

La politique commerciale du Canada : Orientations générales et principaux instruments

Christian Deblock et Fanny Marcoux

Dans le sens général du terme, la politique commerciale peut être définie comme l'ensemble des lois, des règlements, des décisions et politiques s'appliquant aux importations et aux exportations de biens et de services. Une telle définition, pour être opérante, ne rend toutefois pas suffisamment compte des évolutions qu'ont connues les politiques gouvernementales et les relations économiques internationales depuis la Guerre. Tout d'abord, et d'une façon générale, l'élargissement des fonctions de l'État après la Guerre a conduit les gouvernements à accorder une attention beaucoup plus grande que par le passé aux questions commerciales, et partant, à considérer la politique commerciale comme un instrument qui devait viser tout autant à améliorer l'accès aux marchés étrangers que venir appuyer l'action gouvernementale dans la réalisation des objectifs poursuivis sur le plan économique et sur le plan industriel en particulier. Longtemps assimilée à la seule politique tarifaire, la politique commerciale a ainsi vu son champ d'application s'élargir pour couvrir des domaines aussi variés que les changes^[1], les investissements internationaux, la propriété intellectuelle, l'aide au développement, les services aux entreprises, la coopération scientifique et technique, etc.. Avec l'ouverture et, plus récemment, la globalisation des marchés, les questions commerciales ont pris une importance grandissante dans les priorités gouvernementales, au point d'ailleurs qu'aujourd'hui, dans le cas de petits pays comme le Canada, la politique commerciale, la politique étrangère et la politique économique tendent de plus en plus à se confondre, tant ces trois politiques se trouvent à être inextricablement liées. Enfin, il n'est pas inutile non plus de rappeler que, parallèlement à ces évolutions, la coopération économique internationale a connu d'importants développements ces dernières années, avec le résultat, premièrement, que les règles en matière de commerce et d'accessibilité aux marchés s'appliquent aujourd'hui à des domaines de plus en plus étendus du commerce international, et, deuxièmement, que le champ d'action de la coopération internationale traverse désormais les frontières nationales pour s'étendre aux politiques intérieures et aux domaines les plus divers de la vie économique nationale.

C'est à la lumière de ces remarques que nous nous proposons, dans les pages qui suivent, d'examiner, successivement, les orientations générales récentes, le cadre institutionnel et juridique, ainsi que les principaux instruments de la politique commerciale du Canada^[2]. Nous compléterons ce tour d'horizon, par une revue des principaux accords et des obligations qui lient le Canada à la communauté internationale en matière de commerce.

Objectifs et orientations récentes de la politique commerciale

Avec des exportations qui représentent plus du tiers de son PIB, le Canada est aujourd'hui, parmi les pays de l'OCDE, l'un de ceux dont l'économie dépend le plus du commerce extérieur. Outre le fait d'être très ouvert sur l'extérieur, le Canada présente aussi la particularité d'avoir une économie qui se trouve très liée à celle des États-Unis. Premier partenaire commercial du Canada, avec plus de 80 % des exportations et près de 70 % des importations, les États-Unis sont aussi les premiers investisseurs étrangers au

Canada et la première destination des investisseurs canadiens à l'étranger[3]. Soumise à cette double tension, la politique étrangère du Canada a connu un certain nombre de changements ces dernières années, dont les deux principaux ont sans doute été, pour le premier, la signature, en 1987, d'un accord de libre-échange avec les États-Unis (ALE), accord que viendra par la suite compléter et élargir l'accord de libre-échange nord-américain (ALENA) signé en 1992-1993 par le Canada, les États-Unis et le Mexique, et, pour le second, la primauté qui est désormais accordée aux questions économiques par rapport aux questions plus traditionnelles d'indépendance et de sécurité nationales[4]. Ces changements doivent être replacés dans la dynamique plus large des changements qu'ont connus les relations économiques internationales ces dernières années, mais ils doivent aussi l'être dans le contexte particulier d'un pays dont l'histoire, le développement et l'économie ont été façonnés par son commerce extérieur. Nous nous limiterons ici à rappeler quelques moments historiques significatifs de la politique commerciale canadienne durant les deux dernières décennies.

* Comme le soulignait le gouvernement canadien dans son Livre brun de 1983, *La politique commerciale du Canada pour les années 80*, les politiques commerciales canadiennes ont témoigné d'un remarquable degré de continuité dans l'après-guerre. Elles se caractérisaient, d'un côté, par un engagement sans faille en faveur du multilatéralisme et de l'instauration d'un ordre international stable et, de l'autre, par un souci constant de maintenir un haut niveau d'indépendance politique dans une relation qui se voulait aussi étroite que possible avec le principal partenaire commercial du Canada qu'étaient devenus les États-Unis. Ce n'est toutefois qu'au tournant des années 1970 que cette ligne de conduite sera officiellement définie. Dans un premier temps, avec la publication, en 1970, d'un Livre blanc, *Une politique étrangère au service des Canadiens* (Canada, 1970) ; dans un second temps, avec la publication dans un numéro spécial de la revue du ministère, *Perspectives internationales*, d'un article rédigé par le ministre des Affaires étrangères Mitchell Sharp, "Relations canado-américaines : choix pour l'avenir" (Canada, 1972) ; dans un troisième temps, à l'occasion des négociations commerciales multilatérales du Cycle de Tokyo.

Si le Livre Blanc entendait définir les grandes lignes de la politique étrangère du Canada "à partir de ses objectifs et de ses intérêts tels que lui-même les conçoit", le texte de M. Sharp, rédigé au lendemain d'une crise majeure du système monétaire international, entendait, quant à lui, affirmer la volonté d'indépendance politique et économique du Canada, à l'endroit des États-Unis en particulier, en optant pour une troisième voie, entre le *statu quo* et le libre-échange, axée sur la diversification géographique des échanges d'une part et un plus grand contrôle canadien sur l'économie, d'autre part. Quant aux négociations commerciales du Cycle de Tokyo, celles-ci devaient marquer un tournant majeur dans les négociations multilatérales, en ouvrant notamment la porte aux discussions sur les questions non-tarifaires ; pour le Canada, ces négociations allaient lui donner l'occasion de s'éloigner un peu plus d'un protectionnisme considéré comme peu productif du point de vue de la croissance mais aussi de profiter de la sorte d'un meilleur accès aux marchés internationaux, ce dont le pays avait besoin pour à la fois desserrer la

contrainte d'une relation commerciale exagérément exclusive avec les États-Unis et mieux assurer sa présence sur la scène internationale.

La politique de la "troisième option", comme la politique multilatéraliste, n'ont pas été sans produire certains résultats significatifs sur l'économie canadienne, mais, d'une manière générale, la plupart des observateurs s'accordent à dire que les résultats, sur le plan économique comme sur le plan politique, n'ont pas été à la hauteur des attentes. En outre, ni l'une ni l'autre ne permirent au Canada d'atteindre réellement ses objectifs, entre autres celui de trouver un contrepois à l'influence économique et politique des États-Unis dans les affaires du monde, et dans celles du Canada en particulier (Clarkson, 1985).

* Au début des années quatre-vingts, le gouvernement fédéral tenta, mais sans grand succès, de donner un nouvel élan aux politiques nationales, sur le plan économique et sur le plan commercial en particulier. Énoncées dans le Livre blanc, *Le développement du Canada dans les années 80* Canada (1981), les priorités économiques étaient alors recentrées sur l'élimination de l'inflation et l'instauration d'une croissance économique soutenue par le développement des ressources naturelles et l'expansion des exportations. Mettant ainsi davantage l'accent sur la croissance du commerce extérieur, le gouvernement en fera l'un des éléments prioritaires de sa politique étrangère, confiant notamment la responsabilité de tout ce qui a trait au commerce au ministère des Affaires extérieures. Ce premier changement est d'importance, puisqu'à l'instar de bien d'autres pays industrialisés, le Canada se trouvait de la sorte à privilégier de plus en plus les objectifs commerciaux dans la conduite de ses relations extérieures. Ce premier changement en entraînera un second : tout en continuant d'accorder une très grande attention au renforcement du système multilatéral du commerce, le gouvernement s'efforcera parallèlement de consolider les relations bilatérales du Canada avec les États-Unis, le Japon et la Communauté européenne, de manière à accroître le commerce bilatéral avec ces entités. Dans le cas particulier des États-Unis, un premier pas sera fait en direction du libre-échange, mais sur une base limitée et sectorielle toutefois. Le gouvernement préférera s'en tenir en la matière à la ligne de conduite qui avait été la sienne jusque là, et à ne voir dans le libre-échange qu'une option possible, que venait tempérer les considérations de souveraineté.

Ces changements s'inscrivent dans un environnement international nouveau, plus concurrentiel et davantage marqué par l'interdépendance plus grande des économies nationales, changements auxquels le gouvernement s'est efforcé de répondre en accordant plus d'importance à l'élément économique et à la gestion des relations bilatérales dans sa politique étrangère. Ils s'inscrivent aussi dans le contexte d'une période, "l'une des périodes les plus agitées de l'histoire canadienne" (Canada, 1985), qui fut marquée par une crise profonde sur le plan économique et sur le plan constitutionnel.

* Adoptant une approche beaucoup plus libérale, soucieux aussi de refaire l'unité du pays et de renouer des relations plus cordiales avec les États-Unis, le gouvernement conservateur procédera rapidement après son élection en 1984 à un réexamen de la

politique économique, puis de la politique étrangère du Canada. Le *Programme de renouveau économique* (Canada, 1984) établira les nouvelles priorités du gouvernement en matière économique, mettant en particulier l'accent sur la réduction du déficit budgétaire et la suppression des "obstacles opposés par les pouvoirs publics à l'initiative privée". Le gouvernement procédera de même en matière de politique étrangère en publiant, au printemps de 1985, un livre vert, *Compétitivité et sécurité*, accordant désormais la priorité aux questions économiques et aux relations bilatérales avec les États-Unis en matière de politique étrangère.

Associant étroitement réformes économiques et réformes commerciales, le gouvernement fera en effet du développement d'une économie intérieure plus productive et plus concurrentielle et de l'instauration d'un marché international plus stable et plus ouvert, les deux grands objectifs de sa politique commerciale (GATT, 1990). Plus concrètement, il consacrera beaucoup d'efforts à la signature d'un accord de libre-échange avec les États-Unis, un accord qui devait assurer un accès à la fois élargi et plus sécuritaire au marché de ces derniers. Cet accord sera officiellement signé le 2 janvier 1988, pour entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1989. Il sera suivi d'un second, cette fois entre le Canada, les États-Unis et le Mexique. Officiellement signé le 17 décembre 1992, cet accord, l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), ne sera définitivement entériné qu'à l'automne 1993, après renégociation et entente sur deux accords parallèles, l'un sur le travail et l'autre sur l'environnement, à l'automne 1993. L'Accord est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994[5].

Parallèlement à ces négociations, le Canada participera activement, durant cette période, au nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales, le huitième du genre depuis la signature en 1947 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, mieux connu sous son acronyme anglais de GATT. Ces négociations, officiellement lancées à Punta del Este (Uruguay) en 1986, furent les plus difficiles, les plus ambitieuses et les plus complexes jamais tenues dans le cadre de cette institution. Définitivement entérinées avec la signature, le 15 avril 1994 à Marrakech, de l'accord final, ces négociations marquent un nouveau tournant dans l'évolution des relations économiques internationales, avec entre autres la création de l'Organisation mondiale du Commerce. Lors de ces négociations, le Canada s'était surtout donné pour objectif, comme il l'avait fait dans le cas des négociations bilatérales avec les États-Unis, d'améliorer et d'élargir l'accès des marchés étrangers aux produits canadiens (particulièrement dans les domaines de l'agro-alimentaire, des ressources naturelles, des transports et des communications, de la haute technologie et des services), d'améliorer les règles multilatérales en matière de concurrence et de règlement des différends, et, par la suite, de donner un caractère plus stable au système multilatéral du commerce en se faisant l'ardent avocat d'une véritable organisation mondiale du commerce.

* De retour au pouvoir en 1993, le gouvernement du parti libéral du Canada a procédé récemment à un nouvel examen de la politique étrangère. Publié en février 1995, l'énoncé de politique étrangère, *Le Canada dans le monde*, s'inscrit dans une très grande mesure en continuité avec la politique du gouvernement antérieur, notamment en ce qui a trait à

l'importance qu'il revient désormais d'accorder aux questions commerciales et aux relations continentales[6]. Faisant de la politique commerciale et de la promotion des exportations les deux principaux instruments pour promouvoir l'emploi et la prospérité du Canada, le gouvernement s'est cependant donné pour objectif d'avoir une approche plus dynamique et plus ciblée, fondée sur une évaluation plus stratégique des intérêts canadiens. Cette approche comporte trois volets :

1deg.. définir plus clairement les priorités économiques globales, principalement en ce qui concerne les marchés pour les exportations canadiennes, et obtenir un accès plus large aux marchés traditionnels tout en intensifiant les liens économiques avec les marchés étrangers à forte croissance ;

2deg.. élaborer des moyens de cibler plus efficacement les programmes publics et les ressources afin d'aider les entreprises canadiennes ;

3deg.. promouvoir un environnement économique national propice à une croissance fondées sur les exportations (GATT, 1995, vol.1, 39-40).

C'est dans le cadre de cette nouvelle approche, directement orientée sur la globalisation des marchés et le partenariat avec le secteur privé, qu'il faut replacer les nombreuses initiatives prises par le gouvernement en matière de promotion des exportations, notamment celles qui s'inscrivent dans le cadre d' "Équipe Canada" (octobre 1995). Un document récent, *La Stratégie canadienne pour le commerce international 1996-97* (Canada, 1996b), contient l'essentiel de l'engagement du gouvernement fédéral envers l'approche "Équipe Canada" et les priorités commerciales du Canada pour les prochaines années[7]. Deux séries de priorités ont ainsi été définies : celles, d'une part, touchant la gestion des relations économiques internationales en général, et celles, d'autre part, ayant trait à l'expansion et la croissance des exportations canadiennes et à la promotion du Canada auprès des investisseurs étrangers. En ce qui a trait à la gestion des relations économiques internationales, les priorités sont les suivantes : gérer les relations bilatérales avec les États-Unis ; créer une organisation mondiale du commerce efficace ; améliorer les règles internationales régissant l'investissement étranger direct et les pratiques anticoncurrentielles ; et, enfin, élargir le réseau canadien des partenaires de libre-échange[8]. En matière de promotion des exportations, le gouvernement s'est donné les priorités suivantes : promouvoir le Canada dans le commerce international ; attirer les investissements étrangers ; et, développer les sciences et technologies. Un comité appelé, Comité de sous-ministres sur l'expansion du commerce international, a été récemment formé pour améliorer l'efficacité de la politique commerciale canadienne et servir de tribune pour réviser les priorités. Ce comité se compose de tous les sous-ministres fédéraux qui s'occupent des questions commerciales, et est co-présidé par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et par Industrie Canada.

De ce rapide survol historique, il ressort deux choses : tout d'abord, que le virage résolument libre-échangiste pris pendant la dernière décennie par la politique commerciale canadienne contraste fortement avec l'approche prudente et progressive des années antérieures en la matière ; ensuite, que la politique d'ouverture des années quatre-

vingts s'est tdédoublée d'une politique, aujourd'hui bien ciblée, de promotion des exportations (et des investissements) orientée à la fois vers le secteur privé et vers certains partenaires-clés. Ces deux changements n'ont pas été sans conséquences sur le cadre institutionnel, de même que sur les différents instruments sur lesquels cette politique commerciale s'appuie comme nous allons le préciser maintenant.

Le cadre institutionnel et l'administration de la politique commerciale

Précisons pour commencer que le Canada est une démocratie parlementaire fédérale. Le pouvoir exécutif, constitué du premier ministre et de son cabinet, relève du Parlement, et toutes ses actions sont soumises à son approbation. L'établissement des priorités et la formulation des politiques en matière de commerce relèvent du Cabinet. Les intervenants sont multiples. Les plus importants en matière de commerce extérieur sont le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), le ministère des Finances et, dans une moindre mesure, Revenu Canada et le Tribunal du commerce extérieur. Par ailleurs, en vertu de la Constitution, l'autorité législative est partagée entre le gouvernement fédéral et les provinces. Le pouvoir fédéral en matière de commerce s'applique au commerce international et interprovincial, ainsi qu'au commerce touchant l'ensemble du pays. Le commerce intraprovincial relève par contre de la compétence des provinces[9]. Aussi, si le pouvoir de conclure des ententes commerciales internationales relève du gouvernement fédéral, celui-ci peut avoir besoin de la participation des provinces pour la formulation et la mise en oeuvre des lois dans ce domaine. Nous n'aborderons pas ici cet aspect de la question, mais il faut par ailleurs relever que le secteur privé a toujours été étroitement associé à la formulation et à la mise en oeuvre de la politique commerciale canadienne. Le rôle joué par ce dernier dans le processus décisionnel qui a amené le Canada à adhérer au libre-échange avec les États-Unis est d'ailleurs bien connu. Les consultations avec le secteur privé se font à travers différents mécanismes, dont les deux principaux, actuellement, sont le Comité consultatif sur le commerce extérieur (CCCE) et les Groupes de consultations sectorielles sur le commerce extérieur (GCSCE)[10].

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

C'est le principal organisme responsable de la formulation et de la mise en oeuvre de la politique commerciale. D'après la Loi sur le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, le MAECI a notamment comme mandat de coordonner les relations économiques internationales du Canada et de stimuler le commerce international du Canada. Le ministère est également responsable de l'application de la Loi sur les licences d'exportations et d'importation, qui autorise le gouvernement à surveiller et à réglementer le passage à la frontière de certaines marchandises[11]. Il veille aussi à l'application des sanctions économiques prévues dans le cadre de la Loi sur les mesures économiques spéciales, en réponse à une menace sérieuse à la paix et à la sécurité internationales, de même qu'à celles prévues dans le cadre de la Loi sur les mesures extraterritoriales étrangères (LMEE)[12]. Il revient enfin au ministère d'assurer le bon déroulement des consultations interministérielles, fédérales-provinciales ainsi qu'avec le secteur privé sur toutes les questions commerciales[13].

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) est ce qu'on pourrait appeler un ministère bicéphale, avec à sa tête deux ministres, l'un pour le commerce international et l'autre pour les Affaires étrangères[14]. Les responsabilités du portefeuille des deux ministres débordent celles de leur ministère proprement dit. Ainsi, le ministre des *Affaires étrangères* est-il également responsable de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), du Centre de recherche pour le développement international (CRDI), de la Commission mixte internationale et du Centre international des droits de la personne et du développement démocratique. Quant au ministre du *Commerce international*, il est également responsable de la Société pour l'expansion des exportations (SEE), ainsi que du secrétariat de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Il faut néanmoins noter que, comparé au ministère des Affaires étrangères, le ministère du Commerce international reste, en dépit de son importance grandissante, un ministère "junior" (Doern et Tomlin, 1996, p. 175). De même, les fonctions multiples qu'est amené à remplir le ministère sur la scène internationale ne vont pas non plus sans croiser celles que remplit le ministère des Finances en tant que ministère responsable de la politique économique.

Le ministère est actuellement organisé en secteurs dits *fonctionnels, géographiques et centraux*, chacun d'eux relevant d'un sous-ministre adjoint[15] ; il est appuyé par le Groupe des politiques, le Bureau du protocole, la Direction générale des communications et le secteur des services ministériels. À l'extérieur du Canada, l'action du ministère est exercée par l'intermédiaire des missions et bureaux, répartis dans une centaine de pays, ainsi que par le réseau des ambassades et consulats. Deux secteurs fonctionnels du ministère sont particulièrement liés à la formulation et à la mise en oeuvre de la politique économique internationale du Canada. Il s'agit du secteur chargé de la *Promotion du commerce international* et de celui de la *Politique économique et commerciale*. Ces deux secteurs ont chacun des activités bien définies. Le mandat du premier est d'aider les entreprises canadiennes à vendre sur les marchés mondiaux, et les entrepreneurs étrangers à se trouver des partenaires au Canada[16]. Celui du second est d'élaborer, exécuter et coordonner les politiques relatives aux relations internationales du Canada dans les domaines de l'économie, du commerce et du développement.

Le ministère des Finances

Les responsabilités du ministère des Finances sont, au Canada, très étendues. Elles comprennent, entre autres, celles de gérer la politique économique canadienne et de conseiller le gouvernement sur toutes les questions à caractère économique et financier. Responsable des questions monétaires, financières et macro-économiques internationales, le ministère représente le Canada auprès des grandes organisations économiques internationales oeuvrant dans ces domaines.

À l'exception des restrictions quantitatives, les divers instruments de la politique commerciale du Canada relèvent de ce ministère, en vertu du Tarif des douanes, de la Loi sur les douanes, et de la Loi sur les mesures spéciales d'importation. Il est notamment responsable de la politique canadienne en matière de droits de douane, de droits antidumping et de droits compensateurs. Le ministère donne également des avis sur tous

les aspects des droits de douane et des surtaxes, y compris les droits préférentiels, les mesures de sauvegarde, les remises et les restitutions de droit, et la législation qui y est relative.

* La Loi sur les douanes[17] accorde le pouvoir législatif de percevoir les droits et les taxes sur les produits importés, prévoit les mécanismes de contrôle des entrées et des sorties de marchandises, voit à l'administration et à l'application des autres lois qui affectent le commerce international.

* Le Tarif des douanes donne au ministère des Finances le pouvoir de fixer les taux des droits de douanes sur les importations, taux dont la liste est consignée dans des annexes[18]. La loi permet aussi au gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour faire valoir les droits du Canada ou pour réagir à des mesures discriminatoires à son endroit. Parmi les mesures possibles, notons le prélèvement de surtaxes, l'imposition de contingents tarifaires[19], le retrait de concessions[20], et des surcharges sur les biens importés[21]. Le Tarif des douanes renferme aussi des dispositions concernant la détermination de l'origine des marchandises, la prorogation ou le retrait de droits tarifaires préférentiels, les règles visant les expéditions directes, le marquage des marchandises, certains programmes de dégrèvement de droits et le remboursement des droits de douanes sur les marchandises utilisées au Canada à des fins particulières.

* La Loi sur les mesures spéciales d'importations (LMSI) confère au gouvernement le pouvoir de prélever des droits anti-dumping et compensateurs. Elle renferme les principes exposés dans les articles VI, XVI et XXIII de l'Accord général (GATT), ainsi que les interprétations des articles contenus dans le code antidumping et dans le Code des subventions et des mesures compensatoires. La LMSI a pour objet d'énoncer des règlements qui seront acceptés à l'échelle internationale pour l'application des droits antidumping et compensateurs en regard des produits importés. Une enquête doit établir qu'un préjudice important a été ou sera vraisemblablement causé à la fabrication canadienne du type de produits en question, et qu'il est directement attribuable à l'importation de produits ayant fait l'objet d'un dumping ou de subventions.

Les autres intervenants

D'autres ministères sectoriels sont aussi amenés à intervenir, que ce soit dans l'administration des lois commerciales, dans le cadre des activités propres à leur ministère ou encore dans le cadre des consultations interministérielles. Parmi ceux-ci, il faut tout d'abord mentionner Revenu Canada.

À l'exception de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation[22], Revenu Canada veille à l'administration quotidienne des lois commerciales canadiennes. Le ministère est, entre autres, chargé de la perception des taxes et droits sur les produits soumis à imposition. Il vérifie également l'origine, la valeur et la description des marchandises. Il

revient aussi au ministère de faire enquête, le cas échéant, sur les pratiques commerciales déloyales telles que le dumping (et, au besoin, en prenant des mesures correctives), et de participer à la protection des frontières, que ce soit en empêchant l'entrée de marchandises illégales (par exemple, les drogues illicites) ou peu sûres et d'individus dangereux (tels que les terroristes). Il contrôle en outre l'entrée des marchandises assujetties à des restrictions d'importation.

Deux autres ministères jouent également un rôle de premier plan sur le plan commercial. Il s'agit des ministères de l'industrie (Industrie Canada) et de l'agriculture (Agriculture Canada)[23]. Parmi les autres intervenants qui méritent une attention particulière, il faut mentionner le Tribunal canadien du commerce extérieur, l'Agence canadienne de développement international (ACDI), la Société pour l'expansion des exportations (SEE) et Investissement Canada. Nous y reviendrons un peu plus loin.

Les relations fédérales-provinciales en matière de politique commerciale

En vertu de la Constitution canadienne, le Parlement fédéral est seul compétent <<pour régler le trafic et le commerce>> et légiférer sur les questions intéressant l'économie dans son ensemble, comme par exemple celles ayant trait à la concurrence. Ainsi que nous l'avons noté plus haut, le gouvernement fédéral est néanmoins tenu de mener des consultations étroites avec les provinces et les territoires. Celles-ci ont d'ailleurs connu ces dernières années une ampleur sans précédent en raison, notamment dans le cadre des négociations commerciales de l'ALE, de l'ALENA et du Cycle d'Uruguay.

En droit, le gouvernement fédéral est libre de conclure des accords internationaux sans avoir au préalable consulté les provinces. Comme les accords internationaux ne sont généralement pas d'application directe et que, d'une façon générale, ceux-ci affectent des domaines de compétence provinciale, il est souvent nécessaire pour assurer l'exécution des engagements souscrits d'adopter des lois particulières, auquel cas la coopération et l'accord des provinces se révèle indispensable[24]. Les consultations entre le gouvernement fédéral et les provinces sur les questions relatives au commerce se font par de multiples canaux, que ce soit dans le cadre des conférences fédérales-provinciales, dans le cadre des rencontres régulières entre les ministres ainsi qu'entre les fonctionnaires, ou encore dans le cadre de certains comités spéciaux ou des nouveaux Réseaux commerciaux régionaux. En outre, il n'est pas inutile de rappeler que les provinces peuvent affecter par leurs politiques le commerce extérieur du Canada, dans les domaines de l'industrie et de l'agriculture notamment. Ces dernières ont également considérablement accru leur présence sur la scène économique internationale, faisant du commerce international l'un des piliers de leurs propres politiques économiques, avec le résultat que les questions commerciales sont devenues, avec celles du commerce inter-provincial, une source permanente de tension entre les différents gouvernements.

Les instruments de la politique commerciale

La tarification des importations a historiquement constitué le fondement de la politique commerciale canadienne. L'élargissement des fonctions de l'État a entraîné l'ajout de nouveaux instruments à la politique commerciale, qu'il s'agisse d'instruments de réglementation, de promotion ou de soutien. D'une façon générale, les observateurs s'accordent à dire qu'en raison des accords internationaux signés, les tarifs douaniers n'ont aujourd'hui qu'une portée très limitée[25], et que la politique commerciale du Canada a aujourd'hui davantage pour objet de promouvoir la présence canadienne dans le monde que de réglementer ses échanges internationaux. Le champ de juridiction des accords internationaux s'est aussi trouvé étendu à des domaines nouveaux, comme les marchés publics, la propriété intellectuelle, les services financiers ou les lois en matière de concurrence.

Nous aborderons successivement quatre points dans cette section : 1deg.. le régime tarifaire ; 2deg.. les autres instruments de contrôle des importations ; 3deg.. Le financement et le soutien des exportations ; et, 4deg.. les marchés publics, les investissements internationaux et la protection de la propriété intellectuelle.

Le régime tarifaire

Les lois (et les règlements) s'appliquant au commerce ont connu ces dernières années d'importants changements consécutifs aux engagements souscrits par le Canada, que ce soit dans le cadre de l'ALENA ou dans le cadre des accords commerciaux multilatéraux. Les lois pouvant s'appliquer au commerce sont extrêmement nombreuses, néanmoins celui-ci est principalement régi par les quatre grandes lois déjà mentionnées : le Tarif des douanes, la Loi sur les douanes, la Loi sur les licences d'exportation et d'importation et la Loi sur les mesures spéciales d'importation.

* Le Tarif des douanes comporte à l'heure actuelle[26] cinq traitements tarifaires fondamentaux (cinq colonnes) : le Tarif de la nation la plus favorisée (NPF)[27], le Tarif de préférence générale (TPG)[28], le Tarif des États-Unis, le Tarif du Mexique, et le Tarif relatif aux produits importés des États-Unis ou du Mexique ayant subi une transformation dans ces deux pays et utilisant de la main-d'oeuvre ou des matières en provenance de pays non Partie à l'ALENA[29].

Les droits sont pour la plupart (près de 95 %) *ad valorem* ; ils peuvent aussi être, dans certains cas, spécifiques, composites ou mixtes.

En 1993, seulement 17 pour cent des importations canadiennes provenaient de pays soumis au Tarif NPF, alors que près de 70 % des importations provenaient de pays avec lesquels le Canada avait signé des accords commerciaux, et que 13 % environ des importations bénéficiaient d'un traitement préférentiel (GATT, 1995). L'élimination bilatérale des droits entre les États-Unis et le Canada, au titre de l'ALE, devrait être complétée d'ici le 1^{er} janvier 1998. L'élimination des tarifs prévue par l'ALENA prendra plus de temps, l'accord n'étant en vigueur que depuis le 1^{er} janvier 1994. En 1994, le taux moyen (non pondéré) des droits applicables aux importations était de 3,6 % dans le cas

des produits en provenance du Mexique, et de 2,2 % dans le cas des produits en provenance des États-Unis ; il était de 4 % et de 8,6 % pour les produits assujettis, respectivement, au TPG et au TNPF[30].

Pour des raisons d'ordre historique ou géographique, le Canada accorde aussi certains traitements tarifaires particuliers. Il y en a cinq : le Tarif de préférence britannique (TPB)[31], le Tarif de faveur pour les pays les moins développés[32], le Tarif CARIBCAN[33], le Tarif de l'Australie et le Tarif de la Nouvelle-Zélande[34].

Les produits en provenance des pays qui ne sont pas Partie contractante au GATT ou qui ne bénéficient pas d'un accord bilatéral ou d'une préférence tarifaire particulière, se voient automatiquement appliquer le Tarif général.

* Mentionnons par ailleurs qu'outre les tarifs préférentiels que nous venons de mentionner, le Tarif des douanes prévoit la possibilité d'accorder des concessions tarifaires complètes ou partielles sur certains produits, ou dans le cadre d'accords commerciaux. Les dispositions en ce sens sont prises soit par voie législative soit par décret en Conseil. De même existe-t-il au Canada un certain nombre de programmes spécifiques accordant des remises ou des remboursements de droits. Le Canada a, par le passé, beaucoup utilisé ces programmes, notamment pour soutenir certains secteurs d'activité économique, et leur permettre ainsi d'améliorer leur compétitivité ou de mieux affronter la concurrence internationale. On peut les diviser en quatre grandes catégories : les drawbacks pour consommation intérieure, les drawbacks pour l'exportation et le traitement intérieur, le programme de remise sur les importations de machinerie et d'équipement et les ordonnances de remises particulières.

Le champ couvert par les programmes de réductions et d'exonérations tarifaires ou de drawbacks est très large, puisqu'ils couvrent des produits entrant dans la fabrication de produits canadiens[35] qui peuvent être destinés aussi bien à la consommation intérieure qu'aux marchés d'exportation, comme le Programme de perfectionnement actif et le Programme de drawbacks à l'exportation[36]. Certains programmes sont généraux, comme le Programme des machines les machines et matériels qui accorde une remise des droits de douane et d'une partie des droits d'accise sur les machines, l'outillage et les pièces importées ne sont pas fabriqués ou qui n'ont pas d'équivalent raisonnable au Canada. D'autres sont plus spécifiques, comme par exemple ceux qui concernent les produits destinés à la fabrication des produits chimiques et des plastiques (ou être classés comme tels), les véhicules automobiles et pièces d'automobile (relevant du Pacte de l'industrie automobile signé, en 1965, par le Canada et les États-Unis), ou encore les aéronefs civils et produits connexes (relevant de l'Accord sur le commerce des aéronefs civils).

Tous ces programmes constituent des formes indirectes de subvention aux entreprises ou aux consommateurs, qui, d'un point de vue libéral, faussent les jeux de la concurrence. Actuellement régis par les dispositions de l'ALENA sur les subventions de même que par les nouvelles règles du GATT, la plupart de ces programmes sont voués à disparaître, du

moins dans le cadre des ententes signées. Ainsi, les dispositions de l'ALE et l'ALENA prévoient-elles l'élimination des drawbacks à l'exportation, au plus tard en 1996, dans le cas des produits destinés au marché américain, et d'ici 2001, dans le cas des produits destinés au Mexique, de même que la suppression des programmes de remises de droits en fonction des résultats d'ici janvier 1998. Le Programme de la machinerie, pour ne mentionner que celui-là, a été aboli en 1996.

Les autres formes de réglementation du commerce international

Les différents Cycles de négociation ont permis aux Parties contractantes à l'Accord général d'abaisser de manière substantielle les tarifs douaniers entre elles. Elles ont aussi permis d'améliorer considérablement les procédures en matière de réglementation non tarifaires et de contingentements. Sur ce point d'ailleurs, le dernier Cycle a permis de réaliser d'importants progrès, dans le domaine des produits agricoles notamment, où les systèmes de contingentements doivent être remplacés par des droits de douane ou des contingents tarifaires[37]. Les nouvelles règles en matière de différends commerciaux prévus dans le cadre de l'OMC, la signature de codes et de conventions internationaux, de même que les mécanismes prévus à cet effet dans les accords commerciaux bilatéraux ou régionaux ont permis d'apporter plus de transparence dans les relations commerciales, mais d'une façon générale, il n'en demeure pas moins que les dispositifs de réglementation non tarifaires, extrêmement nombreux et fort étendus, constituent actuellement l'une des zones grises du commerce international et l'une des formes les plus subtiles de néoprotectionnisme contre laquelle il est fort difficile pour un pays concerné de se défendre, sinon en prenant lui-même des mesures de rétorsion lorsqu'un préjudice grave est constaté. Les principales mesures de réglementation sont les suivantes : les mesures de prohibition et de contingentement, les mesures anti-dumping et compensatoires, et les mesures de sauvegarde.

* Certains produits font l'objet d'interdiction, qui peut être totale ou conditionnelle. Les produits interdits sont inscrits sur des listes. Y figurent par exemple les stupéfiants, les drogues, les armes, les livres obscènes et les produits qui font l'objet de réglementations internationales comme les produits du travail pénitentiaire, mais on y retrouve aussi des produits aussi variés que des cosmétiques, des produits contraceptifs, des appareils de médecine, de végétaux, des animaux, etc.. Certains produits font l'objet de contingentements, et leur commerce est soumis à l'octroi de licences. Malgré les efforts du GATT en ce sens, les Parties contractantes, dont le Canada, ont toujours su exploiter les imprécisions du texte ou les clauses d'exception et de sauvegarde pour recourir aux contrôles quantitatifs des importations (ou des exportations). Les raisons invoquées sont multiples[38] ; elles vont de la sécurité nationale au préjudice réel ou potentiel que peuvent occasionner les importations dans un secteur d'activité donné, en passant par l'approvisionnement d'un produit rare sur les marchés mondiaux, la protection de certains secteurs particuliers (textile, produits de l'acier, produits agricoles, etc.), le contrôle de l'énergie atomique, la protection de l'environnement[39], ou encore la santé des citoyens (médicaments et stupéfiants), la protection des plantes et la santé des animaux[40]. Dans certains cas également, des mesures peuvent être prises à l'encontre de certains pays, qui

se voient ainsi retirer certains privilèges commerciaux ou imposer des surtaxes à l'importation. L'interdiction de commerce peut s'appliquer également aux pays qui font l'objet d'un embargo international ou qui sont placés sous la protection des Nations-Unies.

* Les mesures antidumping et compensatoires n'ont pas pour objet de contrôler ou d'interdire le commerce de certains produits, mais plutôt de protéger les producteurs nationaux contre certaines pratiques commerciales jugées déloyales de la part des autres partenaires commerciaux.

Il y a dumping lorsque des marchandises importées sont vendues au Canada à des prix inférieurs à ceux pratiqués sur le marché du pays exportateur. Le dumping peut également se produire lorsque les marchandises sont vendues au Canada à des prix inférieurs au coût total de production et de vente des marchandises. Le Canada applique des mesures antidumping depuis le début du siècle. Après avoir signé en 1979 le Code anti-dumping, le Canada a remplacé la loi existante par la Loi sur les mesures spéciales d'importation, entrée en vigueur en décembre 1984. Le Canada est aujourd'hui l'un des pays qui utilise le plus ce mécanisme de protection. La loi s'applique aussi aux droits compensateurs.

Les droits compensateurs sont cependant de nature différente de celle des droits antidumping. L'octroi de subventions à la production et aux exportations est devenue une pratique généralisée dans l'après-guerre, donnant lieu à de multiples abus et préjudices auxquels s'efforcent de répondre les pays en appliquant des mesures compensatoires. Les subventions et les mesures compensatoires font désormais l'objet d'une réglementation beaucoup plus stricte, en vertu du nouvel accord signé dans le cadre du cycle Uruguay. On peut parler d'ailleurs d'un accord historique, puisque, pour la première fois en effet, les subventions sont clairement définies[41] et qu'il est dorénavant spécifié que les programmes nationaux qui ne faussent pas les échanges, notamment les programmes sociaux[42] et les programmes d'adaptation de la main-d'oeuvre, ne peuvent faire l'objet de mesures compensatoires. De plus, l'application des lois nationales sur les droits compensateurs se trouve limitée et la procédure devant conduire au retrait des privilèges commerciaux et/ou à l'imposition de droits compensateurs lorsqu'un préjudice grave[43], potentiel ou réel, ou qu'un retard dans l'application des décisions est constaté, a été considérablement renforcée. Il revient à l'Organe de règlement des différends (ORD) de veiller au respect de l'esprit et du texte de l'Accord[44].

Cela dit, si l'Accord (qui vient compléter et renforcer les dispositions de l'ALENA dans ce domaine) apporte plus de sécurité dans l'applicabilité des lois nationales, beaucoup de chemin reste encore à faire pour éliminer définitivement le harcèlement commercial ainsi que les abus et l'unilatéralisme dans l'utilisation des mesures compensatoires comme l'a encore prouvé récemment le règlement "à l'amiable" qui est intervenu sur le bois d'oeuvre, le 16 février 1996, entre les États-Unis et le Canada, après quinze ans de dispute entre les deux pays.

Au Canada, il revient au Tribunal du commerce extérieur^[45] d'instruire les plaintes relatives aux mesures de sauvegarde, de faire enquête dans les affaires susceptibles de donner lieu à l'imposition de droits antidumping ou de droits compensateurs (après en avoir été saisi par Revenu Canada) et éventuellement de faire enquête à la demande du ministère des Finances sur toute question commerciale. Si la preuve justifie l'institution d'une enquête, Revenu Canada devient l'autorité chargée de prendre les décisions préliminaires ainsi que les mesures préventives, mais c'est au Tribunal canadien du commerce extérieur qu'il revient de trancher. Les enquêtes sont très difficiles à mener, ce qui explique sans doute pourquoi, au Canada, contrairement aux États-Unis, les actions entreprises sont peu nombreuses. Il faut noter aussi que, si l'ALENA prévoit des mécanismes particuliers de règlement des différends, chaque Partie s'est cependant réservé le droit d'appliquer sa propre législation nationale en matière de droits antidumping et de droits compensateurs, ce qui n'est pas de nature à favoriser une solution rapide des différends.

* Des mesures de sauvegarde, à court ou à long terme^[46], peuvent également être prises lorsque les marchandises sont importées dans une proportion suffisamment "importante" pour causer ou être susceptibles de causer un préjudice grave à la production d'un pays^[47]. Les mesures de sauvegarde relèvent de l'article XIX de l'Accord général, ainsi que de l'Accord sur les sauvegardes. L'Accord de libre-échange avec les États-Unis prévoit également un mécanisme de sauvegarde bilatéral^[48] et un mécanisme particulier pour les fruits et légumes. Un mécanisme analogue est prévu par l'ALENA pour toutes les importations en provenance du Mexique, à l'exception des produits agricoles et des textiles qui font l'objet de mécanismes spéciaux.

* Nous terminerons cette section en mentionnant que l'applicabilité de normes techniques^[49], sanitaires et phytosanitaires, ainsi que des règles d'origine constitue une autre forme de réglementation du commerce international et une autre zone grise du commerce international en dépit des accords multilatéraux ou plurilatéraux signés dans ces différents domaines.

Les marchés publics , les investissements internationaux et la propriété intellectuelle

L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce repose sur deux grands principes : la reconnaissance de la clause de la nation la plus favorisée (CNPF) sous sa forme inconditionnelle et la reconnaissance du traitement national. Ces deux principes visent à éliminer toute forme de discrimination dans le commerce international, ainsi que tout avantage particulier dont pourraient bénéficier les producteurs nationaux au détriment des producteurs étrangers. Échappant à l'Accord général, l'octroi des marchés publics et le contrôle des investissements internationaux ont longtemps fait l'objet des sollicitudes des gouvernements, ces derniers en ayant fait deux des grands instruments de leurs politiques industrielles. Rendue plus difficile aujourd'hui, en raison des nouvelles règles internationales, l'utilisation de ces deux instruments n'en continue pas moins d'être une question très sensible. Le respect des droits de propriété intellectuelle est un autre

domaine qui, en raison de l'importance des enjeux commerciaux, a mérité l'attention des négociateurs ces dernières années.

* Dans le cas des marchés publics, dont l'importance économique est loin d'être négligeable, particulièrement au niveau provincial, le Canada applique les règles prévues par l'Accord de 1994 sur les marchés publics[50], qui autorise les sociétés des douze (12) pays signataires (dont les États-Unis, l'Union européenne et le Japon) à soumissionner pour tous les marchés de produits et certains marchés de services. Les exceptions restent cependant nombreuses, notamment dans les domaines de la défense nationale, des télécommunications, du matériel électrique, et les conditions d'accès aux marchés publics ne sont pas aussi étendues que celles que l'on retrouve dans le cadre de l'ALENA, où l'accès est ouvert aux entreprises américaines pour tout marché public fédéral[51] d'une valeur supérieure à 25 000 dollars (É.-U.) pour les produits et à 50 000 dollars pour les services[52], à 250 000 dollars pour les entreprises publiques fédérales et à 6,5 millions de dollars dans le cas des travaux de construction[53].

* En matière d'investissement international, les politiques ont traditionnellement été orientées, au Canada comme ailleurs, dans deux directions : le contrôle des entrées et l'obligation de production et d'achat sur place. L'Agence d'examen des investissements étrangers avait été créée en 1973 dans le but précis de contrôler les entrées de capitaux et de favoriser la canadianisation de l'économie canadienne. Les changements apportés en 1985 (Loi sur Investissement Canada) sont venus modifier profondément les règles du jeu en la matière. La nouvelle agence, Investissement Canada, a pour mandat d'encourager les investissements qui sont de nature à favoriser la croissance économique et la création d'emplois. L'agence conserve certains pouvoirs d'examen[54] et de contrôle, en particulier dans les secteurs réglementés (services financiers, radiodiffusion, télécommunications, pêches et énergie).

Les dispositions de l'ALE et de l'ALENA sont venues apporter d'importantes modifications à la législation. Porté à 150 millions de dollars en 1992, dans le cadre de l'ALE, le seuil d'examen des investissements en provenance des États-Unis est désormais indexé sur la croissance du PIB et de l'inflation. L'ALENA étend également les seuils d'examen au Mexique. Tout comme l'ALE, l'ALENA garantit le traitement national aux investisseurs. Pour l'essentiel, l'ALENA reprend la plupart des dispositions de l'ALE ; il innove par contre en introduisant un mécanisme d'arbitrage par un tiers dans les différends qui peuvent opposer les investisseurs et les gouvernements ou les entreprises d'État des trois parties contractantes[55].

L'aspect sans doute le plus nouveau de ces deux accords, c'est le fait que l'imposition ou l'application de prescriptions de résultats en matière d'investissement se trouve désormais interdite. Un pays ne pourra ainsi assujettir les investissements à des exigences par exemple de contenu national dans la production, les exportations et les achats, ni imposer des conditions en ce qui a trait au réinvestissement des profits et autres transferts se rapportant à des investissements. Les clauses d'exclusivité dans la production et

l'exportation vers les marchés internationaux, de même que les clauses de transferts de technologie ou de procédés de fabrication sont également interdites. Les prescriptions de résultats contre l'octroi de subventions sont également fortement réglementées. Précisons cependant que ces nouvelles dispositions ne s'appliquent toutefois pas aux secteurs qui restent, en partie, réglementés (secteur financier, énergie, transports, culture et communications), de même qu'aux secteurs qui relèvent d'un accord particulier, comme c'est le cas de l'industrie automobile. L'obligation de résidence ou de citoyenneté pour les directeurs de sociétés a aussi été assouplie[56].

Mentionnons pour conclure ce point, qu'il n'existe pas de réglementation des investissements extérieurs directs effectués par des entreprises canadiennes, sauf certaines restrictions qui découlent des obligations internationales du Canada.

* La propriété intellectuelle englobe généralement les droits d'auteur, les brevets (inventions), les circuits électroniques, les marques de commerce ou de fabrique, les secrets commerciaux et les indications géographiques pour des produits comme les vins et les spiritueux. Au Canada, ces droits englobent de façon spécifique la protection des obtentions végétales, les topographies de circuits intégrés, ainsi que le dessin industriel. En raison de la fermeté du Canada sur la question des brevets pharmaceutiques, l'ALE ne comportait que très peu de dispositions sur la propriété intellectuelle, même si, dans ce domaine, les lois canadiennes sont assez comparables aux lois américaines. L'ALENA vient combler cette lacune, en incluant certaines dispositions d'exclusion relativement à la "brevetabilité" de certains produits, comme les produits pharmaceutiques, les aliments, les produits végétaux, les animaux, etc.. L'Accord relatif aux aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (TRIP), qui relève de l'OMC, est aussi venu combler certaines lacunes dans ce domaine souvent litigieux du commerce international. Cela dit, la portée de l'Accord reste encore limitée.

Les politiques de financement et de soutien des exportations

Même si les accords internationaux s'efforcent d'en réglementer plus strictement l'usage, faute de pouvoir totalement les interdire, les subventions et les allégements fiscaux font partie des instruments dont disposent les pays pour promouvoir leurs exportations. Au Canada, les pouvoirs publics ont, pour des raisons tout autant d'ordre budgétaire que d'orientation générale en matière économique, adopté pour politique d'octroyer moins de subventions directes aux entreprises, ainsi qu'au secteur agricole, principal bénéficiaire des subventions au Canada. Les crédits d'impôt et autres mesures fiscales demeurent par contre un outil important, notamment pour encourager la Recherche et Développement (R & D), les investissements ou la modernisation des équipements.

Outre les programmes de portée générale, le Canada dispose de programmes particuliers destinés à promouvoir les exportations, notamment dans le cadre des programmes offerts par la Banque fédérale de développement ainsi que par la Société pour l'expansion des exportations. En vertu des nouvelles lignes directrices que le gouvernement fédéral s'est donné, les programmes visent principalement à l'heure actuelle à aider les petites et

moyennes entreprises, celles qui ont moins de 100 employés (50 pour les services) ou dont le chiffre d'affaires est inférieur à dix millions de dollars. Les programmes sont multiples. Ils vont de l'aide financière directe au repérage et au développement de marchés, en passant par la participation aux foires commerciales, la formation, l'aide apportée pour décrocher des contrats de fournitures pour des projets d'immobilisation financés par les grandes institutions financières internationales (à commencer par la Banque mondiale), etc.. L'un des principaux instruments utilisés par le Canada pour soutenir les exportations et aider la mise en marché restait toutefois, jusqu'à tout récemment, le Programme de développement des marchés d'exportation (PDME). Créé en 1971, le programme visait à couvrir une partie des coûts qu'entraîne la pénétration d'un marché étranger[57]. Un nouveau programme, le Programme d'expansion du commerce international (PECI) a été mis en place. Il résulte de la fusion de programmes et initiatives commerciales, dont notamment le PDME, la Stratégie nationale du commerce (SNC) et le Programme accès Amérique du Nord (PAAN). Les objectifs du PECI sont très larges, puisqu'ils vont de la promotion des exportations à l'aide à la recherche conjointe en R & D en passant par la promotion du tourisme.

Parmi les autres instruments dont dispose le Canada pour soutenir les entreprises canadiennes sur les marchés internationaux, mentionnons la Société pour l'expansion des exportations (SEE) et, dans une moindre mesure, l'Agence canadienne de développement international (ACDI), qui administre la plus grande partie des programmes canadiens d'aide au développement.

La Société pour l'expansion des exportations (SEE) est une société d'État, dont le capital-actions est de propriété entièrement canadienne. Son mandat est de fournir des services d'assurances, de prêts, de cautions et d'autres services financiers aux exportateurs et aux investisseurs canadiens, et d'offrir des possibilités de financement aux acheteurs étrangers de biens canadiens. La SEE agit également à titre d'assureur pour les investisseurs canadiens qui s'intéressent au marché international et elle peut cautionner les soumissions des exportateurs canadiens. Comme société d'assurance, la SEE a pour fonction de protéger les entreprises canadiennes contre les risques financiers ou politiques inhérents au commerce international, à l'exception toutefois des risques de change[58]. Comme société de financement, la SEE intervient, comme intermédiaire financier, le plus souvent de concert avec le ministère du Commerce extérieur, la Corporation commerciale canadienne (CCC) et la Banque fédérale de développement (BFD)[59], pour apporter aux exportateurs et aux investisseurs canadiens des financements équivalents à ceux que peuvent offrir les autres pays à leurs propres ressortissants[60]. Ses méthodes de fonctionnement ont récemment été modifiées, de manière à offrir un plus grand nombre d'option de financement et à faciliter l'accès au crédit bancaire ou au crédit de préfinancement des exportations.

Les accords commerciaux et la coopération économique internationale

Conscient des avantages que peut lui apporter un cadre juridique international solide, le Canada est sans doute l'un des pays qui ont le plus contribué depuis la Guerre au développement et au fonctionnement des organisations internationales[61]. Il participe

également à de très nombreux forums économiques régionaux, à titre de membre à part entière ou à titre d'observateur[62]. Par ailleurs, et ce sera le second point que nous aborderons dans cette section, le Canada est signataire de très nombreux accords commerciaux ou de coopération économique, que ce soit sur une base multilatérale, plurilatérale, ou bilatérale.

La participation du Canada aux grandes organisations internationales

Une des caractéristiques importantes de l'ordre international d'après-guerre a été la mise en place, dans le cadre des Nations-Unies, d'un système d'organisations à caractère économique, avec le mandat d'assurer une plus grande stabilité et une plus grande sécurité dans les relations économiques internationales. Issues des Accords de Bretton Woods (1944), le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), mieux connue aujourd'hui sous le nom de Banque mondiale, constituent les deux grands piliers de ce système dans le domaine monétaire et financier. L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) signé en 1947, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), qui a vu le jour en 1964, et aujourd'hui l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en sont les principaux piliers dans le domaine commercial. Enfin, mentionnons, en raison de l'importance du rôle qu'ils jouent aujourd'hui à leurs niveaux respectifs, ces trois grands forums de coopération internationale que sont l'Organisation de coopération économique et de développement (OCDE), l'Organisation des États américains (OEA) et le Forum de coopération économique Asie-Pacifique (APEC). Apportons quelques précisions, sur l'OMC tout d'abord, sur les trois forums régionaux ensuite.

* En vertu des accords de Marrakech, signés en avril 1994, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) vient se substituer, comme organisation internationale, au GATT[63] pour devenir la fondement juridique et institutionnel du système commercial multilatéral. Officiellement entrée en activité le 1^{er} janvier 1995, l'OMC[64] a notamment pour fonctions d'administrer et de mettre en oeuvre les accords commerciaux, de servir d'instance permanente pour les négociations commerciales multilatérales, et d'élaborer, de concert avec les autres grandes organisations internationales, les politiques économiques mondiales [65]. L'OMC agit également à titre d'organe de règlement des différends et d'organe d'examen et de surveillance des politiques commerciales.

L'Accord sur l'OMC est un accord complexe. Il contient 29 accords juridiques, plus de 25 déclarations et décisions ministérielles, et un certain nombre de mémorandums d'accords qui définissent un certain nombre d'engagements. Outre l'Accord général qui a été révisé (appelé "GATT de 1994"), on retrouve, parmi les principaux accords, l'Accord général sur le commerce des services, l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, l'Accord sur l'agriculture, l'Accord sur les textiles et les vêtements, l'Accord sur les mesures concernant les investissements et le commerce, l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, etc.. L'OMC, outre le fait qu'elle voit son domaine de compétence élargi par rapport au GATT, pour

inclure notamment les produits agricoles, les services et la propriété intellectuelle, introduit deux innovations majeures dans le domaine des relations commerciales : l'obligation pour les États membres de souscrire à l'ensemble des accords conclus ; la création d'un mécanisme de règlement des différends à caractère juridique quasi-automatique à deux niveaux, celui des groupes spéciaux et celui de l'organe d'appel[66]. Ceci étant dit, il convient de noter que le cycle de l'Uruguay n'a pu être complété qu'au prix de nombreux compromis, notamment dans les domaines sensibles, comme les marchés publics, les investissements[67], le transport maritime, les services financiers, les télécommunications, etc., autant de domaines d'ailleurs qui font l'objet soit d'accords plurilatéraux soit d'engagements sectoriels[68].

* Le Canada a, depuis près de quarante ans, fait du multilatéralisme la ligne directrice de sa politique économique internationale. Ceci ne l'a toutefois jamais empêché de signer des accords régionaux, comme nous le verrons plus loin, ni de faire de sa participation aux grands forums économiques régionaux l'un des moyens par lesquels il entend atteindre ses objectifs sur la scène économique internationale. Actuellement, le Canada attache une importance particulière à trois d'entre eux : l'OCDE, l'OEA et l'APEC.

Créée en 1960, pour succéder à l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), l'OCDE regroupe actuellement 29 pays[69], considérés comme les pays les plus industrialisés. C'est la seule organisation économique internationale qui aborde les différents problèmes économiques en liaison les uns avec les autres et assume des responsabilités à la fois régionales et interrégionales. L'OCDE fonctionne sur le principe de la concertation et de la persuasion. Ses objectifs généraux sont de contribuer à l'expansion de l'économie et de l'emploi, au maintien de la stabilité financière, au développement du commerce international sur une base multilatérale et non discriminatoire et au développement des pays, membres ou non membres, en voie de développement. Mentionnons que l'OCDE joue un rôle particulièrement important dans trois domaines : la recherche, l'harmonisation des politiques des États membres et la coordination de l'aide au développement. La procédure d'examen et de surveillance des politiques des pays membres, mise en oeuvre notamment dans les domaines de l'économie, de l'environnement, du tourisme, de l'éducation, des transports maritimes, de la concurrence, permet de renforcer la coopération entre les pays membres sur une base non discriminatoire, tout en veillant à la bonne conduite de ces derniers eu égard aux engagements pris en devenant membre[70]. L'expérience acquise sur le plan de la coopération ainsi que le poids que représentent ses pays membres dans l'économie mondiale font de l'OCDE l'une des organisations internationales les plus influentes à l'heure actuelle. C'est aussi la plus libérale de toutes les organisations économiques internationales.

* Le Canada a, jusqu'en 1968, attaché peu d'intérêt pour l'Amérique latine. C'est dans le Livre blanc de 1970, *Une politique étrangère au service des Canadiens*, que l'on retrouve pour la première fois l'énoncé d'une stratégie en Amérique latine, qui vont venir conforter par la suite la politique de diversification géographique des échanges menée dans le cadre

de la Troisième option et la politique d'intermédiation entre le Nord et le Sud que poursuivra le gouvernement. Les résultats n'ayant guère été à la hauteur des objectifs initiaux, le Canada délaissera de nouveau l'Amérique latine pendant les années 1980, non sans s'impliquer politiquement cependant dans le processus de Contadora pour ramener la paix en Amérique centrale. Le Canada se donnera, en 1989, une nouvelle stratégie pour l'Amérique latine, qui débouchera notamment sur son adhésion à l'Organisation des États américains (OEA) en janvier 1990. Depuis lors, le Canada accorde une très grande importance aux relations commerciales hémisphériques, notamment à celles avec le Chili ainsi qu'avec les deux piliers du MERCOSUR que sont le Brésil et l'Argentine[71]. Cet intérêt nouveau pour l'Amérique latine s'est aussi trouvé renforcé par le projet actuel de faire des Amériques une zone de libre-échange d'ici 2005, un projet qu'il revient à l'OEA d'opérationnaliser.

Première organisation régionale à voir l'existence (officiellement en 1948), l'OEA[72], longtemps traversée par les crises politiques et financières, est devenu depuis le début de la décennie le forum principal de la coopération dans les Amériques. Le Sommet des Amériques, qui s'est tenu à Miami en décembre 1994, est venu renforcer ce nouveau rôle qu'est aujourd'hui appelée à jouer l'OEA. Les 34 pays "démocratiquement élus" présents à ce Sommet sont notamment convenus de confier à un comité spécial de l'OEA, le Comité spécial sur le commerce[73], le mandat de faire un état détaillé du contenu des différentes ententes commerciales existantes, de faire converger ces derniers vers des normes communes pour finalement en arriver à un accord-cadre qui viendrait en quelque sorte chapeauter les différentes ententes bilatérales ou sub-régionales existantes. La réunion des ministres du Commerce extérieur à Denver en juin 1995 et à Cartagène (Colombie) en mars 1996 ont permis de faire des progrès importants en ce sens. Il convient cependant de noter que les obstacles à lever restent encore très nombreux, les deux principaux venant des différences économiques et culturelles très grandes entre les pays, d'une part, et de l'encheêtrement et du très grand nombre accords existants, dont certains, comme l'ALENA et le MERCOSUR, répondent à des objectifs foncièrement différents, d'autre part[74] (Deblock et Brunelle, 1996).

* Le Canada a aussi récemment cherché à accroître sa présence en Asie-Pacifique et à renforcer les liens commerciaux avec les pays de cette région, en raison notamment du dynamisme économique que celle-ci connaît. Le Canada est membre du Forum de coopération économique Asie-Pacifique (APEC), dont le premier sommet officiel des chefs d'État s'est tenu à Seattle en 1993. Lors du Sommet de Bogor (Indonésie), 15 nov. 1994, les pays ont pris l'engagement d'établir une zone de libre-échange en Asie-Pacifique d'ici 2010 (2020 pour les pays les moins développés de la région). Le Sommet d'Osaka de novembre 1995 n'ont cependant pas vraiment permis de faire avancer ce dossier, les pays de l'APEC préférant parler d'"action commune volontaire" pour respecter les engagements de Bogor plutôt que de parler de dates butoirs.

Les accords commerciaux

Les accords économiques (plurilatéraux ou bilatéraux) ont toujours été une source de controverse dans les relations économiques internationales. Lors des négociations commerciales de 1947-48, les pays participants en sont finalement venus à un compromis à leur sujet, en faisant de ces derniers une clause d'exception (au demeurant majeure soit dit en passant) au principe de la Nation la plus favorisée. L'article XXIV de l'Accord général spécifie les conditions que doivent respecter les accords commerciaux. Outre le fait que ces derniers[75] doivent être notifiés et soumis à examen, ils ne doivent en aucune manière être discriminatoires à l'endroit des pays tiers, inclure des dispositions qui visent à éliminer "substantiellement" les obstacles aux échanges, et porter sur l'"essentiel des échanges". Le principe général qui prévaut en la matière est celui de leur contribution effective au développement des échanges internationaux et au mouvement de libéralisation des échanges[76].

Bien qu'il ait longtemps repoussé l'option commerciale du libre-échange avec les États-Unis, le Canada s'est néanmoins toujours efforcé d'entretenir des relations commerciales étroites avec ces derniers. Plusieurs accords sectoriels ont ainsi été conclus depuis la Guerre, dont les plus importants sont le Pacte canado-américain de l'automobile[77] et les deux accords sur le partage de la production de défense (DPSA) et sur le partage du développement industriel pour la défense (DDSA). D'autres accords de coopération économique ont également été régulièrement négociés, notamment dans les domaines de la fiscalité, des échanges scientifiques, de l'énergie nucléaire, du transport aérien, etc.. Ainsi que nous l'avons noté, les changements apportés à la politique commerciale depuis les années quatre-vingt ont amené le Canada à accorder plus d'importance aux relations bilatérales et régionales, à commencer avec les États-Unis et les autres pays du continent.

* Prenant effet le 1^{er} janvier 1989, l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis (ALE), couvrant une période de dix ans, répondait pour le Canada, rappelons-le, au double objectif d'élargir et de rendre plus sécuritaire l'accès du marché américain pour les produits et les investissements canadiens d'une part, d'améliorer la compétitivité de l'industrie canadienne en lui permettant, entre autres, de rationaliser ses activités et de profiter des économies d'échelle qu'offre l'intégration des marchés, d'autre part. L'Accord est conforme à l'esprit et au texte de l'article XXIV, puisqu'il prévoit, outre l'élimination progressive des droits de douane dans les échanges commerciaux des deux pays sur une période transitoire de dix ans[78], l'élargissement et la libéralisation des échanges dans de nombreux secteurs, notamment dans ceux de l'agriculture, de l'énergie, des services, des services financiers, des marchés publics et des investissements. L'Accord élimine aussi de nombreuses restrictions quantitatives et met fin aux subventions de produits faisant l'objet de commerce bilatéral. Il inclut plusieurs dispositions visant à favoriser l'harmonisation des politiques et des normes entre les deux pays. La principale innovation de l'ALE a cependant été de mettre en place des mécanismes bilatéraux de règlement des différends, et notamment d'établir une commission binationale chargée de régler les différends dans les différents domaines couverts par l'Accord, à l'exception de ceux qui ont trait aux services financiers et de ceux qui peuvent donner lieu à l'imposition de droits antidumping ou compensateurs. Une commission binationale a aussi été mise en place

pour veiller à l'application de l'accord et examiner toute question relative au fonctionnement et à l'élargissement de l'accord.

* L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994, vient se substituer à l'ALE. L'ALE se trouve ainsi suspendu mais, il faut le préciser, la plupart des dispositions prévues par l'accord, notamment en ce qui concerne les réductions tarifaires, continuent de s'appliquer au commerce bilatéral entre le Canada et les États-Unis. L'ALENA reprend et élargit le contenu de l'ALE, notamment en ce qui a trait aux domaines des services, des marchés publics, de la propriété intellectuelle et du transport terrestre. Il introduit cependant plusieurs changements d'importance. Tout d'abord, les deux accords parallèles conclus en août 1993, à la demande des États-Unis, le premier sur le travail et le second sur l'environnement, introduisent un certain nombre de dispositions particulières qui visent à rendre plus stricte l'application des législations nationales dans ces deux domaines et, d'une manière générale, à préserver l'intégrité des législations nationales et à renforcer la coopération de façon à améliorer les conditions de travail et les normes environnementales dans les trois pays concernés. Deux commissions, de même que des mécanismes particuliers de règlement des différends ont été mis sur pied pour veiller à l'application et au respect de ces deux accords.

Ensuite, si l'Accord comprend des dispositions générales qui s'appliquent aux trois parties contractantes, certains domaines font l'objet d'accords bilatéraux triangulaires. Ainsi par exemple, en ce qui a trait à l'élimination des droits de douane, tous les droits de douane applicables au commerce entre le Canada et le Mexique doivent être immédiatement ou progressivement abolis à l'intérieur d'une période transitoire de dix ans, à l'exception toutefois du commerce canado-américain qui reste régi par les dispositions de l'ALE et des produits agricoles qui font l'objet d'arrangements particuliers ou d'accords bilatéraux[79].

Un troisième changement concerne la question fort litigieuse des règles d'origine et de contenu nord-américain dans le secteur manufacturier. Elles sont, comme le souhaitait le Canada, beaucoup mieux définies qu'elles ne l'étaient dans l'ALE[80]. Par contre, les prescriptions ont été renforcées pour l'industrie automobile, les textiles et les vêtements[81].

Le dernier changement d'importance enfin s'applique aux mécanismes de règlement des différends. En comparaison de l'ALE, les mécanismes prévus dans l'ALENA sont plus contraignants, contiennent moins d'exceptions[82] et s'appliquent à davantage de domaines, notamment aux investissements et aux services financiers à propos desquels le Canada et les États-Unis n'étaient pas parvenu à s'entendre[83]. La Commission du libre-échange constitue la principale instance de règlement des différends et d'interprétation du texte de l'accord[84]. La procédure est assez similaire à celle de l'OMC, mais les procédures sont plus rapides, et les décisions ont un caractère exécutoire plus large et plus contraignant[85].

L'ALE d'abord, l'ALENA ensuite a eu trois effets majeurs : celui d'accroître les échanges commerciaux et les investissements entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, celui de renforcer l'intégration économique et la coopération entre les trois pays, et celui d'apporter plus de transparence dans les relations commerciales entre les trois pays concernés. Si la plupart des observateurs s'accordent à dire que ces accords sont globalement positifs, trois questions restent cependant en suspens. La première est celle des effets négatifs qu'ont pu entraîner les restructurations sur l'économie en général et sur les emplois en particulier, notamment au Canada et au Mexique, qui traverse depuis 1995 une crise économique majeure. La seconde est celle des zones grises de l'Accord, qui est loin d'avoir levé tous les obstacles au commerce avec les États-Unis et d'empêcher ces derniers d'imposer ses propres lois et règlements, en matière de droits compensateurs notamment comme l'a encore prouvé récemment le règlement intervenu dans le cas du bois d'oeuvre[86]. La troisième question est celle de la circulation des personnes, qui demeure rigoureusement définie par les lois sur l'immigration.

* Comme nous l'avons noté plus haut, la perspective d'une zone de libre-échange pancontinentale est venue apporter une dynamique nouvelle à l'intégration économique dans les Amériques, ainsi que dans les relations commerciales que le Canada entretient avec les autres pays du continent. Souhaitant, pour des raisons tout autant d'ordre tactique qu'économique, voir d'autres pays accéder à l'ALENA, à commencer par le Chili ainsi qu'il en a été convenu lors du Sommet de Miami, le Canada a depuis lors cherché à renforcer ses liens commerciaux avec les principaux pays d'Amérique latine (Brésil et Argentine) et certains pays des Caraïbes. L'accession du Chili à l'ALENA ayant été retardée par les États-Unis pour des raisons de politique intérieure[87], le Canada devait entamer avec ce pays, en janvier 1996, des négociations commerciales bilatérales[88]. L'Accord de libre-échange (ALE), officiellement signé le 18 novembre 1996, entrera en vigueur le 2 juin 1997.

Le Chili n'est pas le seul pays avec lequel le Canada ait négocié un accord bilatéral de libre-échange, puisqu'un accord est également intervenu avec Israël, accord très comparable à ceux signés par ce pays avec les États-Unis et Israël. Ces dernières années, le Canada a également signé plusieurs accords commerciaux bilatéraux, en particulier avec les anciens pays socialistes, en vue de garantir le traitement NPF. Ces accords ne contiennent cependant pas de clauses préférentielles, contrairement aux accords de libre-échange.

Conclusion

Priorités nationales et obligations internationales se sont toujours croisées dans la politique commerciale du Canada. La participation active aux organisations internationales et l'adhésion au multilatéralisme sont un autre trait caractéristique de sa politique commerciale depuis la Guerre. Les changements dans l'environnement international, notamment l'intégration plus poussée des économies et l'élargissement des règles en matière d'accessibilité aux marchés, ont cependant obligé le Canada, ces dernières années, à accorder une attention particulière aux questions commerciales et à la

gestion de ses relations bilatérales avec ses principaux partenaires commerciaux, à commencer par les États-Unis. Les objectifs commerciaux sont ainsi devenus plus ciblés, les actions du gouvernement à l'étranger débordent de plus en plus le cadre classique de la politique étrangère et les priorités nationales sont de plus en plus modulées en fonction de la place qu'entend occuper le Canada au sein de l'économie mondiale.

Par ailleurs, si les cycles successifs de négociations commerciales multilatérales ont permis d'abaisser substantiellement les obstacles au commerce, et, parallèlement, de créer un environnement économique international plus sécuritaire, tout le monde s'accorde néanmoins à dire que, soumis à de multiples tensions, le régime commercial multilatéral est fort mal adapté aux réalités de l'économie mondiale de cette fin de siècle, en particulier aux formes nouvelles que prend la concurrence sur les marchés internationaux. Tout en déployant de nombreux efforts pour améliorer et renforcer le cadre juridique multilatéral existant, le Canada en est venu à modifier quelque peu son approche en la matière et à s'engager davantage dans la voie parallèle d'une coopération régionale (et interrégionale) qui s'avère, dans l'immédiat du moins, plus prometteuse et plus efficace que la voie multilatérale pour faire progresser les règles du commerce mondial.

Très dépendant de son commerce extérieur, le Canada a toujours dû adapter sa politique commerciale aux changements dans l'environnement international. La politique commerciale canadienne est devenue plus stratégique et plus régionaliste. Ce tournant dans la politique commerciale va dans le sens des tendances qu'a pris l'économie mondiale en cette fin de siècle, une économie mondiale qui a pour caractéristiques d'être à la fois plus ouverte et plus régionalisée.

Bibliographie générale

BUCKLEY, R., (dir.)(1994), *NAFTA and GATT : the Impact of Free Trade*, London, European Schoolbooks.

CAMERON, M.A.(1991), <<Canada and Latin America>>, in HAMSON, F.O. et MAULE, C.J. (dir.), *After the Cold War, Canada Among Nations 1990-1991*, Ottawa, Carleton University Press.

CANADA (1996-a), Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Stratégie canadienne pour le commerce international 1996-1997. Aperçu*, Ottawa, Équipe Canada.

CANADA (1996-b), Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Register of United States Barriers to Trade*, Ottawa.

CANADA (1995-a), *Le Canada dans le monde. Énoncé du gouvernement*, Ottawa, 89 p.

CANADA (1995-b), Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, <<Message de l'honorable Roy MacLAREN, Ministre du commerce International, <<Le

commerce alimente la croissance et la création d'emploi>>, *Déclaration*, 95/72, le 13 décembre 1995.

CANADA (1994), Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Le Canada et l'Uruguay Round: trousse d'information*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1 volume.

CANADA (1993-a), *Accord de libre-échange nord-américain*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, texte intégral des dispositions et annexes.

CANADA (1993-b), *Accord de libre-échange nord-américain : vue d'ensemble et description*, Ottawa.

CANADA (1985-a), Ministère des Affaires extérieures, *Compétitivité et Sécurité: orientations pour les relations extérieures du Canada*, Ottawa.

CANADA (1985-b), Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada.

CANADA (1958), Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada, *La politique commerciale du Canada : par John H. Young*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 259 pages.

CANADA (1970), Ministère des Affaires extérieures, *Une politique étrangère au service des Canadiens, Amérique latine*, Ottawa.

De MESTRAL, A., et J. WINTER (1994), "Dispute Settlement under the North American Free Trade Agreement and the Treaty of European Union", *Journal of European Integration*, vol. XVII, n° 2-3, pp. 235-266.

DEBLOCK, C., et D. BRUNELLE (1996-a), "L'intégration en Amérique du Nord et la politique économique internationale du Canada", dans C. DEBLOCK et C. EMERI (dir.), *Du libre-échange à l'union politique*, Paris, L'Harmattan.

DEBLOCK, C., et D. BRUNELLE (1996-b), "De l'ALE à la ZLEA : régionalisme et sécurité économiques dans les Amériques", à paraître. .

DOERN, G. Bruce, Leslie PAL, et Brian W. TOMLIN (dir.) (1996), *Border Crossings. The Internationalization of Canadian Public Policy*, Toronto, Oxford University Press.

DOERN, G. Bruce, et Brian E. Tomlin (1996), "Trade-Industry Policy", dans G. Bruce DOERN, Leslie PAL, et Brian W. TOMLIN (dir.) (1996), *Border Crossings. The Internationalization of Canadian Public Policy*, Toronto, Oxford University Press, pp. 167-187.

DORA, S.(1992), *In Pursuit of world markets : Canada's trade patterns from 1945 to 1950*, Nepean, Ont., Alpine Books, 80 p.

DOSMAN, E.J.(1992), <<Canada and Latin America : The New Look>>, *International Journal*, XLVII, été, 529-554.

FRANCE (1993), *Organisations internationales à vocation universelle*, paris, la Documentaiton française.

FRANCE (1995), *Organisations internationales à vocation régionale*, Paris, La Documentation française.

GATT (1995, 1992, 1990), *Examensde la politique commerciale, Canada*, vol. 2, Genève, Accord général sur les tarifs douaniers, 2 vol.

GATT, Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (1994), *Résultat des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay : accès aux marchés pour les marchandises et les services : aperçu des résultats*, Genève, GATT, 100 pages.

GOULD, M., et D. LEYTON-BROWN (1988) (dir.), *Trade-Offs and Free Trade. The Canada-US Free Trade Agreement*, Toronto.

HUFBAUER, G. C., et J. J. SCHOTT (1993), *Western Hemisphere Economic Integration. Subregional Building*, Washington, Interamerican Development Bank, Occasional Paper.

JACKSON, John Howard (1989)*The World Trading System : Law and Policy of International Economic Relations*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1989.

KEENES, E. (1992), "Rearrnagin the Deck Chairs : A Political Economy Approach to Foreign Policy Management in Canada", *Canadian Public Administration*, Vol. 35, ndeg. 3, pp. 381-401.

KRAUS, J.(1994), *Les négociations du GATT : comprendre les résultats de l'Uruguay Round*, Paris, Chambre de Commerce internationale, 96 p.

LACASSE, N., et L. PERRET (1994) (dir.), *Le libre-échange dans les Amériques. Une perspective continentale*, Montréal, Wilson & Lafleur.

MCKENNA, P.(1993), <<Needed: A Policy for Latin America>>, *Policy Options*, 14 mai, 27-28.

MCKENNA, P.(1995), *Canada and the OAS*, Ottawa, Carleton University Press, 276 pages.

OMC, Organisation mondiale du Commerce (1995), *Organisation mondiale du Commerce : un commerce ouvert sur l'avenir*, Genève, OMC, 36 pages.

PATERSON, R. (1986), *Canadian Regulation of International Trade and Investment*, Toronto, Carswell.

PILKINGTON, M.L. et R.G. RICHARDS (1991), <<The Canadian Constitution and International Economic Relations>> dans D.M. BROWN et M. SMITH (dir. publ.), *Canadian Federalism: Meeting Global Economic Challenges?*, Ontario,

PORGES, A., WEISS, F. et MAVROIDIS, P.C. (1994), *Guide to GATT Law and Practice : analytical index*, Genève, GATT, 1082 pages.

QUÉBEC (1993), Ministère des Affaires internationales du Québec, *Le Québec et l'Accord de libre-échange nord-américain*, Québec.

SCHUYLER, G.W. (1991), <<Perspective on Canada and Latin America: Changing Context...Changing Policy>>, *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, vol.33, no,1, printemps.

STAIRS, D., et G. R. WINHAM (1986), *Quelques problèmes concernant l'élaboration de la politique économique extérieure*, Ottawa, Les Études/Commission sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ministre des Approvisionnements et Services.

STATISTIQUE CANADA (1985-94), *Sommaire du Commerce international du Canada*, Ottawa.

STONE, F. (1984), *Canada, the GATT and the International Trade System*, Montréal, Institute for Research on Public Policy, 235 p.

WILKINSON, Bruce W. (1995), "The Free Trade Agreement Between Canada and the United States", dans M. Panic et A. M. Vacic, *Economic Integration in Europe and North America*, New York et Genève, United Nations Economic Commission for Europe, Economic Studies ndeg. 5, pp. 187-211.

WINHAM, Gilbert R. (1994), NAFTA and the Trade Policy Revolution of the 1980s : A Canadian Perspective", *International Journal*, Vol. XLIV, été, pp. 472-508.

Références

[1]. Le Canada n'applique pas de contrôle des changes. Même si ses variations influencent fortement la position commerciale du Canada sur les marchés étrangers, le taux de change ne fait l'objet d'aucune intervention de la part de la Banque du Canada, que ce soit dans un sens ou dans l'autre, sinon pour veiller à ce que les variations de la

monnaie se fassent de manière ordonnée ou pour soutenir la valeur de la monnaie d'un pays avec lequel la Banque est liée par un accord de coopération monétaire.

[2]. Le Mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC est une source d'information incontournable. La politique commerciale canadienne a été examinée à quatre reprises ; en 1990, en 1992, en 1995 et en novembre 1996. Nous nous reporterons d'ailleurs fréquemment aux rapports fournis à ces différentes occasions, non sans toujours mettre à jour les informations fournies et croiser cette source avec d'autres sources.

[3]. Le lecteur trouvera une analyse détaillée des tendances récentes en matière de relations économiques internationales du Canada dans Deblock et Brunelle (1996-b)

[4]. Voir à ce sujet le livre de Doern, Pal et Tomlin (1996), et tout particulièrement le chapitre 10 ; de même que Winham (1994) et Keenes (1992).

[5]. On retrouvera une bonne synthèse des débats économiques dans Wilkinson (1993).

[6]. Trois grandes priorités sont définies dans ce document : 1deg.. promouvoir l'emploi et la prospérité canadienne ; 2deg.. protéger la sécurité canadienne ; 3deg.. promouvoir les valeurs et la culture canadienne (Canada, 1995a, i-ii)

[7]. Elle contient 22 stratégies sectorielles, développées conjointement par le gouvernement et l'industrie sur la base des priorités de chacune des parties impliquées dans le processus.

[8]. De façon plus précise, le gouvernement canadien se propose : d'encourager l'élargissement de l'ALENA, en commençant par une accession du Chili ; de participer aux propositions issues du sommet de Miami (juin 1995) de créer une zone de libre-échange des Amériques ; d'initier des discussions avec les pays du MERCOSUR sur la possibilité de joindre l'ALENA ; d'encourager la venue à l'OMC de plusieurs économies émergentes et de certaines en transitions qui opèrent en marge du système commercial international. (Chine, Russie, Taiwan, Arabie Saoudite, etc.) ; de développer les relations économiques dans le pacifique avec les partenaires de l'APEC ; d'encourager les relations outre-atlantiques, notamment avec l'Union européenne ; de favoriser la signature d'un accord commercial avec Israël. Un accord a été signé avec ce pays en 1996, pour entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1997. Un accord a également été signé avec le Chili en novembre 1996, sur le modèle de l'ALENA.

[9]. Un accord sur le commerce intérieur a été signé le 18 juillet 1994. Le champ d'application de l'accord couvre onze secteurs : les marchés publics, les produits agricoles et alimentaires, les boissons alcooliques, les politiques en matière d'environnement, les normes de consommation, les normes techniques, la main-d'oeuvre, les investissements, les communications, les transports et la politique énergétique.

[10]. Les membres du Comité et des Groupes sont nommés par le ministre du Commerce extérieur. Le CCCE compte actuellement 40 membres

[11]. En vertu des dispositions de cette loi, le gouvernement peut établir par décret une liste de marchandises d'importation ou d'exportation contrôlée et une liste de pays visés par contrôle. Lorsqu'un produit a été ajouté à la liste de marchandises d'importation ou d'exportation contrôlée, ou que le nom d'un pays a été porté à la liste des pays visés par contrôle, la loi confère au secrétaire d'État aux Affaires extérieures plein pouvoir de contrôler la circulation des marchandises par délivrance de licences d'importation ou d'exportation.

[12]. La loi, entrée en vigueur en 1985, vise à défendre les intérêts canadiens contre les lois et mesures déraisonnables que pourraient prendre certains gouvernements étrangers. Suite aux mesures prises par les États-Unis en vertu de la Loi-Helms Burton, la Loi a été modifiée et renforcée à l'automne 1996. Parallèlement, le Canada, appuyé par l'UE et l'OEA, a saisi l'OMC sur cette question.

[13]. Il faut noter que désormais, la politique étrangère du Canada fait l'objet d'un réexamen annuel.

[14]. On retrouve également deux secrétaires d'État, l'un pour l'Asie-Pacifique et l'autre pour l'Amérique latine et l'Afrique.

[15]. Les *secteurs fonctionnels* sont les principaux centres responsables de la formulation des politiques, de la planification des programmes et de la coordination des relations commerciales, économiques et politiques. Ils sont au nombre de cinq : 1deg.. promotion du commerce international ; 2deg. politique commerciale et économique ; 3deg. affaires politiques et sécurité internationale ; 4deg.. affaires juridiques et consulaires (y compris le Bureau des passeports) ; et, 5deg. enjeux globaux et culture. Les *secteurs géographiques* sont au nombre de cinq : 1deg.. -Afrique et Moyen-Orient ; 2deg.. Asie-Pacifique ; 3deg.. Europe ; 4deg.. Amérique latine et Antilles ; 5deg. États-Unis. Chaque secteur géographique comprend une administration centrale à Ottawa, qui élabore et met en oeuvre les politiques et les programmes, et les missions à l'étranger, qui se répartissent en deux catégories, bilatérales et multilatérales. Les missions bilatérales sont accréditées auprès de pays déterminés, et organisées par fonction. Les missions multilatérales ont pour objet de promouvoir et défendre les intérêts canadiens auprès des organismes internationaux.

[16]. Ce secteur a entre autres pour tâche de recueillir des renseignements sur les marchés d'exportation et sur les technologies disponibles et de les communiquer ensuite aux entreprises canadiennes, de faire part aux entreprises étrangères des possibilités d'investissement au Canada et, de concert avec les secteurs géographiques du ministère, de participer à l'élaboration et à la mise en oeuvre de politiques et programmes destinées à aider les entreprises canadiennes à trouver des débouchés à l'étranger.

[17]. La Loi sur les douanes, plusieurs fois révisées ces dernières années pour tenir compte notamment des dispositions de l'ALENA et du GATT, indique les méthodes à suivre pour calculer la valeur des marchandises aux fins de droits. La méthode la plus

usuelle est basée sur la valeur transactionnelle, c'est-à-dire sur le prix d'achat des biens en cause.

[18]. La majeure partie des produits imposables est soumise à des droits consolidés. Lorsqu'un droit de douane est "consolidé", un pays ne peut le relever qu'en négociant une compensation avec ses partenaires commerciaux (art. XXVIII, GATT de 1994)

[19]. Les contingents tarifaires sont imposés en guise de mesures de sauvegarde ou encore en guise de mesure de rétorsion.

[20]. Le retrait de concessions est une mesure de dernier recours, qui peut prendre la forme d'un retrait des droits et privilèges accordés en vertu d'un accord, de surtaxes, ou encore de contingents directs ou tarifaires.

[21]. Une surcharge peut être imposée sur les importations lorsque la position financière extérieure ou la balance des paiements du Canada l'exige.

[22]. La délivrance et la surveillance des licences d'importation et d'exportation relève, rappelons-le, du MAECI.

[23]. En vertu de la Constitution canadienne, l'Agriculture est une responsabilité à la fois fédérale et provinciale. Les offices de commercialisation et les commissions, que ce soit au niveau fédéral ou au niveau provincial, interviennent à plus d'un titre au niveau du commerce international. L'ALENA et les nouvelles règles du GATT ont cependant substantiellement réduit leur importance, voire entraîné leur disparition dans certains cas.

[24]. La compétence des provinces est limitée par <<le droit relatif à la propriété et les droits civils>> et à toutes matières de nature purement locale ou privée. Les législations provinciales dans les domaines qui touchent aux échanges peuvent être rendues inopérantes en cas de conflit avec la législation fédérale (principe de suprématie) (Richards, 1991).

[25]. Rapportée à la valeur totale des importations passibles de droits, la valeur des recettes tarifaires est passée de 13,5 % à 9,5 %, entre 1981 et 1994,. Rapportée aux importations totales, la valeur totale des recettes est passée, entre ces deux dates, de 4,3 % à 2,3 %.

[26]. Un nouveau Tarif simplifié doit entrer en vigueur en 1998. Le régime tarifaire est en effet devenu trop complexe en raison notamment de la signature des accords commerciaux, de l'adoption du Système harmonisé ou encore des mesures unilatérales ou d'accélération des réductions tarifaires. Il est notamment envisagé d'éliminer le TPB, les taux dits "nuisibles" (c'est-à-dire inférieurs à 2 %), l'arrondissement à la baisse des taux au demi point de pourcentage le plus près, l'abolition de certaines conditions de non fabrication prévues dans certaines dispositions tarifaires, etc..

[27]. Ce sont des droits que le Canada accorde à toutes les parties contractantes au GATT, ou aux pays qui bénéficient d'un accord bilatéral avec celui-ci. Conforme au Code de l'évaluation en douane de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), le régime tarifaire est, pour 98 % des lignes tarifaires, consolidé, et la méthode de calcul des droits la plus usuelle est basée sur la valeur transactionnelle, soit le prix effectivement payé ou payable derniers.

[28]. Ce tarif concerne les importations en provenance de la plupart des pays en développement et des pays d'Europe centrale et orientale relevant du Système généralisé de préférences (SGP). Le TPG existe depuis le 1^{er} juillet 1974. Il a été prolongé, en 1994, pour une nouvelle période de dix ans. Son objectif est d'aider les pays en développement à accroître leurs exportations grâce à des préférences tarifaires accordées sans réciprocité. Le TPG permet ainsi à plus de 180 pays en développement de bénéficier de droits réduits pour une large gamme de produits, voire dans de nombreux cas d'entrer en franchise. Les taux de droits applicables à la plupart des produits admissibles équivalent en général aux deux tiers des taux NPF correspondants. Le tarif est applicable à un certain nombre de produits agricoles et à la plupart des produits manufacturés et semi-manufacturés, à l'exception toutefois de la majorité des produits textiles, vêtements et chaussures en cuir, ainsi que de certains produits en acier.

[29]. L'accroissement de la valeur ajoutée doit être supérieure à 7 % pour les produits assujettis au tarif de la colonne cinq, conformément aux dispositions des clauses d'origine prévues par l'ALENA. D'une façon générale, les produits entrant au Canada en provenance du Canada et du Mexique doivent avoir une teneur nord-américaine suffisante.

[30]. 15 pour cent des droits perçus proviennent de produits assujettis à des taux égaux ou supérieurs à 15 %, et 28 pour cent des produits assujettis à des droits entrent en franchise.

[31]. Le Tarif de préférence britannique (TPB) s'applique aux pays en développement membres du Commonwealth ; il prévoit des taux de droits réduits pour quelques produits ne relevant pas du Tarif de préférence général. Le Tarif ne s'applique plus au Royaume-Uni et à l'Irlande, depuis que ces deux pays se sont joints à l'Europe communautaire en 1973. Ce tarif était fondé initialement sur l'accord commercial conclu entre le Canada et le Royaume-Uni en 1937. Le Canada continue d'accorder unilatéralement le traitement du TPB à tous les pays en développement membres du Commonwealth. Le Canada se propose, à partir de 1998, d'abolir le traitement tarifaire TPB, ce tarif ayant perdu avec le temps beaucoup de sa portée pratique.

[32]. Il s'agit d'un traitement tarifaire particulier applicable aux moins développés des pays en voie de développement. Il prévoit l'admission en franchise pour tous les produits admissibles au TPG.

[33]. Instauré en février 1986, le Tarif CARIBCAN s'applique aux pays des Antilles, membres du Commonwealth.

[34]. L'Accord commercial bilatéral avec l'Australie, négocié en 1932, prévoit l'application du TPB aux importations en provenance de ce pays et des préférences additionnelles pour certains produits. La Nouvelle-Zélande s'est vue par la suite accorder les mêmes dispositions.

[35]. Il est proposé dans la réforme du tarif canadien d'élargir les dispositions tarifaires aux prestataires de services qui utilisent des intrants importés et qui concurrencent les prestataires de services étrangers sur les marchés national et mondiaux.

[36]. Le premier programme exonère des droits de douane toute marchandise ou matière importée servant à la fabrication ou à la transformation au Canada de produits qui sont ensuite exportés. Le programme s'applique aux entreprises qui détiennent des contrats d'exportation ou qui ont déjà effectué des opérations du même genre. Le second programme prévoit quant à lui le remboursement des droits acquittés sur les marchandises ou matières importées qui sont ensuite réexportées ou qui entrent dans la fabrication de produits destinés à l'exportation.

[37]. Dans l'agriculture, tous les contingents d'importation, licences non automatiques et autres restrictions quantitatives à l'importation doivent être remplacés par des contingents tarifaires consolidés dans le cadre de l'Accord du Cycle d'Uruguay. Selon les autorités canadiennes, 136 lignes tarifaires sont actuellement soumises à des restrictions quantitatives à l'importation. Elles concernent exclusivement des produits agricoles et alimentaires (par exemple, les produits à base de blé et d'orge, la viande de boeuf, la volaille, les oeufs et les produits laitiers). Dans le cadre de l'engagement pris par le Canada lors du Cycle d'Uruguay, ces restrictions doivent être remplacées par des contingents tarifaires sur la base d'engagements en matière d'accès minimal. Les droits applicables dans les limites des contingents seront appliqués en 1995 iront de 25 pour cent (orge, autre que pour la fabrication de malt) à 368 pour cent (matières grasses laitières) et s'établiront en moyenne légèrement au-dessous de 181 pour cent; dans bien des cas, des droits spécifiques minimaux sont également prévus. L'application de ces droits fait actuellement l'objet d'un litige majeur entre le Canada et les États-Unis. Le litige porte sur le texte même de l'Accord, et la présence ou non des dispositions du "GATT de 1994" sur celles de l'ALENA.

[38]. Les raisons invoquées pour inscrire un produit sur la *Liste des marchandises d'exportation contrôlée* sont tout aussi nombreuses : satisfaire à des besoins de défense ou à d'autres besoins nationaux en s'assurant un approvisionnement suffisant et la bonne distribution du produit en question ; promouvoir la transformation plus poussée des ressources naturelles du Canada ; mettre à exécution un arrangement intergouvernemental ou donner suite à un engagement pris à ce niveau ; contrôler l'exportation de biens militaires ou stratégiques pour des motifs afférents à la sécurité nationale ; ou surveiller les exportations de matières premières non agricoles quand l'offre est excédentaire ou que les prix sont en baisse

[39]. Le gouvernement a pris ces dernières années un certain nombre de mesures destinées à protéger l'environnement. Les réglementations et interdictions ont été

renforcées dans le cas notamment des matières menaçant l'ozone, des déchets dangereux et des substances toxiques, de l'essence et de certains produits utilisant certains additifs ou fabriqués par certains procédés interdits.

[40]. Les mesures sanitaires et phytosanitaires font désormais l'objet d'un accord au GATT/OMC.

[41]. Une subvention sera réputée exister : "s'il y a une contribution financière des pouvoirs publics ou de tout organisme public du ressort territorial d'un Membre, 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 (...) 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."

[42]. Dans la même veine, le Canada, les États-Unis et le Mexique ont signé, le 2 avril 1996, une lettre d'entente confirmant que les mesures provinciales existantes, y compris celles portant sur les services de santé sont entièrement protégées aux termes de l'ALENA.

[43]. L'Accord définit ainsi le préjudice grave : "Un préjudice grave (...) sera réputé exister dans le cas : 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."

[44]. L'ORD normalement établit un Groupe spécial, qui, lui-même, fait appel à l'assistance du Groupe d'experts permanents. Ce dernier détermine notamment si la subvention est prohibée ou non.

[45]. Le Tribunal, créé en 1988, est entré en fonction le 1^{er} janvier 1989. Il a repris toutes les attributions antérieures en matière d'enquêtes et d'appels de la Commission du tarif, de la Commission du textile et du vêtement et du tribunal canadien des importations. Le Tribunal canadien du commerce extérieur est un organisme quasijudiciaire indépendant

composé de neuf membres. Le Tribunal a pour fonction d'enquêter sur les préjudices relevant de la Loi sur les mesures spéciales d'importation, sur les sauvegardes relatives au TPG ou au CARIBCAN, sur le tarif douanier à la demande du ministre des Finances, ainsi que sur toute question d'ordre commercial qui pourrait avoir des répercussions sur l'économie et les intérêts commerciaux du Canada.

[46]. Les mesures à court terme ont une durée d'application de 180 jours, qui peut aller jusqu'à trois ans si le Parlement l'autorise.

[47]. La pratique établit la "proportion importante" entre 25 % et 50 % de la consommation apparente.

[48]. Le mécanisme autorise la réimposition du taux NPF ou la suspension des réductions tarifaires.

[49]. En matière de normalisation, le Canada a toujours fait preuve de très grande souplesse. Certaines prescriptions d'emballage et d'étiquetage s'imposent néanmoins. C'est dans les domaines de la santé, de l'agriculture et de la sécurité que les prescriptions sont les plus fortes.

[50]. L'Accord vient remplacer l'Accord de 1979 ; il est entré en vigueur en 1996.

[51]. L'Accord ne s'applique pas aux entités provinciales. Divers accords, dont notamment celui de juin 1994 sur le commerce intérieur, sont cependant venus élargir les conditions d'accès aux marchés publics.

[52]. 50 000 dollars dans le cas des relations entre le Canada et le Mexique.

[53]. 8 millions de dollars pour les travaux de construction réalisés par les entreprises publiques.

[54]. Lorsque les acquisitions directes d'entreprise ont une valeur d'actif supérieure à 5 millions de dollars. Dans le cas d'acquisition indirecte, le seuil est porté à 50 millions de dollars.

[55]. Le différend peut être porté soit auprès du centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), soit auprès de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI), soit auprès de l'OMC.

[56]. L'article 1107 de l'ALENA interdit notamment aux gouvernements d'obliger les sociétés à nommer des personnes d'une nationalité donnée aux postes de direction supérieur ou essentiels, ou que plus de la majorité simple du conseil d'administration soit composée de ses propres ressortissants.

[57]. Le programme a quatre grands volets : Stratégie de développement des marchés, Entreprises novices à l'exportation, Soumissions pour projets d'immobilisation, et Activités des associations commerciales.

[58]. La SEE a trois grandes catégories de programmes d'assurance : les programmes d'assurance des crédits (à court ou moyen terme) à l'exportation ; les programmes d'assurance-caution, qui couvrent les risques liés aux résultats et aux garanties de soumission ; et les programmes d'assurance des investissements à l'étranger, qui protègent ces derniers contre les risques politiques.

[59]. Il faut noter que les provinces interviennent également au chapitre du financement. Ainsi la Société de développement industriel du Québec (SDI) soutient-elle financièrement les activités d'exportation des PME québécoises dans le cadre de son Programme exportation. Le financement peut être soit un prêt participatif, soit une garantie d'engagement financier.

[60]. La SEE offre trois grands mécanismes de financement : le crédit fournisseur, le crédit acheteur et les protocoles. Le crédit fournisseur prend généralement la forme d'achat aux exportateurs de billets à ordre émis par un acheteur étranger au moment de la transaction. Le crédit acheteur comprend les prêts directs et les lignes de crédit. Le prêt direct est un accord de financement entre la SEE et un acheteur, qui intervient lorsque les opérations sont d'importance et impliquent des modalités de remboursement de longue durée. La ligne de crédit est une opération de prêt entre la SEE et une institution financière, qui à son tour prête à un acheteur de produits canadiens. Le protocole est un accord de garantie entre la SEE et une institution financière étrangère pour d'éventuelles transactions dont la SEE doit assurer le financement.

[61]. À ce sujet, voir notamment Stone (1984).

[62]. Il n'est pas inutile non plus de rappeler que le Canada est membre du G-7 depuis 1976.

[63]. Le GATT n'a jamais été à proprement parler une véritable organisation internationale. Celui-ci n'était qu'une institution chargée de veiller à l'application de l'Accord général de 1947, qui est essentiellement un accord contractuel d'échange de droits et d'obligations en matière commerciale entre ses Parties contractantes. Le GATT a cependant joué un rôle central, à travers les différentes négociations multilatérales notamment, dans le développement des échanges internationaux depuis la Guerre. Les principes qui guident l'OMC sont les mêmes que ceux du GATT : un commerce sans discrimination ; un accès prévisible et croissant aux marchés ; une concurrence loyale ; encourager le développement et les réformes économiques

[64]. L'autorité suprême de l'OMC est la Conférence ministérielle. Composée de représentants de tous les membres, elle doit se réunir au moins tous les deux ans et est habilitée à prendre des décisions sur toutes les questions relevant de tout accord commercial multilatéral. Les activités quotidiennes de l'OMC relèvent du Conseil général

et du Directeur général, Renato Ruggiero. Celui-ci, assisté de quatre directeurs généraux adjoints, assure le secrétariat de l'OMC pour les négociations et la mise en application des accords. Le Conseil général agit aussi à titre d'Organe de règlement des différends et d'Organe d'examen des politiques commerciales des États membres. Trois autres organes, agissant sous la conduite du Conseil général, ont aussi été créés pour superviser l'application et le fonctionnement des trois principaux accords : le Conseil du commerce des marchandises, le Conseil du commerce des services et le Conseil des aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce. Trois comités viennent compléter la structure organisationnelle de l'OMC, et relèvent du Conseil général : le Comité du commerce et du développement, qui s'occupe des questions intéressant les pays en développement, le Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements, et le Comité du budget, des finances et de l'administration.

[65]. Mentionnons aussi que l'OMC est tenue de coopérer étroitement avec le FMI, la Banque mondiale et les autres organisations multilatérales. Une déclaration ministérielle distincte a d'ailleurs été adoptée à la réunion ministérielle de Marrakech, en avril 1994.

[66]. Le but du mécanisme de règlement des différends de l'OMC est d'"arriver à une solution positive des différends". La procédure a été renforcée, avec le résultat que le gouvernement qui fait l'objet d'une plainte ne peut plus désormais bloquer le processus.

[67]. Les marchés publics et les investissements, par exemple, font l'objet d'un accord plurilatéral. Les négociations en vue d'en arriver à un code dans le domaine des investissements ont été amorcées en mai 1995 à l'OCDE. Elles doivent s'achever en juin 1997.

[68]. Les négociations sur la libéralisation du transport maritime ont été suspendues, le 30 juin 1996, jusqu'en l'an 2000, à la demande des États-Unis. Celles sur les télécommunications, prolongées, en avril 1996 jusqu'au 15 février 1997, ont connu une issue heureuse. L'accord obtenu in extremis, en juillet 1995, par les pays européens dans le domaine des services financiers n'a pas été accepté par les États-Unis. Chacun de ces cas illustre bien les difficultés auxquelles se heurte aujourd'hui l'OMC en dépit des engagements pris par les États membres, difficultés que ne sont pas vraiment parvenues à résoudre les ministres lors de la première réunion historique de l'OMC qui s'est tenue à Singapour en décembre 1996.

[69]. Les derniers pays à y avoir accédé sont la République tchèque, la Hongrie, la Pologne, et la République de Corée.

[70]. La méthode suivie est celle dite de la "confrontation". Un rapport est établi par le Secrétaire et deux pays examinateurs. Ces derniers adressent au pays examiné une série de questions, auxquelles il est tenu de répondre. Les discussions sont confidentielles et ouvertes à tous les pays membres. Le rapport final comporte une analyse de situation et un certain nombre de recommandations à suivre. Il faut noter que la méthode d'examen a également été instituée au GATT et reprise par l'OMC. Le Mécanisme d'examen des politiques commerciales (MEPC) a pour objet d'exercer une surveillance plus étroite des

politiques commerciales et d'inciter les gouvernements à honorer leur engagements en matière de libéralisation des échanges et à respecter les règles commerciales. La méthode est légèrement différente de celle de l'OCDE, puisque chaque examen donne lieu à la publication de deux rapports, l'un établi par le gouvernement examiné et l'autre par le Secrétariat (de l'OMC). Un compte-rendu des débats accompagne le document .

[71]. Le MERCOSUR regroupe l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay. La création du MERCOSUR a été une façon pour les pays retournant à la démocratie de contourner les difficultés politiques intérieures. L'intégration offrait ainsi un grand dessein aux démocraties rétablies. Sa création a permis également d'apporter une réponse latino-américaine à l'Initiative pour les Amériques tout en apportant le support dont les pays signataires du traité d'Asunción (avril 1991) avaient besoin pour consolider leur politique d'ouverture commerciale. Un nouveau traité est venu depuis lors consolider le projet intégratif, instituant depuis le 1^{er} janvier 1995, un marché commun doté d'un tarif extérieur commun. La Bolivie et le Chili sont associés depuis juin 1996, et le Venezuela et la Colombie frappent à la porte. Le MERCOSUR est la zone commerciale la plus intégrée d'Amérique latine. 85 % des produits répertoriés dans la nomenclature douanière circulent librement et près de 90 % des marchandises importées sont soumises à un tarif extérieur commun.

[72]. L'Assemblée générale des pays membres est l'organe suprême et plénier de l'OEA. Il y a trois Conseils : le Conseil permanent, le Conseil économique et social interaméricain et le Conseil interaméricain pour l'éducation, la science et la culture. Outre le Secrétariat général, les structures de l'OEA se composent également d'un Comité juridique interaméricain, d'une Commission interaméricaine des droits de l'Homme et d'une Cour interaméricaine des droits de l'Homme.

[73]. Ce comité vient remplacer l'ancien Comité spécial sur les consultations et les négociations.

[74]. Sept groupes de travail ont été établis : accès aux marchés ; procédures douanières et règles d'origine ; investissement ; normes et obstacles techniques au commerce ; mesures sanitaires et phytosanitaires ; subventions, mesure antidumping et droits compensateurs ; petites économies. De nouveaux groupes de travail devraient être établis sur les marchés publics, les droits de propriété intellectuelle, les services et la politique de concurrence. Les pays se sont entendus sur la méthode pour arriver à l'objectif recherché de libéraliser le commerce à l'échelle du continent : certains pays négocieront de bloc à bloc, d'autres, comme le Canada mèneront leur négociations tarifaires individuellement.

[75]. L'article XXIV ne reconnaît que les accords limitrophes, les unions douanières et les zones de libre-échange.

[76]. Les dispositions prévues à l'article XXIV étaient trop larges pour pouvoir donner lieu à des interprétations précises et contraignantes, de sorte que ce sera toujours le pragmatisme, pour ne pas dire la tolérance qui prévaudra, avec le résultat que, sur les 80 accords notifiés et examinés par le GATT, depuis sa fondation jusqu'à la fin de l'année

1995, six seulement ont été jugés conformes aux dispositions de l'article XXIV. Il faut noter que, suite à une proposition canadienne, le Conseil général de l'OMC a décidé, le 6 février 1996, de regrouper les activités des différents groupes de travail chargés d'examiner les accords régionaux dans le cadre d'un seul organe, le Comité des accords commerciaux régionaux.

[77]. Le Pacte de l'automobile autorise l'importation en franchise de droits des véhicules moteurs et des pièces équipement nécessaires à leur fabrication. Le Pacte prévoit cependant, du côté canadien, que le rapport production/ventes (en valeur nette) ne doit pas être inférieur à celui de l'année de référence (1964) et que la valeur ajoutée canadienne ne soit pas inférieure à celle de l'année de référence (1964). Une lettre d'entente avec les compagnies prévoit également une augmentation annuelle de la valeur ajoutée au Canada équivalente à 60 % de la croissance du marché.

[78]. Il y a eu depuis l'entrée en vigueur de l'accord trois séries de réduction tarifaires accélérées. La première a eu lieu le 1^{er} avril 1990, la seconde le 1^{er} juillet 1991, et la troisième le 1^{er} juillet 1993. D'autres réductions accélérées des tarifs ont également eu lieu dans le cadre de l'ALENA.

[79]. Certains produits comme les volailles, les produits laitiers, le sucre ne sont pas soumis aux dispositions relatives à l'élimination des droits de douane. Les produits agricoles continuent d'être régis par l'ALE dans le cas des relations commerciales entre le Canada et les États-Unis. Par contre dans le cas des relations bilatérales entre le Mexique et les États-Unis, entre le Mexique et le Canada, des accords particuliers viennent définir les programmes de réduction tarifaire qui s'étalent sur quinze ans, par blocs de produits.

[80]. Deux méthodes sont utilisées pour déterminer la teneur ou le contenu nord-américain d'un produit : la méthode de la valeur transactionnelle et celle du coût net. Le pourcentage de teneur nord-américaine, soit 60 % dans la plupart des cas, est obtenu, dans le premier cas, en rapportant la différence entre la valeur transactionnelle et la valeur des matières non originaires d'Amérique du Nord à la valeur transactionnelle. Dans le second cas, le pourcentage de contenu nord-américain est obtenu en rapportant la différence entre le coût net et la valeur des intrants non originaires d'Amérique du Nord au coût net. Le coût net est calculé par soustraction des coûts non admissibles (frais de commercialisation, d'emballage, d'expédition, d'intérêt, etc.) aux coûts totaux. Le pourcentage de contenu nord-américain doit être de 50 %, dans la plupart des cas.

[81]. Dans le cas des produits automobiles, le contenu est relevé de 50 % à 62,5 % pour les véhicules légers et les pièces de moteur et de transmission, et à 60 % pour les autres véhicules et leurs pièces. Dans le cas des textiles et du vêtement, la règle est celle de la "triple transformation" : les fibres, les fils et les tissus doivent être nord-américains.

[82]. Parmi les exceptions, il faut mentionner le cas des différends en matière de droits antidumping et de droits compensateurs, les politiques de concurrence et les mesures d'urgence.

[83]. Voir à ce sujet, notamment de Mestral et Winter (1994).

[84]. La Commission supervise aussi la mise en oeuvre et voit à l'élargissement de l'ALENA.

[85]. La première étape est celle des consultations, suivie lorsqu'il n'y a pas entente, d'un recours à la Commission, qui peut alors mettre sur pied un groupe de travail ou un groupe d'experts. Lorsque le conflit persiste, l'une ou l'autre des parties contractantes peut alors demander l'institution d'un groupe spécial arbitral, composé de cinq membres choisis à partir d'une liste de trente noms sur lesquels les parties se sont entendues au préalable. Chaque partie choisit les deux représentants de la partie adverse, le cinquième, le président, étant nommé d'un commun accord. Les parties doivent se soumettre aux recommandations contenues dans le rapport et entraîner la suspension ou la non application des mesures prises, voire si cela n'est pas possible entraîner des compensations. Faute d'entente sur une "solution mutuellement satisfaisante", la Partie plaignante peut suspendre l'application des avantages accordés. Cette suspension peut également faire l'objet d'une enquête de la part d'un groupe spécial. C'est la législation du pays qui fait l'objet d'une plainte qui sert de référence.

[86]. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international produit un registre complet des différents obstacles au commerce aux États-Unis (Canada, 1996-c).

[87]. Devant les difficultés rencontrées, le Chili s'est rapproché depuis lors du MERCOSUR. Un accord d'association a d'ailleurs été signé le 25 juin 1996, pour prendre effet à partir du 1^{er} octobre.

[88]. Les deux pays dont d'ailleurs convenus, le 29 février 1996. de négocier également les accords parallèles sur le travail et l'environnement.