉ, d'éliminer leurs tarifs douaniers sur une période de dix ans, qui varie généralement de 1% à 5% pour les produits non transformés et de 10% à 17,5% pour les produits transformés et surtransformés[16].

“ Par ailleurs, en ce qui concerne les restrictions quantitatives aux importations[17], l'article 710 de l'ALÉ prévoit le maintien des droits dont le Canada et les États-Unis jouissent de même que les obligations auxquelles ils sont tenus en vertu du GATT en ce qui concerne leurs échanges de produits agricoles non expressément couverts par le texte de l'ALÉ[18]. En termes pratiques, cela signifie que le secteur canadien des produits laitiers continue de bénéficier de toutes les protections que lui assure présentement le système de gestion de l'offre, conformément à l'exception prévue à l'article XI.2.c)i) du GATT et ce, nonobstant le fait que l'ALÉ ne l'établit pas de manière explicite.

“ Enfin, en contrepartie du droit que le Canada s'est vu reconnaître, aux termes de l'article 706 de l'ALÉ, de maintenir sous sa forme actuelle son système de gestion de l'offre dans les secteurs de la volaille et des oeufs, il a accepté d'accroître les quotas globaux à l'importation des poulets, de la volaille, des oeufs et de leurs produits dérivés en provenance des États-Unis, d'après les niveaux moyens des importations réalisées dans les années antérieures[19].

B. Commentaires

1. Le chapitre 7 de l'ALÉ et les négociations de l'Uruguay Round

Il serait certes malvenu de prétendre que l'objectif de libéralisation des échanges énoncé dans le préambule de l'ALÉ[20] est atteint aux termes des dispositions relatives aux systèmes canadiens de gestion de l'offre. En effet, bien que le Canada se soit résolu à accroître ses contingents en matière d'importations de volailles et d'oeufs “ et ce, aux seules fins de supporter son industrie de la transformation aux prises avec une concurrence américaine accrue “ il a réussi à préserver la structure binaire sur laquelle se fondent ses plans nationaux de gestion de l'offre dans les secteurs des produits laitiers, de la volaille et des oeufs[21].

Or, ce type d'intervention gouvernementale est aujourd'hui battu en brèche dans le cadre des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round. Considéré comme une importante source de distorsions aux échanges, plusieurs pays membres du GATT réclament aujourd'hui sa disparition. C'est d'ailleurs la recommandation qu'en a faite l'ancien Directeur général du GATT, Arthur Dunkel, dans le cadre du rapport qu'il a soumis au mois de décembre 1991 afin de tenter de dénouer l'impasse engendrée par les positions diamétralement opposées des États-Unis et de la CÉE[22]. Ainsi, quoique le contingentement du volume des importations des produits agricoles visés par les systèmes de gestion de l'offre soit toujours permis aux termes de l'article XI.2.c)i) du GATT, la majorité des Parties contractantes à l'Accord général exige aujourd'hui sa conversion en tarifs douaniers à la frontière, soit la forme la plus transparente et la moins dommageable de barrières protectionnistes[23].

Toutefois, le Canada refuse de se plier à cette demande de la communauté internationale. Il a plutôt choisi de donner préséance aux intérêts domestiques, soit ceux des agriculteurs canadiens malgré le fait qu'en agissant de la sorte, il risque de s'aliéner la majorité des autres pays membres du GATT[24]. Il persiste donc à réclamer non seulement le maintien de l'exception prévue à l'article XI.2.c)i) du GATT mais, encore plus, son renforcement.

Renforcer ou clarifier l'article XI.2.c)i) du GATT consiste, pour le Canada, à obtenir le droit d'imposer des contingents d'importation, non seulement à l'endroit des produits frais que constituent le lait cru, la volaille et les oeufs mais, également, à l'endroit de leurs formes dérivées

telles que la crème glacée, le yogourt, le pâté de foie de poulet, voire même les préparations alimentaires à base de lait, de volaille ou d'œufs[25].

Or, quelque soit le mérite de la position canadienne, elle va directement à l'encontre d'un rapport d'un Groupe spécial du GATT, présenté au mois de septembre 1989 à la suite d'une plainte formulée par les États-Unis à l'endroit de restrictions quantitatives appliquées par le Canada à l'importation de la crème glacée et du yogourt.

2. Le rapport du Groupe spécial du GATT relatif aux restrictions canadiennes à l'importation de la crème glacée et du yogourt[26]

Dans cette affaire[27], le Groupe spécial a, par une interprétation restrictive de l'article XI.2.c)i) du GATT, donné raison aux États-Unis en concluant que les mesures imposées par le Canada sur la crème glacée et le yogourt importés[28] ne pouvaient se justifier aux termes de cette disposition.

Le Groupe spécial a d'abord souligné l'insatisfaction que suscite, à l'heure actuelle, l'exception prévue à l'article XI.2.c)i) du GATT auprès de plusieurs Parties contractantes de même que la révision dont elle fait présentement l'objet dans le cadre de la ronde Uruguay[29]. Il a par la suite insisté sur la portée limitée de cette exception:

Cette disposition ne vis[e] pas à traiter les difficultés d'une industrie de transformation nationale qui, du fait des restrictions intérieures dont le produit frais fai[t] l'objet, [est] confrontée aux coûts plus élevés des matières premières, ce qui la rend [...] moins compétitive par rapport aux importations.[30]

Le Groupe spécial a ensuite examiné la conformité des restrictions appliquées par le Canada à l'importation de crème glacée et de yogourt avec les conditions énoncées à l'article XI.2.c)i) du GATT[31]. L'une de ces conditions est à l'effet suivant: «La restriction à l'importation et la restriction [...] de la production nationale doivent s'appliquer à des produits "similaires", quelle qu'en soit la forme [...]»[32]. À l'égard de cette condition, le Groupe spécial a, dans un premier temps, rappelé que la genèse de l'article XI.2.c)i) démontre que seuls les produits sensibles aux «caprices de la nature»[33], en d'autres termes, les produits frais tels que le lait cru, la volaille et les œufs, peuvent faire l'objet de restrictions domestiques, sur le plan de la production[34]. En se fondant sur cette constatation le Groupe spécial s'est, dans un second temps, penché sur la question de savoir si la crème glacée et le yogourt pouvaient être considérés comme des produits «similaires» au lait cru, soit le produit frais faisant l'objet, dans ce litige, de restrictions intérieures de l'offre en vertu de la réglementation canadienne pertinente. Après avoir indiqué que l'exception prévue à l'article XI.2.c)i) du GATT n'avait «[...] jamais été censée s'appliquer à la totalité, voir à la plupart, des formes transformées de tout produit frais particulier»[35], le Groupe spécial a répondu à cette question par la négative[36]. Deux considérations principales l'ont conduit à cette conclusion: d'une part, la crème glacée et le yogourt ne concurrencent pas directement le lait cru[37]; d'autre part, leur importation libre ne pourrait pas avoir pour effet de rendre inopérantes les restrictions appliquées par le Canada à la production domestique de lait cru[38].

Il s'ensuit qu'en dépit du fait que l'exception prévue à l'article XI.2.c)i) du GATT donne ouverture

à la possibilité, pour une Partie contractante, d'imposer des restrictions quantitatives à l'importation de certains produits agricoles, cette disposition doit recevoir une interprétation restrictive. En conséquence, malgré la prétention du Canada à l'effet contraire, ces restrictions ne peuvent porter sur des produits transformés comme la crème glacée et le yogourt.

En se fondant sur ces motifs, le Groupe spécial a recommandé aux Parties contractantes de requérir du Canada la levée des restrictions quantitatives imposées à l'endroit de la crème glacée et du yogourt importés ou, à tout le moins, le redressement de ces restrictions de manière à les rendre conformes aux obligations auxquelles il est tenu en vertu du GATT[39].

II. LES DISPOSITIONS DU CHAPITRE 7 DE L'ALÉNA RELATIVES AUX SYSTÈMES CANADIENS DE GESTION DE L'OFFRE DANS LES SECTEURS DU LAIT, DE LA VOLAILLE ET DES OEUFS

Aucune démarche n'a, à ce jour, été entreprise par le gouvernement du Canada afin de remodeler son droit interne sur les recommandations du Groupe spécial du GATT relatives aux restrictions canadiennes à l'importation de crème glacée et de yogourt[40]. Le Canada a en effet préféré attendre les résultats de la ronde Uruguay dans l'espoir “ il va sans dire fort ténu, sinon vain “ que les négociateurs lui concèdent le maintien et l'élargissement de la portée de l'article XI.2.c)i) du GATT[41]. C'est dans ce climat des plus incertains que l'on doit examiner les dispositions de l'ALÉNA portant sur les systèmes canadiens de gestion de l'offre.

Le Canada n'a certes pas décidé de participer aux négociations visant à la création d'une zone de libre-échange nord-américaine en raison de l'importance de ses échanges agricoles avec le Mexique. Le commerce agricole entre ces deux pays est en effet relativement faible, et complémentaire plutôt que concurrentiel[42]. Dans sa décision de participer à ces négociations, le Canada a cependant pris en considération les échanges commerciaux de produits agro-alimentaires entre l'Oncle Sam et le Mexique. De très loin les principaux fournisseurs de produits agricoles du Mexique, les États-Unis absorbent également plus de 90% des exportations agricoles mexicaines[43].

Si, donc, Ottawa a choisi de se joindre aux négociations entamées entre les États-Unis et le Mexique[44], c'est pour trois raisons de nature essentiellement défensive[45]:

“ d'abord, afin d'assurer l'accès, sur un pied d'égalité avec les États-Unis, des biens, services et capitaux canadiens au Mexique;

“ ensuite, afin de résoudre certains points de désaccord survenus ces dernières années avec les États-Unis, tout en évitant la réduction des avantages et des obligations de l'ALÉ; et,

“ enfin, afin de veiller à ce que le Canada demeure un endroit attrayant pour les investisseurs désireux de couvrir l'ensemble du marché nord-américain.

Après plus d'un an de négociations, le Mexique, le Canada et les États-Unis concluent l'accord trilatéral de libre-échange le 17 décembre 1992[46]. Ils se sont engagés dans ces négociations à

titre de partenaires à part entière et égaux. Il n'était nullement question de négocier à nouveau les dispositions de l'ALÉ mais seulement de les renforcer et ce, dans quelques cas spécifiques seulement. Ainsi, bien que l'objectif des trois parties reposait sur la conclusion d'une entente tripartite, il avait dès le départ été convenu que plusieurs aspects des négociations pourraient être réglés grâce à des accords bilatéraux.

Cette formule à deux volets “ l'un trilatéral, l'autre bilatéral “ a d'ailleurs été privilégiée par les négociateurs en ce qui concerne le secteur agricole. La question de l'accès aux marchés fait en effet l'objet d'ententes bilatérales séparées, l'une entre les États-Unis et le Mexique[47] et l'autre, entre le Canada et le Mexique[48]. Par contre, des dispositions à portée trilatérale régissent les mesures de soutien interne pour l'agriculture[49], les subventions à l'exportation de produits agricoles[50] et les mesures sanitaires et phytosanitaires[51].

Dans le cadre des négociations de l'ALÉNA, l'un des objectifs visés par le Canada en ce qui concerne le volet agricole était de préserver ses plans nationaux de gestion de l'offre dans les secteurs du lait, de la volaille et des oeufs. En contrepartie de quelques concessions, les attentes du Canada ont été pleinement satisfaites à cet égard. En effet, dans le cadre de l'entente bilatérale canado-mexicaine sur les barrières tarifaires et non tarifaires, le Canada a réussi à sauvegarder ses droits en vertu de l'article XI.2.c)i) du GATT[52] et, par conséquent, ses systèmes de gestion de l'offre[53].

En soi, cette sauvegarde n'a rien d'étonnant: elle ne fait que calquer, sur le plan nord-américain, la position revendiquée par le Canada sur la scène internationale. La situation s'avère toutefois plus discutable lorsque l'on examine la *Liste du Canada* relative aux produits bénéficiant de cette sauvegarde[54]. Figurent sur cette liste non seulement les produits frais tels que les poulets à griller[55], le lait[56] et les oeufs[57] mais, également, tous leurs produits transformés et surtransformés comme, par exemple, les saucisses à base de chair de volaille[58], le fromage cheddar râpé[59] ou, encore, les plats cuisinés à base de chair de volailles, de lait ou d'oeufs[60].

III. LA COMPATIBILITÉ DE L'ENTENTE BILATÉRALE CANADA-MEXIQUE SUR LE VOLET AGRICOLE AVEC L'ARTICLE XXIV DU GATT

Cet aperçu du traitement que fait l'ALÉNA des systèmes canadiens de gestion de l'offre dans les secteurs laitier, avicole et des oeufs nous permet de constater que non seulement le maintien, mais encore plus, le renforcement de l'article XI.2.c)i) du GATT ont été présumés par le Canada et le Mexique dans le cadre de leur entente agricole bilatérale.

En agissant de la sorte, ces deux partenaires ont fait le choix d'ignorer, le temps de la conclusion de cette entente, deux aspects des plus fondamentaux:

“ d'une part, la remise en question de l'existence de l'article XI.2.c)i) du GATT dans le cadre des négociations commerciales multilatérales de la ronde Uruguay[61]; et,

“ d'autre part, le rapport d'un Groupe spécial du GATT recommandant aux Parties contractantes de demander au Canada la levée de ses restrictions quantitatives à l'importation de certains produits transformés, à savoir la crème glacée et le yogourt, s'agissant de mesures gouvernementales ne pouvant, selon lui, se justifier au titre de l'exception prévue à l'article XI.2.c)i) du GATT[62].

Bien sûr, la possibilité d'une incompatibilité entre l'ALÉNA et le GATT a été envisagée par les négociateurs de l'ALÉNA: la préséance est, en pareil cas, accordée à l'entente tripartite plutôt qu'à l'Accord général[63] ce qui, *a priori*, apparaît conforme à la pratique applicable dans ce domaine[64].

A priori il va sans dire, car il ne faut pas oublier que les zones de libre-échange, au même titre que les unions douanières, tirent leur légalité du seul fait que le GATT en permet la création à son article XXIV.

Or, tel qu'il se dégage de cette disposition, il n'est pas permis à toutes les zones de libre-échange de voir le jour. Seules celles satisfaisant aux exigences de l'article XXIV sont susceptibles de recevoir la bénédiction des autres parties contractantes[65]. L'une de ces exigences est à l'effet suivant: l'entente constitutive de la zone en question doit s'appliquer dans la seule limite des restrictions autorisées aux termes de l'article XI[66].

Cette exigence a d'ailleurs été reprise dans le texte même de l'ALÉNA, dont l'article 309(1) établit expressément qu'«aucune des Parties ne pourra adopter ou maintenir une interdiction ou une restriction à l'importation d'un produit d'une autre Partie [...] sauf en conformité avec l'article XI de l'Accord général, et ses notes interprétatives [...]».

À la lumière de ce qui précède, les conclusions suivantes s'imposent, à défaut d'une démonstration claire à l'effet contraire: d'abord, l'entente agricole canado-mexicaine, à tout le moins en ce qui concerne les programmes canadiens de gestion de l'offre dans les secteurs laitier, avicole et des oeufs, constitue une entorse à la lettre et à l'esprit des articles 309 de l'ALÉNA et XXIV du GATT; par ailleurs, la protection qu'elle semble accorder aux agriculteurs canadiens évoluant dans ces secteurs s'avère des plus précaires lorsqu'elle est mise en parallèle avec la situation prévalant sur la scène internationale.

CONCLUSION

Que doit-on dégager de cette analyse? Plusieurs hypothèses pourraient, sans doute, être soumises. Nous avons retenu la suivante: le Canada n'a pas encore admis le fait qu'il va devoir, tôt ou tard, restructurer son économie afin de s'adapter à ce phénomène de la mondialisation des échanges auquel nous assistons depuis le milieu des années 80[67]. Rien n'indique, en effet, que le Canada est en voie de se doter des outils nécessaires à l'accroissement de sa capacité concurrentielle à l'échelle mondiale[68]. Si l'on se limite au seul cas de l'agriculture, les sommes dépensées par le Canada et les provinces afin de soutenir les prix des produits de même que les revenus des agriculteurs n'ont cessé de croître à un rythme effarant au cours des trois dernières décennies et ce, malgré une dette publique sans précédent.

De façon plus spécifique, le Canada et les provinces vont devoir, bon gré, mal gré, accepter la disparition prochaine de l'article XI.2.c)i) du GATT et, par conséquent, l'élimination des restrictions quantitatives à l'importation des produits agricoles. La plupart des spécialistes sur la question s'entendent en effet pour dire que cette disparition est inévitable en raison des changements profonds et inéluctables qui se produisent actuellement sur les marchés mondiaux

des produits agricoles. La réalité prévalant au sein de ce secteur économique consiste dorénavant, non plus en plusieurs marchés domestiques fermés mais, au contraire, en un seul marché global et intégré[69]. L'industrie agro-alimentaire canadienne ne peut plus ignorer cette nouvelle réalité économique. S'acharner, comme elle le fait, à vouloir maintenir un système prédominé par l'intervention gouvernementale et la protection des produits nationaux risque, à plus ou moins long terme, de rendre ce secteur encore moins concurrentiel qu'il ne l'est déjà[70]. Dans ce contexte de mondialisation des échanges agricoles, le protectionnisme n'a tout simplement plus sa place[71].

Les politiques agricoles canadiennes requièrent des changements majeurs. Il serait certes préférable que ces changements surviennent dans le cadre des négociations commerciales multilatérales du GATT: le Canada et ses deux partenaires nord-américains n'auraient alors d'autres choix que de les intégrer dans leur entente tripartite. Cependant, même dans le cas où les négociations de la ronde Uruguay devaient se solder par un échec, et même en l'absence de la ratification de l'ALÉNA par la Chambre des représentants et le Sénat américains, ces changements s'avèreront tout aussi essentiels quoique, sans doute, plus difficiles à réaliser.

[1]

Professeure adjointe à la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke. Cette chronique s'inspire en partie d'une conférence prononcée à Ottawa en 1993 dans le cadre du congrès annuel des Sociétés savantes.

[2]À titre d'exemple, les surplus de blé sont aujourd'hui évalués à près de deux années d'échanges mondiaux: Delbert FITCHETT, «L'agriculture», dans J. Michael FINGER et Andrzej OLECHOWSKI (dir.), *L'Uruguay Round: une introduction aux négociations commerciales multilatérales*, Washington, D.C., Banque mondiale, 1987, p. 151.

[3]Alors qu'en 1970, la Communauté économique européenne (ci-après citée: «C.É.E.») importait environ 20 millions de tonnes métriques, elle en exportait près de 25 millions en 1990: William M. MINER, *A GATT Deal Will Benefit Canadian Agriculture but Policies Changes Are Inevitable Whatever the Outcome*, Occasional Papers in International Trade Law and Policy, no 23, Ottawa, Centre for Trade Policy and Law, 1992, p. 3.

[4]Voir notamment James T. BONNEN, «Institutions, Instruments, and Driving Forces Behind U.S. National Agricultural Policies», dans Kristen ALLEN et Katie MACMILLAN (dir.), *U.S. Canadian Agricultural Trade Challenges: Developing Common Approaches*, Proceedings of a Symposium Held at Spring Hill Conference Center, Wayzata, Minnesota, July 22-24, 1987, Cosponsored by National Center for Food and Agricultural Policy at Resources for the Future and C.D. Howe Institute, Washington, D.C., Resources for the Future, 1988, pp. 21 et 25.

[5] Jon G. FILIPEK, «Agriculture in a World of Comparative Advantage: The Prospects for Farm Trade Liberalization in the Uruguay Round of GATT Negotiations», (1989) 30 *Harv. Int'l L.J.* 123, 135.

[6] En ce qui concerne la nature et l'étendue des programmes canadiens fédéraux et provinciaux de stabilisation des revenus des agriculteurs, voir notamment Grace SKOGSTAD, *The Politics of Agricultural Policy-Making in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1987, pp. 53-83.

[7] Voir notamment *id.* pp. 84-120.

[8] Un premier plan national de gestion de l'offre est créé en 1970, à la suite de la proclamation de la *Loi sur la Commission canadienne du lait* le 31 octobre 1966 (L.R.C. (1985), c. C-15). Six ans s'écoulent avant qu'entre en vigueur la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme* (L.R.C. (1985), c. F-4, mod. par la *Loi sur les offices des produits agricoles*, L.C. 1993, c. 3). Grâce à cette seconde législation sont mis sur pied quatre autres plans nationaux de gestion de l'offre: le plan national des oeufs en 1972, celui du dindon en 1973, celui du poulet en 1978 ainsi que le plan national des oeufs d'incubation de poulet et de chair en 1986: voir Henri-Louis GAGNON, *Description et évolution des plans nationaux de commercialisation des produits agricoles*, Québec, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, 1989, p. 1.

[9]

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, [1948] R.T. Can. no 31 (ci-après cité: «GATT» ou «Accord général»).

[10] L'article XI.2.c)i) du GATT se lit comme suit:

«2. Les dispositions du paragraphe premier du présent article ne s'étendront pas aux cas suivants:

[...]

c) restrictions à l'importation de tout produit agricole ou produit des pêcheries, quelle que soit la forme sous laquelle ces produits sont importés, quand elles sont nécessaires à l'application de mesures gouvernementales ayant pour effet:

i) de restreindre la quantité du produit national similaire qui peut être mise en vente ou produite ou, à défaut de production nationale importante du produit similaire, celle d'un produit national auquel le produit importé peut être substitué directement».

[11] À cet égard, voir notamment Marc-A. GAGNON, *Analyse des politiques supra-nationales et nationales de sécurité des revenus agricoles*, Projet d'intervention présenté à l'É.N.A.P. en vue de l'obtention de la maîtrise en administration publique, Québec, 1992, pp. 4, 9, 47, 79 et 80; Carlisle Ford RUNGE, «The Assault on Agricultural Protectionism», (1988-89) 67 *Foreign Affairs* 133, 143 et 144; J.G. FILIPEK, *loc. cit.*, note 4, 124-126.

[12] Sur la question du traitement du secteur agricole dans le cadre des négociations commerciales multilatérales de la ronde Uruguay, voir notamment Bernard M. HOEKMAN, «Agriculture and the Uruguay Round», (1989) 23 *Journal of World Trade* 83; J.G. FILIPEK, *loc. cit.*, note 4, 146-161; Jack H. WARREN, «Le GATT et le commerce des produits agricoles: D'où venons-nous, où en sommes-nous et où allons-nous?», (1988) 36 *Canadian Journal of Agricultural Economics* 575; Andrew F. COOPER, *The Cairns Group, Agricultural Trade and the Uruguay Round: A «Mixed» Coalition in Operation*, Occasional Papers in International Trade Law and Policy, no 7, Ottawa, Centre for Trade Policy and Law, 1990; William M. MINER, *The GATT Negotiations and Canadian Agriculture: Preparing for Brussels Ministerial Meeting*, Discussion Paper Prepared for a Workshop on the GATT Agricultural Trade Negotiations, no 14, Ottawa, Centre for Trade Policy and Law, 1990.

[13] *Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis d'Amérique*, [1989] R.T. Can. no 3, c. 7 [ci-après citée: «ALÉ»].

[14] *Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis d'Amérique et le gouvernement des États-Unis du Mexique*, 17 décembre 1992, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1992 (ci-après citée: «ALÉNA» ou «entente tripartite» ou «accord trilatéral de libre-échange»). Au Canada, les deux Chambres du Parlement ont déjà ratifié l'ALÉNA. Le 27 mai 1993, la Chambre des communes, par un vote de 140 contre 124 (Manon CORNELLIER, «Ottawa adopte le projet de loi sur le libre-échange», *La Presse*, 28 mai 1993, p. A-7), a procédé à l'adoption du projet de loi de mise en oeuvre de l'entente (*Loi portant mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange nord-américain*, Projet de loi C-115, 3e session, 34e législature (Can.)) tandis que le Sénat a entériné cette décision le 23 juin 1993 (47 votes contre 30). L'ALÉNA n'a toutefois pas encore fait l'objet d'une ratification de la part du Congrès américain et du Sénat mexicain. Voir notamment, en ce qui concerne le processus de ratification des traités applicable aux États-Unis et au Mexique: CANADA, MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES ET COMMERCE EXTÉRIEUR, *L'ALÉNA: Qu'en est-il au juste?*, Ottawa, Ministère des Affaires Extérieures et Commerce Extérieur, 1993, p. 21 (ci-après cité: «L'ALÉNA: Qu'en est-il au juste?»).

[15] Voir notamment CANADA, MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES, *Accord de*

libre-échange entre le Canada et les États-Unis “ *Le commerce: la clé de l'avenir*, Ottawa, Ministère des Affaires Extérieures, 1987, pp. 26-29; Jon R. JOHNSON et Joel S. SCHACHTER, *The Free Trade Agreement: A Comprehensive Guide*, Aurora, Canada Law Book, 1988, pp. 58-60; QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION, DIRECTION DE L'ÉCONOMIE, *Document d'information* “ *L'industrie bio-alimentaire québécoise et les défis commerciaux de la prochaine décennie*, Québec, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, 1990, pp. 109-112 (ci-après cité: «*L'industrie bio-alimentaire québécoise et les défis commerciaux de la prochaine décennie*»).

[16] Une exception à la règle de l'article 401 a néanmoins été prévue à l'article 702 en faveur des fruits et des légumes frais. Pendant 20 ans, chaque Partie pourra rétablir le taux de droit de douane de la nation la plus favorisée (ci-après citée: «NPF») en cas d'affaissement des prix, afin de donner à son industrie horticole la possibilité de s'ajuster à un environnement commercial plus ouvert. Ce taux de droit temporaire, qui ne peut être imposé qu'une fois par période de douze mois, ne peut dépasser le taux de droit NPF. À cet égard, voir STRATÉGICO INC., *Accord de libre-échange Canada* “ *États-Unis: Pour réussir*, Montréal, 1990, p. 9.

[17] L'expression «restrictions quantitatives» réfère à toute «[m]esure visant directement à limiter la quantité maximale d'un produit importé ou exporté, pendant une période spécifiée»: QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES INTERNATIONALES, DIRECTION GÉNÉRALE DE LA POLITIQUE COMMERCIALE, *Le Québec et l'Accord de libre-échange nord-américain*, Québec, Ministère des Affaires Internationales, 1993, p. 91 (ci-après cité: «*Le Québec et l'Accord de libre-échange nord-américain*»).

[18] L'article 710 de l'ALÉ est à l'effet suivant:

«Sauf stipulation expresse à l'effet contraire dans le présent chapitre, les Parties conservent, relativement aux produits agricoles, aux aliments, aux boissons et à certains produits connexes, les droits et obligations prévus dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce [...] et les accords négociés dans le cadre du GATT, y compris leurs droits et obligations en vertu de l'article XI de l'Accord général».

[19] L'article 706 de l'ALÉ se lit comme suit:

«Si le Canada maintient ou instaure des restrictions quantitatives à l'importation d'un des produits suivants, il devra permettre leur importation selon les modalités suivantes:

a) pour une année donnée, le contingent global d'importation de poulets et de produits du poulet, tels que définis à l'annexe 706, ne sera pas inférieur à 7,5% de la production nationale de poulet au Canada l'année précédente;

b) pour une année donnée, le contingent global d'importation de dindons et de produits du dindon, tels que définis à l'annexe 706, ne sera pas inférieur à 3,5% du contingent national de production de dindon au Canada pour cette année-là; et

c) pour une année donnée, les contingents globaux d'importation d'oeufs et d'ovoproduits ne seront pas inférieurs aux pourcentages suivants de la production nationale d'oeufs en coquille au Canada l'année précédente:

- (i) 1,647% pour les oeufs en coquille,
- (ii) 0,714% pour les oeufs congelés, liquides et surtransformés, et
- (iii) 0,627% pour la poudre d'oeuf.

Ainsi, les quotas d'importation pour la viande de volaille sont passés de 6,3% à 7,5% de la production canadienne de poulet, de 2% à 3,5% pour la dinde, et de 0,675% à 1,647% dans le cas des oeufs en coquille (QUÉBEC, MINISTÈRE DU COMMERCE EXTÉRIEUR ET DU DÉVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE, *L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis: Analyse dans une perspective québécoise*, Québec, Ministère du Commerce Extérieur et du Développement Technologique, 1988, p. 18). Cette concession de la part du Canada vise, en réalité, à permettre à son industrie de la transformation de s'ajuster à l'élimination graduelle des tarifs douaniers prévue à l'article 401 de l'ALÉ. Est en effet désormais accrue la possibilité, pour l'industrie canadienne de la transformation, d'acheter ses intrants auprès des producteurs américains dans le cas où il en résulte un coût total de fabrication moindre, une fois les frais de transport inclus (John M. WARNOCK, «Farmers and Food Industries Lose More Than They Gain “ Agricultural Concessions», (1988) 10 *The Facts on Free Trade “ Canada Don't Trade it Away* 57, 58 et 59; *L'industrie bio-alimentaire québécoise et les défis commerciaux de la prochaine décennie*, op. cit., note 14, pp. 112 et 159).

[20] Le préambule de l'ALÉ énonce l'engagement politique qu'ont pris le Canada et les États-Unis en concluant l'ALÉ. Les gouvernements des deux pays ont notamment résolu «d'adopter des règles claires et mutuellement avantageuses régissant leurs échanges commerciaux, [...] de réduire les distorsions commerciales résultant d'actions gouvernementales [...]» ainsi que «de faire fond sur leurs droits et obligations mutuels aux termes de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et d'autres instruments de coopération multilatéraux et bilatéraux [...]».

[21] Voir, *supra*, notes 7 à 9 et le texte correspondant.

[22] COMITÉ DES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES, *Projet d'acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round*, Genève, Secrétariat du GATT, 20 décembre 1991 (ci-après cité: «Rapport Dunkel»). Pour une analyse des recommandations du Rapport Dunkel relatives au volet agricole, voir QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION, *Le GATT et les négociations multilatérales de l'Uruguay Round “ Le Projet d'accord relatif à l'agriculture “ Principales dispositions et implications* par Bertrand BELZILE, Québec, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, 1991, pp. 3-8; W.M. MINER op. cit., note 2, pp.

10-12; Jean-Denis FRÉCHETTE, *GATT: Le Rapport Dunkel et les politiques agricoles québécoises*, Bulletin d'actualité 93-10F, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, Division de l'économie, 1992, pp. 2-5.

[23] Voir notamment W.M. MINER, *op. cit.*, note 11, pp. 22 et 23; W.M. MINER, *op. cit.*, note 2, p. 13.

[24] Le commentaire suivant de l'auteur William Miner s'avère des plus éloquents à cet égard: «Dairy, poultry and egg producers continue to urge the government to oppose tariffication for these sectors and to pursue arrangements to maintain their supply-management programs. Since these systems attract broad support [in Canada], partly on the basis of political and social arguments, and the issue is particularly sensitive as Quebec is a major dairy province, the government has defended their position. But it has been evident for months that the Canadian position on Article XI would not prevail» (W.M. MINER, *op. cit.*, note 2, pp. 14 et 15; voir également J.-D. FRÉCHETTE, *op. cit.*, note 21, pp. 5-11). Il importe de noter que la position du Canada concernant l'article XI.2.c)i) du GATT est diamétralement opposée à celle adoptée par les treize autres membres du Groupe de Cairns. Mis sur pied grâce à l'initiative de l'Australie afin de défendre les intérêts de quatorze pays exportateurs de produits agricoles, dont le Canada, dans le cadre des négociations commerciales multilatérales de la ronde Uruguay, le Groupe de Cairns endosse en effet le double principe de la conversion des restrictions quantitatives à l'importation en droits de douane et de la réduction progressive de l'ensemble des tarifs douaniers (voir QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES INTERNATIONALES, *Les négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round: Perspective québécoise*, Québec, Ministère des Affaires Internationales, 1990, pp. 32 et 33 (ci-après cité: «*Perspective québécoise*»); A.F. COOPER, *op. cit.*, note 11, pp. 9-11; W.M. MINER, *op. cit.*, note 11, pp. 12-14).

[25] Voir notamment W.M. MINER, *op. cit.*, note 11, pp. 14-16; *Perspective québécoise, op. cit.*, note 23, pp. 33-35; Madeleine DROHAN, John SAUNDERS et Bruce LITTLE, «World Economy Given Boost: EC “ Washington Agreement on Farm Subsidies Averts Trade War», *The [Toronto] Globe and Mail*, 21 novembre 1992, pp. A-1 et A-7; PRESSE CANADIENNE, «Agriculture: le Canada tient à protéger les commissions de mise en marché», *La Presse*, 15 décembre 1992, p. C-4; THE BUREAU OF NATIONAL AFFAIRS INC., «Trade Minister Says Canada's Position Unchanged on GATT Supply Management Issue», *International Trade Reporter*, 27 janvier 1993, p. 136.

[26] *Canada “ Restrictions à l'importation de crème glacée et de yoghourt (États-Unis c. Canada) (1989), GATT Doc. L/6568, Supp. no 36 I.B.D.D. (1990) 71 (ci-après cité: «Canada “ Restrictions à l'importation de crème glacée et de yoghourt»).*

[27] *Id.*

[28] Ces mesures prenaient la forme de licences d'importation et de quotas globaux annuels (*id.*, par. 6 et 7, p. 72).

[29] *Id.*, par. 60, p. 90.

[30] *Id.*

[31] Voir GATT, précité, note 8, art. XI.2.c)i).

[32] *Canada "Restrictions à l'importation de crème glacée et de yoghourt"*, précité, note 25, par. 62, p. 91.

[33] *Id.*, par. 66, p. 92.

[34] *Id.*

[35] *Id.*, par. 69, p. 94.

[36] Le Groupe spécial s'est fondé sur la note interprétative relative à l'article XI.2.c)i) du GATT afin de répondre à la question sous étude. Aux termes de cette note, l'imposition de restrictions quantitatives à l'importation de produits transformés n'est possible que dans la seule mesure où ces produits transformés importés remplissent les quatre conditions suivantes: (i) ils doivent se trouver «à un stade de transformation peu avancé»; (ii) ils doivent être «encore périssables»; (iii) ils doivent «concurrence[r] directement le produit [...] frais [...]»; et (iv) «s'ils étaient importés librement, [ils] tendraient à rendre inopérantes les restrictions appliquées à l'importation du produit frais» (*id.*, par. 68, p. 93).

[37] Tel que l'a souligné le Groupe spécial à cet égard: «[L]'expression "concurrentent *directement*" [contenue dans la note interprétative relative à l'article XI.2.c)i) du GATT] impos[e]

une prescription plus restrictive que le simple terme "concurrent". [...] L'essence de la concurrence directe réside dans le fait qu'un acheteur [est] fondamentalement indifférent s'il doit choisir entre un produit ou un autre et s'il considère qu'ils peuvent se substituer l'un à l'autre au niveau de leur utilisation. La concurrence existant entre le lait cru et la crème glacée et le yoghurt n'est que limitée» (*id.*, par. 73, p. 95).

[38] Ainsi que l'a noté le Groupe spécial: «Les importations de crème glacée et de yoghurt non soumises à restrictions au cours des cinq années qui ont précédé la mise en place, en 1988, des restrictions représentaient en moyenne, respectivement, les deux dixièmes de 1 pour cent de la production canadienne de ces produits. Leur incidence sur la production totale de lait cru au Canada ne peut être considérée qu'infime» (*id.*, par. 74, p. 96).

[39] *Id.*, par. 85, p. 100.

[40] L'inefficacité du mécanisme de règlement des différends prévu aux articles XXII et XXIII de l'Accord général et sur la base duquel sont établis les groupes spéciaux est décrite depuis plusieurs années. Cette inefficacité résulte notamment du fait que l'article XXIII du GATT n'attribue aucun effet obligatoire aux rapports de ces groupes spéciaux. Il s'ensuit qu'une Partie contractante peut, malgré une conclusion défavorable émise à son endroit par un groupe spécial et malgré les risques de représailles de la part des autres Parties contractantes, décider d'ignorer les recommandations formulées par le groupe spécial. Sur ce point, voir par exemple John H. JACKSON et William J. DAVEY, *Legal Problems of International Economic Relations*, 2e éd., St. Paul, West, 1986, pp. 332-359; Robert E. HUDEC, «GATT Dispute Settlement After the Tokyo Round: an Unfinished Business», (1980) 13 *Cornell Int'l L.J.* 145; J.R. JOHNSON et J.S. SCHACHTER, *op. cit.*, note 14, pp. 152-156; *Conciliation " Amélioration des règles et procédures de règlement des différends du GATT* (1989), GATT Doc. L/6489, Supp. no 36 I.B.D.D. (1990) 64.

[41] Voir COMMISSION CANADIENNE DU LAIT, DIRECTION DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE, DES POLITIQUES ET DES COMMUNICATIONS, *Rapport annuel 1991-1992*, Ottawa, Ricochet Design Studio, 1992, p. 10; James RUDE, Michael VON MASSOW et Larry J. MARTIN, *Implications of the Dunkel Proposal for an Agreement in G.A.T.T. on the Canadian Agriculture and Food Sector*, Guelph, George Morris Centre, 1992, pp. 31, 32 et 40.

[42] Moins de 1% du volume total des exportations de produits agro-alimentaires canadiens est destiné au Mexique. Ainsi, en 1991, des exportations agricoles d'une valeur de 67 millions de dollars ont été acheminées par le Canada vers le marché mexicain, ce qui fait du Mexique le quinzième importateur le plus important pour le Canada en ce qui concerne ce secteur économique

(Lettre de Peter H. SUTHERLAND aux membres du Comité fédéral/ provincial des politiques de commerce agricole, «L'Agriculture et les négociations commerciales trilatérales entre le Canada, les États-Unis et le Mexique: Document de discussion», 7 mars 1991, Ottawa, p. 4; UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES, *L'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA)* “*Mémoire présenté par l'Union des producteurs agricoles à la Commission parlementaire sur l'Accord de libre-échange nord-américain*, Longueuil, 1993, p. 3 (ci-après cité: «UPA»)). Le Mexique s'affiche par ailleurs comme le huitième fournisseur du Canada en ce qui concerne les approvisionnements en produits agro-alimentaires. Le Canada a en effet importé en 1991 des produits agricoles mexicains évalués à environ 150 millions de dollars, soit moins de 2% de ses importations de produits agricoles (P.H. SUTHERLAND, *op. cit.*; UPA, *op. cit.*). L'on doit également prendre note du fait que déjà près de 75% des produits agricoles mexicains entrent en franchise au Canada alors que ce pourcentage grimpe à 90% en ce qui concerne les produits agro-alimentaires canadiens admis en franchise au Mexique (P.H. SUTHERLAND, *op. cit.*, p. 3).

[43] QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION, SERVICE DES POLITIQUES COMMERCIALES, DIRECTION DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES, *Études sectorielles des enjeux bioalimentaires de l'Accord de libre-échange nord-américain*, Québec, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, 1992, p. vii.

[44] L'ALÉNA est né d'une initiative du président mexicain, Carlos Salinas de Gortari, dans le cadre de son vaste programme de réforme économique amorcé depuis le milieu des années 80 et visant à l'élimination progressive de la politique hautement protectionniste jusqu'alors en vigueur dans son pays. C'est ainsi qu'en 1990, à son retour d'un voyage en Europe où il avait, sans succès, essayé d'attirer des capitaux européens, il décide de tenter sa chance du côté américain. Il s'adresse alors au président américain Georges Bush, à qui il propose la création d'une zone bilatérale de libre-échange (COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, PARLEMENT EUROPÉEN, *Rapport de la commission des relations économiques extérieures sur l'accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) entre les États-Unis, le Canada et le Mexique*, PE 201.930/déf., Luxembourg, Secrétariat du Parlement européen, 18 novembre 1992, p. 6). Cette proposition est acceptée par le président américain qui voit en elle la possibilité de mettre en oeuvre ce qu'il appellera son «Enterprise for the Americas Initiative» (John CIACCIA, «La politique commerciale du Québec», Conférence, Montréal, 7 octobre 1992 [non-publiée], p. 13 (ci-après cité: «*La politique commerciale du Québec*»)), soit un projet d'envergure visant «à signer avec chacun des pays de l'hémisphère un accord bilatéral de libre-échange, le Mexique n'étant à cet égard que le premier jalon de cette entreprise» (*La politique commerciale du Québec, id.*).

[45] Voir *L'ALÉNA: Qu'en est-il au juste?*, *op. cit.*, note 13, pp. 9 et 10; Pierre S. PETTIGREW, *L'Accord de libre-échange nord-américain: Le commerce avant l'aide* “*Mémoire présenté à la Commission parlementaire des institutions de l'Assemblée nationale du Québec*, Montréal, 1993, pp. 5 et 6; Henri-Louis GAGNON, «L'Amérique du Nord, un seul et même marché dès 1994», (1992) 2 (3) *Carrefour bioalimentaire* 20.

[46] Bien que les pourparlers officiels entre le Mexique, les États-Unis et le Canada commencent à Toronto le 21 juin 1991, les trois pays annoncent leur intention de conclure cet accord commercial trilatéral dès le 5 février 1991. Ces pourparlers conduisent, le 12 août 1992, à la conclusion d'une entente de principe sur l'ALÉNA. Le 7 octobre 1992, à San Antonio (Texas), le ministre canadien de l'Industrie et du Commerce extérieur Michael Wilson, l'ambassadeur américain Carla Hills et le secrétaire mexicain Serra Pucho paraphent l'ALÉNA en présence du premier ministre canadien Brian Mulroney, du président américain Georges Bush et du président mexicain Carlos Salinas de Gortari. Au moment d'apposer leur signature sur le texte de l'ALÉNA, le 17 décembre 1992, les chefs des trois gouvernements signifient leur intention de le faire approuver dans leur pays respectif. L'entrée en vigueur de l'ALÉNA, fixée au 1er janvier 1994, demeure toutefois conditionnelle non seulement à la ratification de l'entente par les États-Unis et le Mexique mais, également, à la conclusion d'accords additionnels en matière de main-d'oeuvre et d'environnement: voir *L'ALÉNA: Qu'en est-il au juste?*, *op. cit.*, note 13, pp. 1, 11 et 12. Or, les moyens déployés par certains groupes de pression américains opposés à l'ALÉNA ne sont pas sans nuire au processus d'adoption de l'entente tripartite: voir par exemple John SAUNDERS, «Ruling Favours NAFTA Foes: Clinton Could Push Ahead If Willing to Weather Flak», *The [Toronto] Globe and Mail*, 1er juillet 1993, pp. A-1 et A-2.

[47] ALÉNA, précité, note 13, art. 703.2 et Annexe 703.2.A.

[48] *Id.*, art. 703.2 et Annexe 703.2.B. Du fait de leur incorporation dans l'ALÉNA par le biais de l'Annexe 702.1.1., les articles 701-702, 704-707 et 710-711 de l'ALÉ, relatifs aux barrières tarifaires et non tarifaires, gouvernement toujours le commerce des produits agricoles entre le Canada et les États-Unis.

[49] ALÉNA, précité, note 13, art. 704.

[50] *Id.*, art. 705.

[51] *Id.*, art. 709-724.

[52] Cette sauvegarde, prévue au paragraphe 7 de l'Annexe 703.2.B. de l'ALÉNA, est formulée comme suit:

«7. Nonobstant le paragraphe 6 et l'article 309 [lesquels incorporent l'article XI de l'Accord général et ses notes interprétatives]:

a) les droits et obligations des Parties aux termes de l'article XI.2.c)(i) de l'Accord général et les droits incorporés par l'effet de l'article 309 ne s'appliqueront, en ce qui concerne le commerce des produits agricoles, qu'aux produits laitiers, aux produits de la volaille et aux ovoproduits mentionnés dans l'appendice 703.2.B.7; et

b) l'une ou l'autre des Parties pourra adopter ou maintenir à l'égard des produits laitiers, des produits de la volaille et des ovoproduits admissibles une interdiction, une restriction ou un droit à l'importation qui soit conforme à ses droits et obligations aux termes de l'Accord général.»

[53] Voir *Le Québec et l'Accord de libre-échange nord-américain*, *op. cit.*, note 16, p. 38; H.-L. GAGNON, *loc. cit.*, note 44, 21; CANADA, MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, *L'ALÉNA ... sa signification pour les produits laitiers, la volaille et les oeufs*, Ottawa, Ministère de l'Agriculture, 1992, p. 1.

[54] Voir ALÉNA, précité, note 13, Appendice 703.2.B.7, *Produits laitiers, produits de la volaille et ovoproduits* “*Liste du Canada*.”

[55] *Id.*, numéro tarifaire 0105.11.20 (Poulets à griller de l'espèce *Gallus domesticus* destinés à la production intérieure, d'un poids n'excédant pas 185 g).

[56] *Id.*, numéro tarifaire 0401.10.00 (Lait et crème de lait, non concentrés, non additionnés de sucre ou d'autres édulcorants, d'une teneur en poids de matières grasses ne dépassant pas 1%).

[57] *Id.*, numéro tarifaire 0407.00.00 (Oeufs d'oiseaux en coquilles, frais, conservés ou cuits).

[58] *Id.*, numéro tarifaire 1601.00.11 (Saucisses et produits similaires de chair, d'abats ou de sang des volailles visées à la position 01.05 ou préparations alimentaires à base de ces produits, en boîtes hermétiquement closes).

[59] *Id.*, numéro tarifaire 0406.20.10 (Fromage cheddar et fromages de type cheddar, râpés ou en poudre).

[60] Voir par exemple *id.*, numéros tarifaires 1602.31.10 (Plats cuisinés à base de chair, d'abats ou de sang de dindon préparés ou conservés, à l'exclusion des saucisses et produits similaires), 1901.90.31 (Préparations alimentaires à base des produits visés aux positions 04.01 à 04.04 [*lait et crème de lait, yogourt et babeurre*], ne renfermant pas de poudre de cacao ou en contenant dans une proportion inférieure à 10% en poids, non dénommées ni comprises ailleurs, renfermant plus de 10% de matière sèche du lait, au poids), 2105.00.00 (Glaces de consommation contenant ou non du cacao) et 2106.90.70 (Préparations à base d'oeufs non dénommées ni comprises ailleurs).

[61] Voir, *supra*, notes 21 à 23 et le texte correspondant.

[62] Voir *supra*, notes 25 à 38 et le texte correspondant.

[63] ALÉNA, précité, note 13, art. 103. Suivant les termes de cette disposition:

«1. Les Parties confirment les droits et obligations existants qu'elles ont les unes envers les autres aux termes de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* et d'autres accords auxquels elles sont parties.

2. En cas d'incompatibilité entre le présent accord et ces autres accords, le présent accord, sauf disposition contraire, prévaudra dans la mesure de l'incompatibilité.»

[64] Voir *Convention de Vienne sur le droit des traités*, [1980] R.T. Can. no 37, 1155 R.T.N.U. 353 (en vigueur pour le Canada le 27 janvier 1980), art. 30.3: «Lorsque toutes les parties au traité antérieur [en l'espèce, le GATT] sont également parties au traité postérieur [en l'espèce, l'ALÉNA], sans que le traité antérieur ait pris fin ou que son application ait été suspendue [...], le traité antérieur ne s'applique que dans la mesure où ses dispositions sont compatibles avec celles du traité postérieur». Voir également Ian BROWNLIE, *Principles of Public International Law*, 3e éd., Oxford, Clarendon Press, 1979, p. 622; J.R. JOHNSON et J.S. SCHACHTER, *op. cit.*, note 14, p. 6.

[65] Trois exigences principales doivent être rencontrées pour qu'une entente constitutive d'une zone de libre-échange entre deux ou plusieurs pays membres du GATT puisse être jugée valide: (i) toutes les Parties contractantes au GATT doivent en être avisées (GATT, précité, note 8, art. XXIV.7a)); (ii) une telle entente doit s'appliquer à «l'essentiel des échanges commerciaux» entre les partenaires (*id.*, art. XXIV.8b)); et (iii) l'entente ne doit pas dresser de barrières à l'endroit des Parties contractantes qui ne sont pas membres d'une telle entente (*id.*, art. XXIV.5b)). Voir notamment Thiébaud FLORY, *Le G.A.T.T.: droit international et commerce international*, thèse

pour le doctorat en droit, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1968, pp. 90-94; Frank STONE, *Canada, the GATT and the International Trade System*, Montréal, The Institute for Research on Public Policy, 1984, p. 70; J.R. JOHNSON et J.S. SCHACHTER, *op. cit.*, note 14, p. 4.

[66] GATT, précité, note 8, art. XXIV.8.b).

[67] L'économiste Pierre Pettigrew a défini comme suit cette notion dont les contours ne sont pas encore parfaitement établis: «Il s'agit d'une forme d'internationalisation plus avancée et plus complexe qui implique un degré d'intégration fonctionnelle entre des activités économiques dispersées à travers divers espaces. C'est un phénomène récent qui fusionne les espaces économiques et ignore les frontières politiques» (P.S. PETTIGREW, *op. cit.*, note 44, p. 1).

[68] Ainsi, le Canada figure aujourd'hui bon dernier de tout le Groupe des Sept en ce qui concerne l'amélioration de sa productivité (*id.*, p. 14).

[69] Ces changements s'expliquent par une multitude de facteurs, notamment: le flux accru des échanges en matières de biens, de services, de technologie, d'investissement, d'informations, de capitaux et de personnes; les taux de change variables; le déclin des barrières aux échanges; de même que la déréglementation (voir William M. MINER, *The N.A.F.T.A. Negotiations "Agriculture" A Canadian Perspective*, Occasional Papers in International Trade Law and Policy, no 19, Ottawa, Centre for Trade Policy and Law, 1991, p. 2; W.M. MINER, *op. cit.*, note 2, p. 7).

[70] Voir William M. MINER, *Trade War and Trading Blocs "Agriculture Tests the Multilateral Trading System"*, Occasional Papers in International Trade Law and Policy, no 28, Ottawa, Centre for Trade Policy and Law, 1992, pp. 13 et 14. Sur ce point, l'on peut citer avec justesse les propos suivants de l'économiste Pierre Pettigrew: «L'État ne peut plus être l'entrepreneur et le moteur du développement économique de naguère mais doit devenir un catalyseur et un accompagnateur de ce développement. Il doit devenir plus flexible, plus intelligent et meilleur stratège. Il doit également coûter moins cher et libérer des ressources pour que la société civile et le secteur privé puissent assumer les fonctions d'entrepreneur. [...] [I]l faut passer de l'État Obélix, présence musculaire, à l'État Astérix, présence cérébrale» (P.S. PETTIGREW, *op. cit.*, note 44, p. 16).

[71] Si certaines formes de réglementation à tendance protectionniste demeurent toujours nécessaires, notamment celles visant à protéger la santé, la sécurité et l'environnement, il importe d'en réduire le nombre au strict minimum, de manière à donner pleine latitude aux libres forces du

marché (voir W.M. MINER, *op. cit.*, note 2, pp. 7 et 8). Ce nouveau phénomène d'interdépendance croissante entre les économies nationales a ainsi amené l'auteur William Miner à émettre le commentaire suivant: «As world markets interrelate more closely, it is necessary to respond quickly to changes within and outside the sector. [...] Quantitative mechanisms and government activities are less transparent, less flexible and create hidden distortions and costs of their own. The ability of the sector to adjust, innovate, remove inefficiencies, process and compete is usually reduced if the market does not work» (*id.*, p. 9).
