

## Article

---

« Le commerce international de l'acier : les aspects juridiques d'une désorganisation des marchés »

Alain Lemieux

*Les Cahiers de droit*, vol. 35, n° 2, 1994, p. 335-382.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/043282ar>

DOI: 10.7202/043282ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

---

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

---

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : [info@erudit.org](mailto:info@erudit.org)

# Le commerce international de l'acier : les aspects juridiques d'une désorganisation des marchés

---

Alain LEMIEUX\*

*Au cours des 25 dernières années, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) a favorisé une libéralisation sans précédent du commerce international. Mais la transition vers un commerce de plus en plus libre a provoqué de sérieuses désorganisations des marchés dans plusieurs secteurs, notamment dans le textile, le vêtement et l'acier. Afin de prévenir ou de corriger cette situation, souvent attribuable à une surcapacité de production, les pays ont appliqué des restrictions de toute nature ou encore ont négocié des ententes de restriction volontaire à l'exportation (RVE). Dans le cas du textile et du vêtement, la nature et l'ampleur des problèmes ont même amené les pays à négocier un accord multilatéral sectoriel dans le cadre du GATT. En revanche, les pays engagés dans le commerce de l'acier n'ont pas été en mesure de conclure un tel accord, s'en tenant à la négociation d'ententes de RVE ou encore en appliquant des droits anti-dumping ou compensatoires. Le présent article tente de démontrer que les pays auraient avantage à conclure un accord multilatéral dans le secteur de l'acier afin de prévenir ou de corriger les problèmes liés à une situation de surcapacité de production.*

---

*Over the last 25 years, the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) fostered an outstanding liberalization of international trade. However, the transition towards freer trade has been the source of serious market disorganization in many sectors such as textile, clothing and steel. In order to prevent or remedy these problems of « surplus capacity »,*

---

\* Directeur-conseil, Affaires gouvernementales et internationales, Ducharme Perron, Québec ; chargé de cours, Faculté de droit, Université Laval.

*countries have applied import restrictions of various kinds, or have negotiated voluntary export restraints (VER'S). In textile and clothing, the nature and ambit of the problem has brought participating countries to negotiate a multilateral sectoral agreement within the GATT legal framework. On the other hand, countries involved in the steel trade have been unable to conclude such a sectoral agreement and have continued negotiating VER'S or levying anti-dumping and countervailing duties. The purpose of this article is chiefly to show that countries should negotiate a multilateral sectoral agreement on steel in order to prevent or remedy the excess capacity problem occurring in this sector.*

	<i>Pages</i>
<b>1. Le problème des surcapacités de production</b> .....	338
1.1 Les effets de la surcapacité de production .....	339
1.2 La tentative d'adaptation: le concept de « désorganisation des marchés » .....	341
1.2.1 Le cas du textile et du vêtement .....	343
1.2.2 La surcapacité de production et la désorganisation des marchés: le cas de l'acier .....	344
1.3 La tentative d'évitement: les ententes de restriction volontaire à l'exportation (RVE) .....	346
1.3.1 Les aspects historiques, politiques, économiques et juridiques des RVE .....	347
1.3.2 Les ententes de RVE dans le secteur de l'acier .....	354
1.3.2.1 Les années 1970-1980: l'ère des RVE .....	354
1.3.2.2 L'Accord de libre-échange, l'Accord de libre-échange nord-américain et les années 1990 .....	358
<b>2. La conclusion d'un accord multilatéral dans le secteur de l'acier: voie de l'avenir?</b> .....	369
2.1 Le concept d'approche sectorielle: avantages et désavantages .....	370
2.2 L'application et l'avenir de l'approche sectorielle .....	372
2.3 Le cas de l'acier .....	374
<b>Conclusion</b> .....	381

Un consensus existe chez la plupart des économistes sur les mérites de la libéralisation des échanges commerciaux et de sa contribution au développement économique<sup>1</sup>. En revanche, une telle libéralisation n'est pas

1. Sur ce point, voir R. CAVES et R. JONES, *Économie internationale. Le commerce*, Paris, Armand Colin, 1981, pp. 17-33.

sans coût pour les économies nationales qui sont aux prises de façon récurrente avec les mutations et les transformations qui secouent l'économie internationale. Mais au-delà de tout, chaque État a la compétence de la compétence, notamment en matière économique, laquelle n'a de véritable limite que celle que lui imposent sa constitution et ses lois ou encore les obligations internationales qu'il assume.

Cette réalité a été reconnue par l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*<sup>2</sup> (ci-après cité : « Accord général » ou « GATT » pour *General Agreement on Tariffs and Trade*), accord multilatéral qui regroupe environ 120 États représentant plus de 80 p. 100 du commerce mondial. En effet, bien que l'objectif du GATT soit de libéraliser le commerce mondial, les parties contractantes à l'Accord général ne se sont jamais engagées à réaliser une telle libéralisation de façon complète, absolue et immédiate. D'une part, le GATT contient un nombre important de dispositions permettant à toute partie d'être exemptée ou exonérée de ses obligations, ou encore d'évoquer ce qu'il est convenu d'appeler des mesures de sauvegarde pour appliquer des restrictions sur ses échanges commerciaux<sup>3</sup>. D'autre part, le GATT n'englobe pas, jusqu'à maintenant, toutes les dimensions des transactions internationales, telles que les investissements, le commerce des services, la mobilité des gens d'affaires ou encore la fiscalité<sup>4</sup>.

Enfin, non seulement le GATT a-t-il prévu une élimination graduelle des obstacles au commerce, mais un certain nombre de secteurs ou d'activités commerciales ont fait l'objet d'un traitement particulier, tels que les produits agricoles ou alimentaires, les produits de base et certains produits primaires d'intérêt pour les pays en développement<sup>5</sup>. Somme toute, il aurait été illusoire de penser que des États souverains auraient accepté de se lancer dans l'aventure de la libéralisation au sortir du second conflit mondial sans garantie ni protection contre des effets préjudiciables de la libéralisation. Le réseau d'exceptions, d'exonérations et de mesures de

---

2. GATT, *Instruments de base et documents divers*, vol. IV, 1969, pp. 1-85.

3. Pour un énoncé général sur les exceptions, exonérations et clause de sauvegarde, voir D. CARREAU, T. FLORY et P. JUILLARD, *Droit international économique*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1990, pp. 133-139.

4. Afin de pallier ces carences, les parties contractantes au GATT ont négocié et conclu dans le cadre des négociations commerciales de l'Uruguay Round des accords visant à couvrir le domaine des investissements et des services : *Accord relatif aux mesures concernant les investissements et liées au commerce*, GATT, MTN/FAII-A1A-7, 15 décembre 1993 et *Accord général sur les services*, GATT, MTN/FAII-A1B, 15 décembre 1993.

5. Sur ce point, voir plus particulièrement les articles XI, XVI:3, XVIII:2, XXXVI et XXXVII du GATT.

sauvegarde enchâssé dans l'Accord général allait offrir cette marge de manœuvre aux États.

L'évolution du commerce international et les changements survenus depuis l'entrée en vigueur du GATT ont, à plusieurs égards, donné raison aux « pères fondateurs » de l'organisation. D'une part, parce que le « régime d'exception » du GATT a été très largement utilisé par les pays afin de restreindre leurs échanges et, d'autre part, parce que plusieurs secteurs du commerce international ont absorbé, moins bien que d'autres, les effets de la libéralisation. Dans bien des cas, le GATT n'a pu offrir de solutions immédiates et durables, soit à cause de la complexité des problèmes ou encore de leur ampleur.

L'un des problèmes qui a tôt fait ressortir les carences du GATT a été celui de la surcapacité de production et surtout de ses effets de désorganisation sur les marchés. Dans certains secteurs, la désorganisation fut aggravée par l'arrivée de nouveaux producteurs, la présence d'exportateurs produisant à faible coût, la multiplication des restrictions et le recours accru à des pratiques commerciales déloyales, telles que le dumping ou les subventions.

Ce fut notamment le cas dans le secteur du textile et du vêtement, qui traversa une sérieuse crise au début des années 1960. En effet, l'arrivée du Japon puis de plusieurs pays en voie de développement (PVD) dont les exportations ont gravement perturbé les marchés de plusieurs pays développés (PD) dominants, tels que les États-Unis, la Communauté européenne (CE) et le Canada, ont provoqué cette crise. Afin de régler ces problèmes de désorganisation généralisée, les pays exportateurs et importateurs négocièrent au début des années 1960 un accord sectoriel, lequel régit toujours, sous une forme évidemment plus raffinée, le commerce du textile et du vêtement. D'autres secteurs ont connu des problèmes similaires. C'est ainsi le cas de l'acier, dont le commerce est grevé depuis la fin des années 1960 d'un sérieux problème de surcapacité de production, lequel a aussi causé une désorganisation de plusieurs marchés.

Comme nous le verrons, l'industrie de l'acier a rencontré et rencontre toujours des problèmes d'adaptation à la concurrence internationale. Plus particulièrement, nous tenterons de démontrer que l'incapacité du GATT à régler le problème de la surcapacité de production et de ses effets dans le secteur de l'acier pourrait amener les pays en cause à élaborer au mieux un accord multilatéral sur l'acier, sinon une série d'accords régionaux.

### **1. Le problème des surcapacités de production**

Depuis le début des années 1970, le commerce international a dû faire face à ce qu'il est convenu d'appeler le problème des surcapacités de

production<sup>6</sup>. Pour l'essentiel, la surcapacité de production peut se définir comme étant « a situation in which demand is insufficient to absorb production at prices high enough both to maintain employment and to maintain employment profitability for all the enterprises engaged<sup>7</sup> ». Par ailleurs, soulignons que l'ampleur du problème des surcapacités de production ne fait pas l'unanimité<sup>8</sup>. Parce qu'il est vague, imprécis et non quantifiable, on a ainsi prétendu que ce problème ne saurait constituer un fondement sérieux à une quelconque organisation des marchés<sup>9</sup>.

Quoi qu'il en soit, l'une des conséquences de la surcapacité de production est le fort accroissement des exportations qui provoquera une désorganisation des marchés de plusieurs pays. En fait, la surcapacité de production n'est pas un phénomène généralisé, puisqu'elle ne touche qu'un nombre limité de secteurs, tels que la sidérurgie, le textile, la pétrochimie, la construction navale, le papier, l'automobile, l'horlogerie et l'aviation civile<sup>10</sup>, ainsi que des secteurs moins traditionnels tels que les appareils vidéo (téléviseurs et magnétoscopes)<sup>11</sup>. Il n'est pas non plus exclu que cette tendance puisse se maintenir, voire s'accroître, pour englober d'autres secteurs encore plus sophistiqués de l'économie internationale<sup>12</sup>.

### 1.1 Les effets de la surcapacité de production

L'existence de surcapacités de production n'est pas sans conséquences, puisque la hausse anormale des exportations causera des problèmes de

- 
6. J.F. BOITTIN et G. VALLUET, *Les importations*, coll. « Que sais-je ? », Paris, Presses universitaires de France, 1982, p. 45. De même, M.A. BIENEFELD, « Interpreting Excess Capacity », dans S. STRANGE et R. TOOZE (dir.), *The International Politics of Surplus Capacity: Competition for Market Shares in the World Recession*, Londres, Allen and Unwin, 1981, p. 26.
  7. S. STRANGE, « The Management of Surplus Capacity: Or How Does Theory Stand up to Protectionism 1970's Style », *International Organization*, vol. 33, 1979, p. 304.
  8. Pour une revue des points de convergence et de divergence entre économistes, voir l'excellent résumé de S. STRANGE et R. TOOZE, « Conclusion: The Management of Surplus Capacity and International Political Economy », dans S. STRANGE et R. TOOZE (dir.), *op. cit.*, note 6, p. 212 et suiv.
  9. J. TUMLIR, « Salvation Through Cartels? On the Revival of a Myth », *The World Economy*, vol. 1, n° 1, 1978, pp. 388, 391 et 398.
  10. Sur ce point : voir J.F. BOITTIN et G. VALLUET, *op. cit.*, note 6, p. 45. De même : M.D. HENDERSON, « Managed Trade: Look out, Canada », *International Perspectives* janvier-février 1985, p. 29.
  11. M.D. HENDERSON, *loc. cit.*, note 10, 29. De même, voir D.B. YOUFFIE, *Power and Protectionism*, New York, Columbia University Press, 1982.
  12. M.D. HENDERSON, *loc. cit.*, note 10, 29. De même, B. NOWZAD, *The Rise in Protectionism*, Pamphlet Series n° 24, Washington (D.C.), International Monetary Fund, 1978, p. 37.

nature économique, politique et juridique dans les pays importateurs. D'abord, sur le plan économique, l'effet négatif des surcapacités de production est bien connu notamment sur l'emploi, la production, la productivité, l'investissement, la rentabilité et les parts de marché<sup>13</sup>. La situation pourra s'aggraver davantage avec une réduction de la demande ou encore avec l'arrivée de nouveaux fournisseurs, ce qui amènera la multiplication des pratiques commerciales déloyales, telles que le dumping ou les subventions<sup>14</sup>. Le préjudice sera d'autant plus sérieux dans des régions dont la survie dépend d'une seule industrie<sup>15</sup>.

De même, on peut s'attendre que des pressions « politiques » considérables soient exercées afin que les gouvernements imposent des mesures protectionnistes<sup>16</sup>. Les gouvernements seront alors tentés de réagir favorablement afin d'atténuer les effets des mutations industrielles<sup>17</sup>, surtout si les secteurs touchés représentent des intérêts importants et bien organisés<sup>18</sup>.

Enfin, sur le plan juridique, les surcapacités peuvent inciter les États à ne pas respecter ou à contourner les règles internationales. L'Accord général ne prévoit en effet aucune disposition devant régir les situations où des surcapacités de production causent ou risquent de causer un préjudice à des industries domestiques si ce n'est que d'interdire un certain nombre de pratiques commerciales pouvant découler de ces situations, telles que le dumping ou les subventions.

Cette « carence » du GATT a en quelque sorte contribué à maintenir l'indiscipline sur les marchés. Les pays en cause ont donc dû remédier à ces carences, et ce, de deux façons. D'abord à l'intérieur du cadre légal du GATT, par l'émergence du concept de « désorganisation des marchés »,

13. Voir S. STRANGE et R. TOOZE, « States and Markets in Depression : Managing Surplus Industrial Capacity in the 1970's », dans S. STRANGE et R. TOOZE (dir.), *op. cit.*, note 6, p. 13.

14. Sur ce point, C. STOFFAËS, *La grande menace industrielle*, coll. « Pluriel », Paris, Calmann-Lévy, 1978, p. 398.

15. J.F. BOITTIN et G. VALLUET, *op. cit.*, note 6, p. 45.

16. Ce fait a été ainsi reconnu par l'ancien directeur général du GATT : O. LONG, « Où va le commerce international ? », Conférence prononcée devant la Société zurichoise d'économie politique, 9 novembre 1977, Genève, *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, 1977, p. 10.

17. Sur cette attitude favorable des gouvernements à intervenir et à restreindre les importations à des fins d'adaptation industrielle : F. DAVID, *Le commerce international à la dérive*, Paris, Calmann-Lévy, 1982, p. 132.

18. D.B. YOFFIE, *op. cit.*, note 11, p. 173. Un auteur français a également affirmé que la protection de l'industrie navale n'était pas fondée sur la défense nationale mais reposait plutôt sur des motifs purement politiques ou électoraux, telle l'absence d'industrie de remplacement dans les régions affectées : C. STOFFAËS, *op. cit.*, note 14, p. 408.

lequel exprimera la volonté des États de prévenir ou de corriger les effets préjudiciables de la libéralisation. Puis à l'extérieur du GATT, par le recours accru à la technique des ententes de restriction volontaire à l'exportation (RVE). Négociées en marge de l'article XIX du GATT, ces ententes s'imposeront comme une solution de rechange efficace aux restrictions quantitatives à l'importation prohibées par l'Accord général.

## 1.2 La tentative d'adaptation : le concept de « désorganisation des marchés »

À l'aube des années 1960, l'émergence du concept de « désorganisation des marchés » s'imposera comme une tentative d'adaptation des règles du GATT. Ce développement est majeur dans l'histoire du GATT puisque, d'une part, le concept de désorganisation des marchés témoigne de l'importance exprimée par les parties contractantes de tenir compte de facteurs autres qu'économiques dans le processus de libéralisation des échanges et, d'autre part, parce que ce concept sera « intégré » à la réglementation sectorielle applicable au secteur du textile.

On peut attribuer l'émergence du concept de désorganisation des marchés à deux grandes causes, soit l'adhésion du Japon au GATT et l'accroissement des exportations en provenance des PVD. Rappelons d'abord que, dès 1949, les États-Unis favorisèrent l'adhésion du Japon au GATT par l'extension de la clause de la nation la plus favorisée à ce pays<sup>19</sup>. Les États-Unis durent cependant retirer leur proposition à cause de la réticence de plusieurs pays importateurs qui percevaient le Japon comme une menace à leurs marchés domestiques. Bien que ce pays ait été admis comme partie contractante en septembre 1955, tous les bénéfices de l'Accord général ne seront véritablement accordés au Japon qu'au début des années 1960<sup>20</sup>.

Mais le Japon à lui seul n'aurait pu déclencher l'inquiétude des parties contractantes. En effet, les discussions sur la désorganisation des marchés traduisaient la crainte des PD de voir d'autres PVD profiter des restrictions contre le Japon. Les États-Unis décidèrent de soulever le problème de la désorganisation des marchés au cours d'une session ministérielle du GATT en octobre 1959<sup>21</sup>. Ces événements amenèrent les parties contractantes, le

19. Sur ce point, voir G. PATTERSON, *Discrimination in International Trade : The Policy Issues, 1945-1965*, Princeton, Princeton University Press, 1966, p. 270 et suiv.

20. *Id.*, p. 285. La plupart des pays recourront à l'article XXXV du GATT qui autorise la non-application de l'Accord général entre parties contractantes.

21. Sur ce point, voir G. CURZON et V. CURZON, « The Management of Trade Relations in the GATT », dans A. SHONFIELD, *International Economic Relations of Western World, 1959-1971*, Oxford, Oxford University Press, 1976, p. 259.



19 novembre 1959, à demander au GATT de faire rapport sur le problème de la désorganisation des marchés<sup>22</sup>, lequel fut alors défini comme étant « fait qu'un fort accroissement, au cours d'une brève période, d'importations limitées à une gamme étroite de produits pourrait avoir de sérieuses répercussions économiques, politiques et sociales dans les pays importateurs<sup>23</sup> ».

Le GATT constata que plusieurs pays imposaient des restrictions pour prévenir ou corriger des situations de désorganisation visant des produits tels que le textile et le vêtement, l'acier, les radios et les thermomètres<sup>24</sup>. Un groupe de travail du GATT fut formé en juin 1960 afin d'examiner la question. Dans son rapport, le groupe de travail conclura que « même si l'Accord général présente des sauvegardes contre les problèmes de « désorganisation des marchés », ceux-ci comportent des éléments d'ordre politique et psychologique tels que l'on peut se demander si ces sauvegardes sont bien suffisantes pour amener les parties contractantes qui tentent de résoudre ces problèmes en dehors du cadre de l'Accord général, ou en contravention avec ses dispositions, à renoncer actuellement à ces méthodes exceptionnelles<sup>25</sup> ».

Par la suite, les parties contractantes à l'Accord général, dans leur décision du 19 novembre 1960, relevèrent les situations qui pouvaient donner naissance à une désorganisation des marchés :

- i) les importations de certains produits en provenance de sources déterminées s'accroissent ou pourraient s'accroître brusquement et dans des proportions substantielles ;
- ii) ces produits sont offerts à des prix notablement inférieurs à ceux qui sont pratiqués sur le marché du pays importateur pour des produits similaires de qualité comparable ;
- iii) il y a préjudice grave ou menace de préjudice grave pour les producteurs nationaux ;
- iv) les différences de prix mentionnées au paragraphe ii) ci-dessus ne résultent pas d'une intervention gouvernementale dans la fixation ou la formation des prix ni de pratiques de dumping.

Dans certaines situations, il y a encore d'autres éléments et par conséquent l'énumération ci-dessus ne définit pas exhaustivement la désorganisation des marchés<sup>26</sup>.

L'intérêt manifesté par le GATT à l'endroit de ce concept témoigne d'un désir de trouver une justification légale à l'application de restrictions

---

22. GATT, *Instruments de base et documents divers*, vol. 8, 1960, p. 23.

23. *Ibid.*

24. GATT, Doc. L./1164, 17 mai 1960.

25. GATT, *Instruments de base et documents divers*, vol. 9, 1961, p. 110.

26. *Id.*, p. 27.

contre des importations provenant des PVD et du Japon. Cette décision des parties contractantes n'eut guère de suite, principalement parce que le Japon accepta d'être lié par des RVE. Cette « concession » donna donc une sorte de justification légale aux pays importateurs soutenant la thèse que des restrictions quantitatives s'avèrent légitimes et désirables en situation de désorganisation des marchés.

### 1.2.1 Le cas du textile et du vêtement

Mais le concept de désorganisation des marchés trouvera aussi son application lorsque le GATT élaborera la réglementation sectorielle devant régir le commerce international du textile et du vêtement. En effet, le concept de désorganisation des marchés, tel qu'il est défini dans la « décision » des parties contractantes du 19 novembre 1960, fut intégré à l'*Accord à court terme sur les textiles de coton* (ACT), conclu en juillet 1991. Cet accord reconnaîtra la nécessité d'une action internationale dans le secteur du textile afin « d'obtenir des pays exportateurs qu'ils exercent, si le besoin est, une certaine retenue dans leur politique d'exportation de façon à éviter qu'elle ne produise une désorganisation sur les marchés importateurs<sup>27</sup> ».

À cet accord, succédèrent l'*Accord à long terme sur les textiles de coton* (ALT)<sup>28</sup>, qui régira le commerce international des textiles de coton de 1961 à 1973, et l'*Arrangement concernant le commerce international des textiles* (ci-après cité : « AMF » pour Accord multifibres), celui-ci régissant le commerce international d'à peu près tous les textiles et vêtements depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1974<sup>29</sup>. Ces accords intégreront également le concept de désorganisation des marchés, tout en le clarifiant, complétant et précisant davantage. Dans tous ces accords, les pays importateurs se voyaient donc autorisés à assurer un « accès ordonné » à leurs marchés, par la négociation d'ententes de RVE. C'est donc dire que pour la première fois la négociation de RVE se voyait légitimée, voire encouragée, par un accord international négocié dans le cadre du GATT. Pour l'essentiel, un pays importateur ne peut demander à un pays de restreindre ses exportations de

---

27. Le texte de l'*Accord à court terme sur les textiles de coton* (ci-après cité : « ACT ») est reproduit dans GATT, *Instruments de base et documents divers*, vol. 10, 1962, pp. 19-24.

28. Le texte de l'*Accord à long terme sur les textiles de coton* (ci-après cité : « ALT ») est reproduit dans GATT, *Instruments de base et documents divers*, vol. 11, 1963, p. 25 et suiv.

29. Le texte de l'*Arrangement concernant le commerce international des textiles* (ci-après cité : « AMF » pour Accord multifibres) est reproduit dans GATT, *Instruments de base et documents divers*, vol. 21, 1975, p. 21 et suiv. L'AMF a été renouvelé à plusieurs reprises par la suite.

textile que s'il réussit à démontrer que ces exportations provoquent ou menacent de provoquer une désorganisation des marchés.

Même si les discussions sur la désorganisation des marchés furent insuffisantes pour provoquer une réforme immédiate de l'article XIX du GATT, il n'en demeure pas moins que ce mouvement fut l'expression d'une vive insatisfaction contre la rigidité de ce dernier. Faute de ne pouvoir compter sur des règles améliorées, les parties contractantes adoptèrent de plus en plus la technique des RVE. En fait, la reconnaissance des RVE fut probablement le plus grand développement de toute la controverse entourant l'épisode de la désorganisation des marchés<sup>30</sup>.

Malgré la reconnaissance du concept de désorganisation des marchés, la discussion ne s'est pas arrêtée là. À la fin des années 1970, on assista à une reprise moderne du débat. Lors du Sommet économique de Londres, en mai 1977, les Français axèrent leur position sur la nécessité d'« organiser » le libre-échange, de limiter les « importations sauvages » et de promouvoir le « développement ordonné des parts de marchés »<sup>31</sup>. Encore aujourd'hui, la mondialisation des marchés et la libéralisation accrue du commerce international, phénomènes bénéfiques en soi, perturbent considérablement plusieurs marchés, non seulement dans le textile et le vêtement, mais dans le secteur agro-alimentaire, les pâtes et papier ainsi que dans l'acier.

### 1.2.2 La surcapacité de production et la désorganisation des marchés : le cas de l'acier

Le commerce international de l'acier est un cas classique de secteur ayant fait l'objet d'un traitement particulier. Relativement libre jusqu'à la fin des années 1960, le commerce de l'acier fit graduellement l'objet de mesures protectionnistes de la part de plusieurs pays, dont les États-Unis et la CE<sup>32</sup>. La crise que traversait et traverse d'ailleurs toujours l'industrie de l'acier se caractérisait par un déséquilibre entre la production et la consommation, bref par une surcapacité de production<sup>33</sup>, ce qui eut comme effet de faire baisser les prix. L'arrivée de nouveaux fournisseurs,

30. G.D. ALLISON, « The NonTariff Trade Barriers Challenge : Development and Distortion in the Age of Interdependence », (1976) 12 *Tulsa L.J.* 1, 27.

31. Sur ce point : T. FLORY, « Les aspects juridiques des notions d'importations « sauvages » et de libre-échange « organisé » », (1977) 23 *Ann. fran. dr. int.* 655-661.

32. Sur ce point : INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES, *Coopération économique ou guerre commerciale*, Paris, I.F.R.I., 1981, p. 176. De même, voir F. DAVID, *op. cit.*, note 17, p. 132.

33. Sur ce point, voir T. WETTER, « Trade Policy Developments in the Steel Sector », (1985) 19 *J.W.T.L.* 485, 485-486.

tels que le Japon, la Corée, le Brésil et le Mexique, a en quelque sorte accentué la crise<sup>34</sup>.

La crise de l'acier fut particulièrement sévère aux États-Unis. Elle s'est manifestée de trois façons : baisse de production à partir de 1950, pertes d'emplois et accroissement des importations, celles-ci passant de 9,3 à 25 p. 100 du marché américain de 1950 à 1984<sup>35</sup>. Plusieurs causes furent évoquées comme étant à la base des problèmes rencontrés par la sidérurgie américaine, tels que la baisse de popularité de l'acier, le retard technologique par rapport aux Européens et aux Japonais et les coûts de production élevés de l'acier américain<sup>36</sup>.

Cela étant, il ne faudrait pas non plus passer sous silence un autre facteur dans la dégradation de l'« état de santé » de l'industrie américaine de l'acier tout au long des années 1970 et 1980, soit la performance des mini-acières, petites usines établissant de plus en plus leur domination sur le prix aux États-Unis<sup>37</sup>. Il faut en effet savoir que le prix de l'acier produit par les mini-acières est généralement plus bas que celui de l'acier venant des grands producteurs d'acier et que celui de l'acier importé. Cette situation a évidemment avantagé les mini-acières. Ainsi, alors qu'en 1970 la production des mini-acières n'atteignait que 6 p. 100 de celle des grands producteurs, en 1985 ce taux a grimpé à 25 p. 100<sup>38</sup>.

Enfin, la crise de l'acier a été aggravée par l'aide considérable apportée par les États, aussi bien en Amérique du Nord qu'en Europe. Aux États-Unis par exemple, une étude de l'Association canadienne des producteurs d'acier révélait en mai 1990 que les producteurs américains d'acier avaient bénéficié de subventions totalisant 35 milliards de dollars au cours des années 1980, plus que n'importe quel autre pays<sup>39</sup>. En Europe, les États donneront également un bon coup de pouce à leur industrie. Selon certaines estimations, si environ 70 p. 100 des compagnies européennes d'acier dépendent de l'État, 50 p. 100 de la production totale d'acier en Europe est directement contrôlée par les gouvernements<sup>40</sup>.

34. De 1970 à 1981, les PVD virent leur participation au commerce de l'acier s'accroître de 3,3 à 6,9 p. 100 : *id.*, p. 486.

35. E. LE BOUCHER, « Le protectionnisme au secours de l'acier américain », *Le Monde*, 17-18 juin 1984, pp. 11-12.

36. *Id.*, 11.

37. INTERNATIONAL TRADE COMMISSION, *Carbon and Certain Alloy Steel Products*, Washington (D.C.), juillet 1984.

38. M. WROBEL, *Le commerce de l'acier entre le Canada et les États-Unis*, Bulletin d'activité, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 1991, p. 6.

39. Sur ce point, voir J.D. FESSOU, « L'Oncle Sam aura accordé 35 M\$ aux aciéries », *Le Soleil*, 17 mai 1990, p. B-3.

40. Sur ce point, voir J.H. JACKSON et W.J. DAVEY, *Legal Problems of International Economic Relations*, 2<sup>e</sup> éd., St. Paul (Minn.), West Publishing Co., 1986, pp. 635-636.

Depuis 20 ans, le marché de l'acier a donc subi les contrecoups d'une surcapacité de production, problème que le GATT n'a malheureusement pas été en mesure de prévenir ou de corriger encore aujourd'hui<sup>41</sup>. Ainsi, en 1992, la production mondiale d'acier brut atteignait 732 millions de tonnes alors que la consommation mondiale d'acier s'élevait à 616 millions de tonnes<sup>42</sup>. Au début des années 1990, les principaux exportateurs étaient la CE, la Corée du Sud, le Japon, le Brésil, le Canada, les États-Unis, Taïwan, la Communauté des États indépendants, la République fédérale tchèque et la Pologne, tandis que les principaux marchés étaient ceux de la CE, des États-Unis et du Japon<sup>43</sup>.

### 1.3 La tentative d'évitement : les ententes de restriction volontaire à l'exportation (RVE)

Afin de protéger leurs marchés, les PD tentèrent également de contourner ou d'éviter l'application de l'Accord général. En effet, comme l'Accord général interdit l'imposition de restrictions quantitatives à l'importation, les pays eurent recours aux ententes de restriction volontaire à l'exportation (RVE). Selon l'économiste C.F. Bergsten : « V.E.R.'s are limitations on export sales (a) administered by one or more exporting countries or industries (b) on the volume or value of their sales (c) to a single foreign market or several markets, or (rarely) the world as a whole, (d) triggered by pressure from the government or industry of the importing country or countries (e) carried out either bilaterally or within a multilateral framework (f) sometimes explicitly authorized or guided by domestic law, and sometimes not<sup>44</sup>. »

Utilisées dès le début des années 1930, les RVE connaîtront une popularité sans cesse croissante dans des secteurs tels que le textile et le vêtement, l'automobile, la chaussure ou, comme nous le verrons, l'acier. Mais pour bien comprendre l'engouement des États pour les RVE, il importe d'en dégager les principaux aspects.

41. Sur ce point, voir C. BUKAGIAR, « La sidérurgie occidentale plongée dans la tourmente », *Le Devoir*, 3 février 1992, p. 5.

42. GOUVERNEMENT DU CANADA, PLAN DE PROMOTION DU COMMERCE EXTÉRIEUR, *Un plan intégré de promotion et de développement du commerce, des investissements et de la technologie, 1993-1994*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1993, pp. 69-70.

43. *Ibid.*

44. C.F. BERGSTEN, *Toward a New International Economic Order: Selected Papers of C. Fred Bergsten 1972-1974*, Toronto, Lexington Books, 1975, p. 159. De même, voir I. BERNIER, « Les ententes de restriction volontaire à l'exportation en droit international économique », (1973) 11 *Can. Y. B. Int'l L.* 48, 62-63.

### 1.3.1 Les aspects historiques, politiques, économiques et juridiques des RVE

Si les RVE furent utilisées pour pallier les carences de l'article XIX du GATT et l'illicéité des restrictions quantitatives<sup>45</sup>, précisons que l'émergence de cette technique de contrôle des importations est antérieure à l'Accord général. En effet, dès le début des années 1930, la France tentera de protéger son marché par la conclusion d'accords d'autolimitation avec l'Allemagne, la Belgique et la Grande-Bretagne<sup>46</sup>. Dans la même veine, une entente de RVE fut conclue en janvier 1937, en vertu de laquelle les exportateurs japonais s'engageaient à limiter leurs expéditions de textile de coton aux États-Unis<sup>47</sup>.

La pratique des RVE s'est poursuivie au cours des années 1950. Dès 1960, le Secrétariat du GATT relevait ainsi une série de produits assujettis à des RVE : textile, verrerie, acier, produits de cuir, thermomètres cliniques, radios, parapluies, etc.<sup>48</sup>. À partir des années 1960, le recours aux RVE se généralisa en fait de produits et de pays. En ce qui a trait aux produits, les RVE visèrent d'abord les importations de secteurs sensibles comme le textile, la sidérurgie, la construction navale, l'électronique et l'automobile<sup>49</sup>, pour s'étendre graduellement à des secteurs de pointe, comme les montres à quartz et les magnétoscopes<sup>50</sup>. Pour ce qui est des pays en cause, en plus du Japon, plusieurs PVD furent invités à restreindre leurs exportations vers des pays tels que le Canada<sup>51</sup>, les États-Unis<sup>52</sup> et la CE<sup>53</sup>.

45. U.N.C.T.A.D., *Problems and Policies of Trade in Manufacturers and Semi-manufacturers*, New York, Nations Unies, 1966, vol. III, T.D. 197, p. 94.

46. Sur ce point, voir H. HEUSER, *Control of International Trade*, Londres, Routledge and Sons, 1939, pp. 113 et 120.

47. W.S. HUNSBERGER, *Japan and the United States in World Trade*, New York, Harper and Row, 1964, pp. 314-317.

48. GATT, Doc. L./1164, Genève, 17 mai 1960, pp. 35-36.

49. T. FLORY, « Commerce », (1978) 24 *Ann. fran. dr. int.* 613, 614.

50. « Le Japon est résolu à réduire volontairement ses exportations de montres à quartz vers la C.E.E. », *Le Monde*, 19 octobre 1983, p. 40. En ce qui a trait aux magnétoscopes, voir D.B. YOFFIE, *op. cit.*, note 11, pp. 205-235. De même, « Magnéscope : l'accord entre la C.E.E. et le Japon », *Le Monde*, 18 novembre 1983, p. 41.

51. J. HENRY, « Market Disruption from « Low Priced » Imports : The Developed Countries Case (with special reference to Canadian experience) », dans C. PESTIAU et J. HENRY, *Non-Tariff Barriers as a Problem in International Development*, Toronto, Canadian Economic Policy Committee, 1972, pp. 111-211.

52. Sur la politique américaine, voir M.D.H. SMITH, « Voluntary Export Quotas and U.S. Trade Policy — A New Non-Tariff Barrier », (1973) 5 *Law & Pol'y Int'l Bus.* 10, 10-55.

53. G. FIEVET, « Les accords d'autolimitation, une nouvelle technique d'accords communautaires », *Revue du Marché commun*, vol. 262, 1982, pp. 597-605. De même, T. FLORY, *loc. cit.*, note 49, 614-621.

Ce bref survol permet de constater que le recours aux RVE a connu une progression exceptionnelle au cours des années, à tout le moins si on la compare à la popularité d'autres types de restriction<sup>54</sup>, tendance qui se poursuivra au cours des années 1970 et 1980<sup>55</sup>.

Cela dit, les RVE doivent leur popularité au fait qu'elles semblent procurer des avantages considérables aux principaux intéressés<sup>56</sup>. Ainsi, les exportateurs se satisferont davantage des RVE « négociées » que des restrictions quantitatives unilatérales. De leur côté, les entreprises du pays importateur seront généralement favorables à la négociation de telles ententes. Au niveau gouvernemental, les avantages de négocier une entente de RVE pourront aussi être appréciables. Ainsi, la négociation de RVE sera considérée comme une réponse positive de la part des industries domestiques, générant ainsi des gains politiques pour le gouvernement du pays importateur. Quant au gouvernement du pays exportateur, il pourra tirer un certain bénéfice politique puisqu'il sera souvent préférable de tolérer une RVE « négociée » que de subir une restriction unilatérale<sup>57</sup>.

Mais les avantages et les désavantages des RVE peuvent être mieux évalués si on les compare aux restrictions quantitatives à l'importation. En premier lieu, il appert que les RVE sont moins restrictives que les restrictions quantitatives, donc à l'avantage des pays exportateurs, surtout si le pays importateur ne conserve pas un certain contrôle ou encore s'il ne peut compter sur la collaboration du pays exportateur<sup>58</sup>. De plus, les fournisseurs non liés par les RVE s'empresseront d'augmenter leurs exporta-

---

54. D.R. WILSON, « Non-Tariff Barriers to International Trade : A Survey of Current Problems », (1969) 18 *Journal of Public Law* 403, 436.

55. Pour un témoignage à cet effet, voir T.R. GRAHAM, « Global Trade : War and Peace », *Foreign Policy*, vol. 50, 1983, pp. 124-127.

56. Pour une analyse des principaux aspects économiques et politiques des RVE, voir B. HINDLEY, « Voluntary Export Restraints and the GATT's Main Escape Clause », *The World Economy*, vol. 1, n° 3, 1980, pp. 325-328. De même, G.M. MEIR, *International Economics. The Theory of Trade Policy*, Oxford, Oxford University Press, 1980, pp. 103-110.

57. Précisons que les RVE n'ont souvent de « volontaire » que le nom puisqu'elles seront généralement imposées sous la menace de restrictions quantitatives à l'importation plus sévères. Sur ce point, voir H.B. MALMGREN, *International Peacekeeping in Phase II*, New York, Quadrangle Books, 1972, p. 115.

58. Sur la plus grande efficacité des restrictions quantitatives sur les RVE, voir C.F. BERGSTEN, *op. cit.*, note 44, p. 158 et suiv. En revanche, on a tenté de démontrer que les importations pouvaient être mieux contrôlées par une RVE si les licences à l'exportation sont négociables et « monopolisables » : T. MURRAY, W. SCHMIDT et I. WALTER, « Alternative Forms of Protection against Market Disruption », *Kyklos*, vol. 31, 1978, p. 629.

tions<sup>59</sup>. De son côté, le pays importateur sera généralement plus avantage par le recours à des restrictions quantitatives dans la mesure où il contrôle véritablement l'allocation des contingents à l'importation<sup>60</sup>.

En second lieu, il importe de distinguer les RVE et les restrictions quantitatives sur le plan de la politique commerciale. De façon générale, la conclusion d'une entente de RVE sera préférable à l'imposition unilatérale de restrictions quantitatives puisqu'elle sera le fruit d'un accord mutuellement acceptable aux parties, ce qui n'est pas le cas pour les restrictions unilatérales.

Enfin, le recours aux RVE sera facilité par certains avantages juridiques. À cet égard, il importe de distinguer deux catégories de RVE : les RVE négociées dans le cadre de la réglementation sectorielle applicable dans le commerce international du textile et celles qui ont été négociées à l'extérieur de cette réglementation. Les ententes de RVE conclues dans le cadre des ACT, ALT et AMF constituent en elles-mêmes une catégorie différente. Sur le plan juridique, la négociation et la conclusion de telles ententes sont autorisées, voire encouragées, par un accord international. De telles ententes sont donc en tout état de cause licites en droit international économique.

En ce qui a trait aux RVE négociées à l'extérieur de l'AMF, leur licéité doit s'examiner à la lumière des dispositions de l'Accord général. D'abord, au regard de l'article XI de l'Accord général qui interdit toutes restrictions quantitatives à l'exportation et généralement à l'importation. Assimilée à une restriction à l'exportation, une RVE serait alors contraire à l'article XI. Mais contrairement aux restrictions « imposées » unilatéralement par un pays exportateur afin de réaliser certains objectifs politiques ou économiques, par exemple à titre de sanctions économiques<sup>61</sup>, les RVE sont plutôt « négociées » au profit du pays importateur. Dans ces circonstances, l'application de l'article XI à ce type d'accord pourrait être contestée<sup>62</sup>, même si le « consensualisme » des RVE peut être mis en doute. De plus, même si une RVE était considérée comme une restriction à l'exportation, on peut se demander d'où proviendra la contestation ? En règle générale, seul un pays importateur lésé pourra invoquer l'article XXIII de l'Accord général afin de protéger des concessions et des avantages qui son annulés ou compromis par ce type de mesure. Comme le pays importateur sollicite

---

59. J. HENRY, *loc. cit.*, note 51, 62 et suiv.

60. G.M. MEIR, *op. cit.*, note 56, p. 109.

61. Sur l'utilisation des restrictions à l'exportation comme instrument de sanctions économiques, voir M.P. DOXEY, *Economic Sanctions and International Enforcement*, 2<sup>e</sup> éd., Toronto, Macmillan Press, 1980.

62. C.J. GREEN, « The New Protectionism », (1981) 3 *Nw. J. Int'l L. & Bus.* 3-4.



généralement la conclusion d'une RVE, l'article XXIII ne risque guère d'être invoqué<sup>63</sup>.

Le débat sur la licéité des ententes de RVE au regard de l'article XI s'est poursuivi à la fin des années 1980. En 1988, dans l'affaire de l'entente de RVE sur les semi-conducteurs entre les États-Unis et le Japon, un groupe spécial du GATT, bien qu'il ne se soit pas prononcé sur la licéité de l'entente dans son ensemble, conclut néanmoins que les directives japonaises à l'effet de restreindre les exportations à des prix inférieurs au prix coûtant vers des pays autres que les États-Unis étaient des mesures visées par l'article XI.I<sup>64</sup>. De plus, le groupe statua que, comme ces mesures constituaient « un système cohérent qui restreint la vente pour l'exportation des semi-conducteurs soumis à surveillance à des prix inférieurs au prix coûtant pour l'entreprise vers des marchés autres que les États-Unis, et qui est incompatible avec l'article XI.I<sup>65</sup> », de telles mesures furent préjudiciables à plusieurs pays, dont la CE, puisque le système de surveillance japonais impliquait des retards d'environ trois mois dans la délivrance des licences d'exportation<sup>66</sup>.

Une RVE ne pourrait-elle pas alors être considérée comme une restriction à l'importation, également prohibée par l'article XI ? Une telle hypothèse demeure fort douteuse malgré la similitude des deux restrictions<sup>67</sup>, puisqu'une RVE est appliquée sur les exportations. De plus, même si une RVE était considérée comme une restriction à l'importation, il est difficile de croire que la partie lésée, soit le pays exportateur, voudra contester celle-ci après y avoir consenti !

En revanche, on peut se demander si une entente de RVE pourrait être justifiée dans le cadre du système des mesures de sauvegarde et des dérogations de l'Accord général<sup>68</sup>. En fait, le recours aux RVE pourrait être évoqué sur plusieurs bases : protection contre les conséquences d'un déficit de la balance des paiements, protection pour raison de sécurité nationale et protection de la production domestique contre les importations<sup>69</sup>. Dans le premier cas, il est peu probable que la négociation d'une RVE puisse se justifier en vertu de l'article XII de l'Accord général auto-

---

63. Sur ce point, I. BERNIER, *loc. cit.*, note 44, 76.

64. Rapport du Groupe spécial adopté le 4 mai 1988 (Doc. L/63090), dans GATT, *Instruments de base et documents divers*, vol. 35, 1989, p. 179.

65. *Ibid.*

66. *Ibid.*

67. Sur la similitude entre RVE et restrictions à l'importation, voir *supra*, pp. 348-349.

68. Sur ce point, voir *supra*, note 3.

69. Sur ce point, I. BERNIER, *loc. cit.*, note 44, 78-80.

risant l'imposition de restrictions pour protéger l'équilibre de la balance des paiements. Comme cet article vise une situation de déséquilibre général de l'économie, le remède ne réside guère dans la simple conclusion d'une RVE.

De même, la conclusion d'une entente de RVE pourrait être justifiée sur la base de l'article XXI de l'Accord général qui permet à un État de prendre des mesures pour protéger les « intérêts essentiels de sa sécurité ». Quoique cette possibilité ait déjà été évoquée dans le cas où les importations pouvaient mettre en danger la production de biens essentiels à la défense nationale d'un État, tels le textile (pour la fabrication des uniformes militaires)<sup>70</sup> et l'acier (pour la fabrication des armements et des munitions), en pratique, aucune RVE n'a été appliquée sur cette base<sup>71</sup>.

Enfin, la conclusion d'une entente de RVE pourrait-elle être fondée sur la clause de sauvegarde de l'article XIX de l'Accord général sachant que les conditions d'ouverture et d'application de cet article sont très rigoureuses ? En ce qui a trait aux conditions d'ouverture, l'article XIX prévoit que les importations doivent avoir augmenté en quantité accrue, que cet accroissement résulte de l'évolution des engagements et que cette situation porte ou menace de porter un préjudice grave. Dans le cas d'une RVE, le pays importateur n'a pas à se soumettre à ces conditions, et principalement à celle de démontrer le préjudice grave<sup>72</sup>, avant de négocier une telle entente. Quant aux conditions d'application, point n'est besoin de dire, que contrairement à un recours en vertu de l'article XIX, la partie requérant une RVE est soustraite aux obligations de notification, de consultation, de compensation (ou de représailles) et de contrôle<sup>73</sup>. De plus, le pays importateur n'est pas lié par la règle de non-discrimination dans l'application des restrictions<sup>74</sup>.

---

70. M.D. SCHATTMAN, « Quantitative Restrictions on Textile Imports », (1970) 6 *Tex. Int'l L.J.* 82, 85-86.

71. I. BERNIER, *loc. cit.*, note 44, 78.

72. Voir le commentaire de F.L. Kirgis dans J.H. JACKSON *et al.*, « Orderly Marketing Arrangements », (1978) 72 *Am. Soc'y Int'l L. Proc.* 7.

73. Il importe ici de préciser que le GATT a néanmoins tenté de forcer les parties contractantes à notifier les ententes de RVE. Voir le paragraphe 8 du Memorandum d'accord du 3 décembre 1979. Il est intéressant de constater que quelques RVE ont été effectivement notifiées : M.C.E.J. BRONCKERS, *Selective Safeguard Measures in Multilateral Trade Relations*, Deventer (Pays-Bas), Kluwer, 1985, p. 24.

74. Sur les effets négatifs des RVE sur le principe de non-discrimination, voir : J.A. FINLAYSON et M.W. ZACHER, « The GATT and the Regulation of Trade Barriers : Regime, Dynamics and Functions », *International Organization*, vol. 35, n° 4, p. 569.

Somme toute, l'Accord général ne contient aucune disposition expresse réglementant le recours aux RVE<sup>75</sup>. Même si on a pu affirmer que les ententes de RVE violaient l'esprit<sup>76</sup>, voire la lettre, de certaines dispositions de l'Accord général<sup>77</sup>, les critiques à l'endroit des RVE furent cependant insuffisantes pour provoquer une modification des règles du GATT<sup>78</sup> visant à les rendre illicites. En fait, comme le souligne un commentateur, « the widespread use of such agreements has given them a certain measure of legitimacy<sup>79</sup> ».

Que l'on se place du point de vue du pays importateur ou exportateur, la négociation d'une entente de RVE s'est imposée au cours des 30 dernières années comme un mécanisme important et populaire de régulation des échanges. Le recours à cet instrument de protection a d'ailleurs été dans une très large mesure encouragé par l'incapacité ou l'absence de volonté du GATT de statuer sur la licéité de ces ententes.

Malgré leur popularité auprès de plusieurs pays importateurs, les RVE n'en constituaient pas pour autant de véritables obstacles aux échanges pénalisant en première instance les pays exportateurs. Du côté des pays importateurs, le recours aux ententes de RVE s'avérait même insuffisant et inefficace pour protéger leurs marchés<sup>80</sup>. Au niveau industriel, la négociation de RVE fut graduellement perçue comme une façon de retarder plutôt que de favoriser l'adaptation industrielle. Enfin, les ententes de RVE, à l'instar des restrictions quantitatives, diminuent l'offre et la gamme de produits et augmentent les prix, pénalisant ainsi les consommateurs<sup>81</sup>.

Dès le milieu des années 1980, un vent sans précédent de libéralisation des échanges et de globalisation des marchés allait secouer l'économie internationale forçant les parties contractantes à l'Accord général à adapter le cadre juridique international. C'est dans ce contexte que furent lancées le 25 septembre 1986 les négociations commerciales multilatérales dites de l'Uruguay Round dont les objectifs principaux furent d'« assurer libéralisation accrue et une expansion du commerce » et surtout de « ren-

---

75. Ce qui ne veut pas dire qu'une RVE ne pourrait pas être rendue conforme à l'Accord général. On peut ainsi penser à la conclusion d'une RVE négociée après l'adoption d'une dérogation aux règles de l'Accord général adoptée par les parties contractantes en vertu de l'article XXV (5).

76. Sur ce point, G.P. VERBIT, *Trade Agreements for Developing Countries*, New York, Columbia University Press, 1969, p. 58.

77. T. FLORY, *loc. cit.*, note 49, 620 et I. BERNIER, *loc. cit.*, note 44, 83.

78. Voir J.H. JACKSON, « The Birth of the GATT—M.T.N. System: A Constitutional Appraisal », (1980) 12 *Law & Pol'y Int'l Bus.* 21, 31.

79. C.T. GREEN, *loc. cit.*, note 62, 4.

80. Voir *supra*, p. 348.

81. G.M. MEIR, *op. cit.*, note 56, p. 40.

forcer le rôle du GATT, d'améliorer le système commercial [...] et de soumettre une part plus grande des échanges commerciaux mondiaux à des disciplines multilatérales convenues, efficaces et ayant force exécutoire »<sup>82</sup>.

Au cours des années qui suivirent, les négociateurs eurent évidemment à réviser le fonctionnement du système des mesures de sauvegarde, notamment l'article XIX du GATT, afin de l'améliorer et de le renforcer. Dans la même veine, les négociateurs eurent à se pencher sur le statut d'un certain nombre de pratiques commerciales, dont les ententes de RVE qui échappaient au contrôle et à la surveillance du GATT. Parmi les modifications envisagées, les négociateurs avaient à décider si les restrictions appliquées sur la base de l'article XIX du GATT pouvaient être sélectives plutôt que générales ou encore si de telles mesures pouvaient être négociées entre les parties, autorisant par le fait même la conclusion d'une entente de RVE<sup>83</sup>.

Plus de sept ans après le lancement de l'Uruguay Round, soit le 15 décembre 1993, les États participants en arrivèrent à un accord final sur la réforme du GATT<sup>84</sup>. En ce qui a trait à la réforme du système des mesures de sauvegarde et plus particulièrement de l'article XIX, un accord relatif à ces mesures fut conclu par les parties, lequel prévoit l'interdiction et l'élimination progressive des ententes de RVE ainsi que des mesures similaires, telles que la modération des exportations, les systèmes de surveillance des prix à l'exportation ou à l'importation, la surveillance des exportations ou des importations<sup>85</sup>.

L'Uruguay Round a donc sonné le glas des ententes de RVE, lesquelles seront prohibées à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1995, date probable d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions du GATT. En ce qui a trait aux ententes de RVE actuelles, elles devront être éliminées progressivement. Notons enfin qu'en vertu de l'*Accord relatif aux textiles et aux vêtements*<sup>86</sup> l'AMF

82. *Déclaration ministérielle sur les négociations d'Uruguay* (20 septembre 1986), session extraordinaire, GATT, Doc. L./1396, *Instruments de base et documents divers*, vol. 33, 1986, p. 20.

83. Pour un résumé des problématiques et des projets de réforme de l'article XIX du GATT, voir : GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. MINISTÈRE DES AFFAIRES INTERNATIONALES, *Les négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round, Perspective québécoise*, Québec, Ministère des Affaires internationales, mars 1990, pp. 59-61.

84. *Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round*, GATT, MTN/FA, 15 décembre 1993.

85. *Accord relatif aux sauvegardes*, GATT, MTN/FA-II/A-14. De même, l'Accord prévoit explicitement que toute restriction devra viser les importations de toute provenance, écartant par le fait même l'application de mesures sélectives.

86. *Accord relatif aux textiles et aux vêtements*, GATT, MTN/FA-II-A1A-5, 15 décembre 1993.

sera éliminé sur une période de dix ans mettant aussi fin au règne des RVE dans ce secteur.

### 1.3.2 Les ententes de RVE dans le secteur de l'acier

À l'instar du textile et du vêtement, le commerce de l'acier a aussi été grevé par de nombreuses restrictions et ententes de RVE. Mais si ces ententes ont été très populaires au cours des années 1970 et 1980<sup>87</sup>, les États semblent davantage vouloir recourir depuis le début des années 1990 à leur législation sur le dumping et les subventions.

#### 1.3.2.1 Les années 1970-1980 : l'ère des RVE

La « crise » de l'acier tire principalement son origine de la saturation du marché américain. En fait, la surcapacité mondiale de production ne devait pas être si dramatique tant et aussi longtemps qu'elle ne touchait pas le plus gros marché du monde, soit les États-Unis.

C'est donc afin de remédier à cette crise que, dès la fin des années 1960, les États-Unis tentèrent de contrôler leurs importations en recourant aux ententes de RVE. À cet égard, précisons que, jusqu'à la fin des années 1960, le commerce de l'acier ne fut guère touché par l'imposition de mesures de restrictions quantitatives<sup>88</sup>. La situation se dégrada lorsque d'exportateur net en 1957 les États-Unis se retrouvèrent importateur net d'acier dès 1967. Dès lors, l'industrie américaine pressa le gouvernement d'exercer un certain contrôle sur ses importations d'acier, lequel répondit favorablement. Pour faire suite aux négociations intensives menées par le Département d'État américain, les principaux producteurs d'acier japonais et européens acceptèrent, en décembre 1968, de limiter volontairement leurs exportations d'acier aux États-Unis jusqu'en 1971, engagements qui furent par la suite renouvelés jusqu'en 1984<sup>89</sup>.

Le commerce de l'acier continuera d'être grevé de restrictions au cours des années 1970 et 1980. En plus des ententes de RVE, les États-Unis n'hésiteront pas à imposer de 1976 à 1980 un contingent global sur les aciers

87. Pour des études récentes sur les ententes de RVE, voir : C. BOOMEKAMP, « La limitation volontaire des exportations », *Finances et développement*, n° 24, 1987, pp. 2-5 et OCDE, *Obstacles aux échanges et à la concurrence*, Paris, OCDE, 1993.

88. INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES, *op. cit.*, note 32, p. 176. Ce qui ne veut pas dire que le commerce international de l'acier n'était pas grevé d'autres types de restrictions, telles que les licences d'importation, les subventions ou les surtaxes : C.R. MACPHEE, *Restrictions on International Trade in Steel*, Massachusetts, Lexington Books, 1974, pp. 105-127.

89. Sur ce point : M.S. BATES, « The Voluntary Quota System for Regulating Steel Imports », (1973) 14 *Va. J. Int'l L.* 101.

spéciaux importés du Canada, de la Suède et de la CE<sup>90</sup>. De plus, la CE contribuera à cette vague protectionniste par la conclusion en 1977 d'ententes de RVE avec une quinzaine de pays représentant 80 p. 100 de toutes ses importations de fer et d'acier<sup>91</sup>, lesquelles seront d'ailleurs renouvelées sur une base annuelle à partir de 1981<sup>92</sup>.

De libre qu'il était, le commerce de l'acier devint de plus en plus contrôlé, voire organisé, par les États-Unis et la CE. Ainsi, cette dernière allait s'engager à limiter ses exportations d'une dizaine de produits vers les États-Unis du 1<sup>er</sup> octobre 1982 au 31 décembre 1985<sup>93</sup>. De même, les États-Unis concluaient en 1984 des ententes de RVE d'une durée de cinq ans avec sept pays, soit le Japon, la République de Corée, le Brésil, le Mexique, l'Espagne, l'Australie et l'Afrique du Sud<sup>94</sup>.

La CE ne fut certes pas épargnée puisque les États-Unis décidèrent de suspendre les importations de tubes et de tuyaux d'acier en provenance de la CE jusqu'à la fin de 1984 et de limiter celles-ci à 5,9 p. 100 du marché américain pour 1985<sup>95</sup>. Le jour même, la CE menaça de prendre des mesures de représailles fondées sur l'Accord général<sup>96</sup>. La CE acceptera à nouveau de limiter ses exportations de 16 autres produits du 1<sup>er</sup> août au 31 décembre 1985, soit jusqu'à la fin de la période d'application de l'accord de 1982<sup>97</sup>.

La renégociation de l'accord de 1982 ne s'amorça que vers la fin de septembre 1985<sup>98</sup>. Le 1<sup>er</sup> novembre, un accord *ad referendum* sur le renouvellement des accords fut conclu en vertu duquel la CE obtint 150 000 tonnes d'exportations supplémentaires pour les produits soumis à l'arrangement de 1982, les produits semi-finis n'étant assujettis à aucune limite<sup>99</sup>.

---

90. Sur ce point, voir INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES, *op. cit.*, note 32, p. 197. Le contingent global fut levé en février 1980.

91. T. WETTER, *loc. cit.*, note 33, 488.

92. *Ibid.*

93. Bull. C.E. 7/8-1982, p. 8. Sur cet accord, voir T. FLORY, « Commerce », (1982) 28 *Ann. fran. dr. int.* 750, 757.

94. T. WETTER, *loc. cit.*, note 33, 492.

95. AGENCE FRANCE-PRESSE, « La C.E.E. veut des compensations », *Le Devoir*, 29 novembre 1984, p. 12. Il importe de rappeler que ces produits n'étaient pas couverts par l'accord de 1982.

96. Sur ce point, voir P. LEMAÎTRE, « Les Dix envisagent des représailles » *Le Monde*, 30 novembre 1984, p. 43.

97. AGENCE FRANCE-PRESSE, « Les U.S.A. et la C.E.E. s'entendent enfin », *Le Devoir*, 5 janvier 1985, p. 9.

98. L. DE BAROCHEZ, « La C.E.E. et les U.S.A. entament des négociations de trois jours », *Le Devoir*, 26 septembre 1985, p. 12.

99. CE, COMMUNAUTÉ DE PRESSE, *Négociations Communauté—États-Unis sur l'acier*, Bruxelles, CE, 1985, p. 1.

Les arrangements d'octobre 1982 et de janvier 1985 sur les tubes et les tuyaux d'acier étant, quant à eux, prolongés jusqu'au 30 novembre 1989. En vertu de l'arrangement de 1982 prorogé, la CEE limitait ses exportations de 20 produits, en plus des 11 produits sujets à consultation<sup>100</sup>. En ce qui a trait à l'arrangement de 1985 prorogé, la CE limita ses exportations à 7,6 p. 100 de la consommation domestique américaine<sup>101</sup>.

Les importations d'acier ont également été contrôlées par plusieurs autres pays. Ce fut le cas du Japon qui, bien qu'il fût le troisième producteur, dut mettre en place en 1983 un système de contrôle de ses importations d'acier en provenance de la Bulgarie, la Roumanie, la République de Corée et Taïwan<sup>102</sup>. Il en est de même du Canada qui, à la suite des doléances de l'industrie canadienne<sup>103</sup>, demanda en mai 1986 au Tribunal canadien des importations de déterminer s'il était opportun de contrôler les importations de produits d'acier ordinaire et allié<sup>104</sup>. Pour faire suite à la conclusion du Tribunal selon laquelle les produits en acier « ordinaire » étaient importés ou susceptibles de l'être à des prix, en des quantités et à des conditions justifiant la collecte de renseignements sur leur importation<sup>105</sup>, la ministre du Commerce recommanda que l'acier ordinaire soit placé sur la Liste de marchandises d'importation contrôlée, établie en vertu de l'article 5 de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*<sup>106</sup>, mais essentiellement à des fins de collecte de renseignements à partir du 1<sup>er</sup> septembre 1986<sup>107</sup>.

Le Canada prendra des mesures additionnelles de contrôle de son commerce de l'acier par l'annonce en avril 1987 d'un resserrement de la surveillance de ses importations d'acier ordinaire et spécialisé mais aussi de ses exportations afin de s'assurer que le marché canadien ne soit pas utilisé pour pénétrer le marché américain<sup>108</sup>. Toute entreprise exportant plus de 5 000 \$ d'acier aux États-Unis allait devoir obtenir une licence d'exportation en vertu de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importa-*

100. Pour le texte complet de l'arrangement, voir *Journal officiel des communautés européennes*, L. 355, 31 décembre 1985, pp. 1-54.

101. *Ibid.*, pp. 97-99.

102. T. WETTER, *loc. cit.*, note 33, 492.

103. Sur ce point, voir J. PARTRIDGE, « Steel Delegates Urged to Act on Imports », *The Globe and Mail*, 27 mai 1986, p. B-2.

104. Sur ce point, voir MINISTRE DU COMMERCE EXTÉRIEUR, Discours, Document n° M/86/31, Ottawa, 25 mai 1986, p. 2.

105. TRIBUNAL CANADIEN DES IMPORTATIONS, *Rapport concernant l'acier ordinaire*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1986.

106. *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, S.R.C. 1970, c. E-17: modifiée plusieurs fois par la suite.

107. MINISTRE DU COMMERCE EXTÉRIEUR, Communiqué n° 135, 24 juillet 1986, p. 2.

108. MINISTRE DU COMMERCE EXTÉRIEUR, Discours, Document n° 87/20, 8 avril 1987, p. 2.

tion. Venant à échéance en septembre 1992, le système de surveillance fut prorogé jusqu'au 31 août 1994 à cause de la persistance des surplus et de la faiblesse des prix de l'acier sur les marchés mondiaux<sup>109</sup>.

Aux États-Unis, le programme de relance de l'acier de 1984 avait mené à la conclusion de 29 ententes de RVE. Elles avaient pour but de limiter à 20,5 p. 100 du marché américain les importations totales d'acier et à 18,5 p. 100 les importations de produits finis en acier<sup>110</sup>. Bien que le Canada fût exempté, il accepta néanmoins en 1987 de conclure une entente de RVE sur l'acier allié limitant à 3 p. 100 par année la part de ses exportations dans la consommation américaine jusqu'en septembre 1989<sup>111</sup>. Par la suite, les ententes de RVE furent prolongées de deux ans et demi au lieu de cinq ans tel que l'exigeait l'industrie. La limite applicable aux importations qui était de 18,5 p. 100 du marché américain devait augmenter d'un point de pourcentage par an jusqu'au 31 mars 1992, date à laquelle l'application des ententes prit fin<sup>112</sup>.

Notons que, malgré la négociation d'ententes de RVE, les entreprises américaines feront toujours bon usage de la législation américaine en matière de dumping et de subventions. En effet, de 1980 à 1989, de toutes les enquêtes sur le dumping et les subventions, ce sont les industries du fer et de l'acier qui en supportèrent le plus, soit un ratio de 201/451 poursuites sur les droits anti-dumping (44,5 p. 100) et 149/301 poursuites sur les droits compensatoires (49,5 p. 100)<sup>113</sup>.

En conclusion, les années 1970 et 1980 ont bien démontré que, comme dans le cas du textile et du vêtement, le GATT n'a pas été en mesure de régler le problème de l'acier. Afin de limiter la pénétration de leurs marchés, les pays ont donc appliqué des mesures de restriction, lesquelles prirent plus souvent que moins la forme de RVE. Ces ententes ont été fort nombreuses puisque des 277 ententes de RVE recensées par le GATT en 1988, 52 s'appliquaient à des produits sidérurgiques<sup>114</sup>.

109. Avant la date d'expiration, le programme doit être à l'examen du Tribunal canadien du commerce extérieur afin de déterminer s'il doit être maintenu : AFFAIRES EXTÉRIEURES ET COMMERCE EXTÉRIEUR CANADA, Communiqué hebdomadaire n° 174, Ottawa, 27 août-3 septembre 1992.

110. M. WROBEL, *op. cit.*, note 38, p. 6.

111. Sur ce point, voir : « American Plea Bargaining », *The Economist*, 20 mai 1989, p. 79.

112. D. CLIMENHAGA, « Steel Import Quotas Extended by U.S. », *The Globe and Mail*, 20 juillet 1989, pp. B-1 et B-4.

113. R. BOLTUCK et R.E. LITAN, « America's « Unfair » Trade Laws », dans R. BOLTUCK et R.E. LITAN (dir.), *Down in the Dumps. Administration of the Unfair Trade Laws*, Washington (D.C.), The Brookings Institution, 1991, p. 3.

114. Sur ce point, voir D. CARREAU, T. FLORY et P. JUILLARD, *op. cit.*, note 3, p. 262.



### 1.3.2.2 L'Accord de libre-échange, l'Accord de libre-échange nord-américain et les années 1990

Parallèlement à la crise de l'acier, le Canada et les États-Unis allaient se lancer dans la négociation d'un accord visant à libéraliser le commerce entre les deux pays. Ces négociations furent fructueuses puisqu'elles donnèrent naissance à l'*Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis d'Amérique* (ALE) qui fut signé le 2 janvier 1988 et qui entra en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1989<sup>115</sup>.

L'ALE reçut un accueil favorable de la part des producteurs d'acier canadiens. Ils estimaient que cet accord constituait un moyen de préserver l'accès, légitimement gagné, au marché américain. Plus particulièrement, les « règles d'origine » allaient prévenir, disait-on, l'utilisation du marché canadien comme porte d'entrée de l'acier aux États-Unis, en contravention aux ententes de RVE. Le Canada recevait ainsi l'assurance d'être exempté de l'application d'éventuelles restrictions commerciales américaines au grand plaisir de l'industrie canadienne<sup>116</sup>.

Ces attentes optimistes ne furent pas partagées par toute l'industrie. On souligna ainsi que l'incapacité des négociateurs d'élaborer des règles communes en matière de dumping et de subventions avait comme conséquence immédiate d'assujettir les entreprises canadiennes à la législation américaine alors en vigueur<sup>117</sup>. Qui plus est, en vertu de l'article 201 du *Trade Act* des États-Unis, le président peut venir en aide à toute industrie qui, selon lui, est exposée à souffrir de la concurrence des importations, conformément à l'article XIX du GATT.

L'ALE contient à cet effet des dispositions visant à mieux encadrer le recours aux mesures de sauvegarde. De façon générale, l'ALE interdit le recours aux restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation<sup>118</sup>, sauf si elles sont précisément autorisées par l'ALE, par exemple en vertu de la « clause d'antériorité » ou encore par le GATT<sup>119</sup>. Ce cadre juridique n'a toutefois rien changé à l'entente à l'amiable de 1987 concernant les exportations canadiennes vers les États-Unis d'acier au carbone que le Canada continue à contrôler.

En ce qui concerne les mesures d'urgence figurant au chapitre 11, l'ALE établit des règles aussi bien pour celles qui sont appliquées en vertu

115. *Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis d'Amérique*, 22 décembre 1987, R.T. Can. 1989 n° 3, 7 DJI 209 (ci-après cité : « ALE »).

116. M. WRÓBEL, *op. cit.*, note 38, p. 13.

117. *Ibid.*

118. ALE, art. 407.

119. ALE, art. 407 et 409.

de l'accord que pour les mesures globales réglementées par l'article XIX du GATT. Pendant la période de transition devant se terminer le 31 décembre 1998, les parties sont autorisées à contrer tout préjudice grave découlant des réductions tarifaires en interrompant temporairement ces réductions de droits ou encore en restaurant le taux de la nation la plus favorisée<sup>120</sup>. De telles mesures ne peuvent être appliquées plus d'une fois dans une même industrie et ne seront valables que pour une période de trois ans, le pays exportateur ayant également droit à des compensations<sup>121</sup>.

En ce qui a trait aux mesures de sauvegarde globales relevant de l'article XIX du GATT, les deux parties s'accordent une exemption à moins que les importations de l'autre partie ne soient en quantité telle qu'elles contribuent majoritairement au préjudice dont se réclame l'industrie<sup>122</sup>. Afin de constituer une exportation préjudiciable au sens de cet article, les importations en provenance d'une de ces deux parties doivent représenter entre 5 et 10 p. 100, ou moins, du total des importations de ce produit. Dans un tel cas, la partie lésée ne pourra pas réduire par ailleurs les importations en provenance de l'autre pays en dessous d'une certaine moyenne pour une période raisonnable donnée<sup>123</sup>. Comme dans le cas d'une action bilatérale, une compensation devra être garantie par le pays importateur au pays exportateur partie à l'accord<sup>124</sup>. Finalement, si un différend devait survenir sur l'application des mesures d'urgence ou encore sur la compensation prévue, ce différend doit être soumis à un tribunal d'arbitrage<sup>125</sup>.

À première vue, l'ALE allait donc assurer au Canada que ses entreprises ne soient plus visées par des restrictions que si elles ne sont qu'une source importante de préjudice. De plus, si les États-Unis décidaient d'appliquer ses mesures d'urgence en vertu du GATT, l'ALE garantirait aux producteurs canadiens un accès préférentiel au marché américain<sup>126</sup>.

En revanche, on peut se demander si les dispositions de l'ALE, celles qui sont contenues aussi bien au chapitre 4 qu'au chapitre 11, pouvaient mettre un terme à la pratique des ententes de RVE entre le Canada et les États-Unis. Certes, l'ALE interdit-il précisément l'imposition de restric-

---

120. ALE, art. 1101.1.

121. ALE, art. 1101.2.

122. ALE, art. 1102.1.

123. ALE, art. 1102.4.

124. ALE, art. 1102.5.

125. ALE, art. 1103.

126. Cela ne fut pas le cas en 1984 lors de la négociation des ententes de RVE sur l'acier au carbone, par les Américains, puisque ceux-ci firent pression sur le gouvernement canadien afin qu'il maintienne ses exportations sous le seuil de 4 p. 100 du marché américain: U.S. INTERNATIONAL TRADE COMMISSION, « Quarterly and Monthly Reports on the Steel Industry », Pub. 2336 et 2130, Washington (D.C.), 1988-1990.

tions à l'importation et à l'exportation, mais qu'en est-il des ententes de RVE qui, sur le plan juridique, ne sont pas considérées comme des restrictions à l'importation ou à l'exportation ?

En théorie, il est vrai que l'ALE n'a pas directement réglé le cas des ententes de RVE et que, ce faisant, on peut argumenter en énonçant que, comme elles ne sont pas précisément prohibées, elles sont donc autorisées. En pratique cependant, l'effet des dispositions de l'ALE, notamment les articles 407, 1101 et 1102, est d'immuniser les entreprises canadiennes contre la négociation forcée de telles ententes, puisque les Américains ne peuvent maintenant plus « menacer » les entreprises canadiennes d'imposer des restrictions quantitatives illimitées et unilatérales, dans l'hypothèse d'un refus de négocier une entente de RVE de la part du Canada<sup>127</sup>.

Il n'y a pas de doute que l'ALE a suscité un certain espoir des deux côtés de la frontière. Dans le cas particulier de l'acier, pouvons-nous aujourd'hui dire que l'ALE a effectivement pu limiter le recours aux mesures protectionnistes depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1989 ? Force est d'admettre que tel n'a pas été le cas. Malgré le non-renouvellement des ententes américaines de RVE et des dispositions interdisant le recours aux restrictions quantitatives, les entreprises américaines se sont rabattues sur la législation américaine sur le dumping et les subventions, laissée intacte par l'ALE, et l'ont utilisé au maximum.

On pouvait ainsi s'attendre à une certaine libéralisation du marché américain de l'acier lorsque les États-Unis décidèrent, le 25 juillet 1989, de ne proroger les ententes de RVE que jusqu'au 31 mars 1992, mais ce ne fut pas le cas. En effet, à peine quelques jours après l'annonce de la prorogation des ententes, la Commission du commerce international des États-Unis (ci-après citée : « ITC » pour International Trade Commission) en arriva à une conclusion de préjudice contre deux entreprises sidérurgiques canadiennes en dumping et en subvention. L'Algoma Steel de l'Ontario et la Sydney Steel Corporation (Sysco) de la Nouvelle-Écosse auraient alors écoulé à bas prix des rails d'acier neufs sur le marché américain. Dans les deux cas, les droits furent fixés à 38,8 p. 100 du prix de vente. En outre, un droit compensateur de 114 p. 100 fut imposé à la Sysco pour contrebalancer les importantes subventions fédérales et provinciales qu'elle aurait reçues<sup>128</sup>. La décision finale fut soumise, en vertu du chapitre 19 de l'ALE à

---

127. Sur ce point, voir R.G. LIPSEY et R.C. YORK, *Evaluating the Free Trade Deal*, Toronto, C.D. Howe Institute, 1988, pp. 69-72.

128. MINISTRE DU COMMERCE EXTÉRIEUR (Canada), « Les États-Unis rendent une décision sur les exportations canadiennes de rails d'acier », Communiqué n° 177, Ottawa, 27 juillet 1989, p. 1-2.

un tribunal binational d'experts qui maintint le droit compensateur imposé à la Sysco<sup>129</sup>.

Comme nous le constatons, les entreprises américaines continuèrent à faire bon usage de leur législation domestique en matière de dumping et de subventions, et ce, malgré le processus de libéralisation amorcé par l'ALE.

En juillet 1991 et encore en juillet 1992, les États-Unis lancèrent une vaste offensive commerciale contre 21 pays, dont le Canada, mais en dumping seulement, les accusant de dumping et de subventions sur plusieurs produits de l'acier<sup>130</sup>. En janvier 1992, Ottawa imposa de son côté des droits anti-dumping à 9 pays, dont les États-Unis, sur ses importations de certaines tôles d'acier au carbone. Deux autres plaintes de dumping ont également été déposées auprès de Revenu Canada, soit sur les importations de feuilles d'acier laminées à chaud et à froid.

Dans la même veine, soit le 27 janvier 1993, les États-Unis annoncent que 19 pays, dont le Canada, sont l'objet d'une décision préliminaire de dumping sur quatre produits en acier plat. La décision finale du Département américain du commerce (ci-après cité : « DOC » pour Department of Commerce) sur le dumping fut prévue pour le 12 avril et celle de l'ITC sur le préjudice pour le 27 mai<sup>131</sup>.

De son côté, la CE doit alors encaisser des États-Unis une nouvelle offensive. Au début du mois de mars 1993, l'ITC jugea que les importations de barres d'acier spéciales de la CE causaient un préjudice aux producteurs américains, maintenant par le fait même les droits anti-dumping s'appliquant déjà provisoirement à ces produits<sup>132</sup>.

L'escalade se poursuit au cours des mois suivants. D'abord du côté canadien, à la suite de la décision finale de dumping rendu le 5 avril 1993 par le sous-ministre du Revenu national (Douanes et Accise)<sup>133</sup>, le Tribunal canadien du commerce extérieur procéda à une enquête en vertu de l'article 42 de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* de certaines tôles d'acier au carbone laminées à chaud et de tôles d'acier résistant à faible teneur. Dans sa décision du 6 mai 1993, le Tribunal en arriva à la conclusion

129. GROUPE NATIONAL BINATIONAL CANADA/ÉTATS-UNIS, *Affaire des nouveaux rails d'acier du Canada*, Ottawa, USA-89-1904-09 et USA-89-1904-10, 13 août 1990, p. 105.

130. À la fin de 1992, les exportations d'acier canadien vers les États-Unis comptent pour 33 p. 100 de ce marché, tandis que des exportations américaines au Canada ont une part de 16 p. 100 du marché, soit le triple d'il y a quelques années.

131. L'entreprise Sidbec-Dosco de Contrecoeur s'est aussi vu imposer un droit de 10,16 p. 100 sur ses importations d'acier laminé à froid : M. TISON, « Washington impose des droits sur l'acier », *Le Devoir*, 28 janvier 1993, p. A-1 et A-8.

132. « La C.E. veut démontrer sa cohésion face aux U.S.A. », *Le Devoir*, 8 mars 1993, p. 5.

133. Une décision provisoire avait été rendue le 6 janvier 1993.

que le dumping de ces produits originaires ou exportés de sept pays, soit la Belgique, la République tchèque, le Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la Roumanie, le Royaume-Uni, et de l'ancienne République yougoslave de Macédoine avait causé, causait et était susceptible de causer un préjudice à la production au Canada de marchandises similaires<sup>134</sup>. En revanche, le Tribunal arriva à la conclusion que le dumping de produits en provenance des États-Unis, ayant également été visé par la décision finale de dumping du 5 avril 1993, n'avait pas causé, ne causait pas et n'était pas susceptible de causer de préjudice à la production canadienne.

Dans son analyse du préjudice sensible, le Tribunal alléguait, entre autres motifs, que le marché était caractérisé par une surcapacité de production, une diminution de la demande et une baisse des prix<sup>135</sup>. Ces facteurs avaient particulièrement nui au marché canadien, le Tribunal notant une baisse de la demande de 18 p. 100 de 1989 à 1992, une diminution de la valeur du marché apparent de 39 p. 100, une baisse du prix de vente moyen de 14 p. 100 (y compris pour les États-Unis) et un aggravement des résultats financiers de l'industrie, ceux-ci passant d'un bénéfice net de 17 p. 100 sur des ventes de 234 M \$ en 1989 à une perte nette de 11 p. 100 sur des ventes de 144 M \$ en 1992<sup>136</sup>. Par conséquent, Revenu Canada put ainsi maintenir les droits anti-dumping contre les sept pays visés.

Deux semaines plus tard, le Tribunal canadien rendit une décision concernant certaines tôles d'acier plat au carbone laminées à chaud en provenance de la République fédérale d'Allemagne, de la France, de l'Italie, de la Nouvelle-Zélande, du Royaume-Uni et des États-Unis d'Amérique. Cette fois-là, le Tribunal arriva à la conclusion que le dumping des produits originaires ou exportés de ces six pays n'avait pas causé, ne causait pas et n'était pas susceptible de causer un préjudice sensible aux producteurs canadiens<sup>137</sup>. Dans son analyse, le Tribunal évoqua qu'il était difficile de voir en quoi l'industrie canadienne aurait pu subir un préjudice puisque le prix des exportations avait été généralement plus élevé que les

134. TRIBUNAL CANADIEN DU COMMERCE EXTÉRIEUR, *Certaines tôles d'acier au carbone laminées à chaud et certaines tôles d'acier allié résistant à faible teneur, traitées à chaud ou non, originaires ou exportées de la Belgique, du Brésil, de la République Tchèque, du Danemark, de la République fédérale d'Allemagne, de la Roumanie, du Royaume-Uni, des États-Unis d'Amérique*, Ottawa, Enquête n° N.Q.-92-007, 6 mai 1993.

135. *Id.*, p. 20.

136. *Id.*, pp. 20-22.

137. CANADIAN INTERNATIONAL TRADE TRIBUNAL, *Certain Flat Hot-rolled Carbon Steel Products Originating in or Exported from the Federal Republic of Germany, France, Italy, New Zealand, the United Kingdom and the United States of America*, Ottawa, Enquête n° N.Q.-92-008, 31 mai 1993.

prix domestiques au cours de la période étudiée. Selon le Tribunal, c'est à des motifs autres, tels que la relocalisation aux États-Unis de manufacturiers de pièces d'automobiles et d'utilisateurs d'acier, les grèves, la centralisation des politiques d'approvisionnement des fabricants d'automobiles et le taux de change élevé du dollar canadien avantageant ainsi les exportations américaines, qu'il fallait attribuer les difficultés des producteurs canadiens<sup>138</sup>.

Cela étant, l'imposition de droits compensatoires et anti-dumping par les États-Unis, jointe aux problèmes internes des producteurs canadiens et à la spectaculaire sortie du premier ministre ontarien pour qui le conflit de l'acier constituait un véritable scandale<sup>139</sup>, amena le gouvernement canadien à intervenir. Le 17 juin 1993, le Canada annonça ainsi l'établissement d'un comité de surveillance des importations, composé de représentants des secteurs public et privé, ayant pour mandat de suivre les prix et les niveaux des importations d'acier et leur incidence possible sur le marché canadien, y compris, il va de soi, les possibilités de détournement au Canada d'exportations de fournisseurs étrangers touchés par les mesures compensatoires et anti-dumping américaines<sup>140</sup>.

De plus, le ministre des Finances du Canada n'hésita d'ailleurs pas à rappeler que le Canada avait le pouvoir, en vertu de la *Loi sur le tarif des douanes*<sup>141</sup>, d'imposer «immédiatement une surtaxe s'il jugeait que les importations causent ou menacent de causer un préjudice grave à la production canadienne». Même si le Tribunal n'avait constaté jusqu'alors aucune menace de préjudice, le ministre précisa que le Comité nouvellement formé allait suivre l'évolution de la situation «en permanence».

La suite des événements n'allait guère tarder. En effet, le 22 juin, le DOC américain rendit ses décisions finales de dumping à l'égard de certains produits en acier laminé à plat importés de 19 pays, dont le Canada<sup>142</sup>. Dans ses décisions finales, le DOC augmenta considérablement les marges

138. *Id.*, pp. 28-30. De façon plus générale, voir PRESSE CANADIENNE, «Acier : problèmes internes», *Journal de Québec*, 17 juin 1993, p. 32.

139. M. TISON, «Le conflit de l'acier : un scandale, selon Bob Rae», *La Presse*, 16 juin 1993, p. E-2.

140. GOUVERNEMENT DU CANADA, «Les ministres répondent aux préoccupations de l'industrie de l'acier», Communiqué n° 133, Ottawa, 17 juin 1993, pp. 1-2. Le gouvernement annonce son intention de commander une étude indépendante des différences qui existent entre les recours commerciaux prévus par les lois américaines et canadiennes, à la lumière des préoccupations de l'industrie.

141. *Loi sur le tarif des douanes*, S.C. 1987, c. 49.

142. MINISTRE DE L'INDUSTRIE, DES SERVICES ET DE LA TECHNOLOGIE ET MINISTRE DU COMMERCE EXTÉRIEUR, «Le ministre Wilson est profondément préoccupé par les décisions finales de dumping rendues par les États-Unis à l'égard de l'acier canadien», Communiqué n° 136, Ottawa, 22 juin 1993, p. 1-2.

de dumping appliquées aux importations de ces produits depuis la plupart des pays, dont le Canada, dans ses décisions préliminaires du 27 janvier 1993<sup>143</sup>. Du même coup, le DOC annonça des décisions finales de subventions à l'égard des mêmes produits en provenance de 13 pays, à l'exception du Canada.

Bien que l'imposition de droits anti-dumping ne dût être finale et définitive qu'après détermination du préjudice par l'ITC, les réactions ne se firent pas attendre. Dès le 22 juin, le ministre Michael Wilson se dit consterné par l'augmentation « choquante » des marges de dumping<sup>144</sup>. Rappelant que le gouvernement avait lui-même mis sur pied le Comité de surveillance des importations, le ministre invita les producteurs canadiens à contester les décisions finales en vertu du mécanisme de règlement des différends prévu dans le chapitre 19 de l'ALE.

Les réactions furent également virulentes de la part de l'industrie canadienne, dont plusieurs entreprises firent les frais de la mesure, notamment Stelco, Ipsco, Dofasco et Cold Metal Ltd.<sup>145</sup>. Quant à Sidbec-Dosco, qui vit ses droits anti-dumping relevés de 10,16 à 48,29 p. 100 pour ses exportations d'acier ordinaire laminé à froid, la direction de l'entreprise québécoise décida le jour même de mettre fin à ses exportations aux États-Unis, du moins jusqu'à ce que la décision finale sur le préjudice soit rendue<sup>146</sup>. À plus long terme, Sidbec-Dosco réitéra l'urgence de trouver une solution permanente au problème, peut-être par la négociation d'un accord bilatéral<sup>147</sup>. Les décisions du DOC furent aussi dénoncées par l'Angleterre et la France, tout particulièrement par cette dernière qui vit ses droits anti-dumping passer de 24 à 80 p. 100, remettant ainsi en cause des exportations d'une valeur de 1 milliard de dollars<sup>148</sup>.

Enfin, un certain nombre d'associations et d'entreprises américaines, regroupant les utilisateurs d'acier importé, telles que l'Association américaine du façonnage de précision, l'Institut américain de l'acier inter-

143. À titre d'exemple, les marges de dumping en ce qui a trait aux exportations canadiennes d'acier ordinaire laminé à chaud passèrent de 3,99 à 20,84 p. 100 de janvier à juin 1992 et de 9,99 à 38,19 p. 100 pour ce qui est de l'acier ordinaire laminé à froid : *id.*, p. 2.

144. *Id.*, p. 2.

145. Sur ce point, voir M. TISON, « Washington augmente les droits sur l'acier canadien », *Le Devoir*, 23 juin 1993, p. B-3.

146. *Ibid.* En revanche, la décision n'a eu aucun effet sur une autre entreprise québécoise, soit le Groupe Canam Manac, puisque celle-ci exporte des produits manufacturés (des poutrelles d'acier et des composantes de charpente métallique), lesquels ne sont pas visés par la décision : ANONYME, « Acier : Canam Manac n'est pas touchée par la décision des USA », *Le Soleil*, 26 juin 1993, p. B-2.

147. ANONYME, *loc. cit.*, note 146, B-3.

148. REUTER, « Les Américains veulent « alléger les tensions » avec un accord mondial », *Journal de Québec*, 25 juin 1993, p. 27.

national et Rockwell International décidèrent de former la Coalition des entreprises américaines pour un approvisionnement stable d'acier afin de s'opposer à l'imposition des droits anti-dumping<sup>149</sup>. Au soutien de sa cause, la Coalition évoqua que l'imposition de droits anti-dumping causerait un préjudice aux travailleurs et aux entreprises qui comptaient sur un acier « spécialisé » non disponible aux États-Unis.

Le 27 juillet 1993, l'ITC rendit sa décision finale qui comportait en fait deux volets. D'abord, l'ITC décida que le dumping et les subventions par rapport aux importations de feuilles d'acier ordinaire laminé à chaud et à froid en provenance d'une vingtaine de pays, dont le Canada, ne causaient aucun préjudice à l'industrie sidérurgique américaine<sup>150</sup>. En revanche, l'ITC rendit une décision finale positive sur l'existence d'un préjudice causé par les importations de tôles d'acier ordinaire et de feuilles d'acier galvanisé en provenance d'un certain nombre de pays, dont le Canada.

Si le premier volet de la décision fut accueilli avec satisfaction par le gouvernement canadien, puisque celle-ci mettait ainsi un terme à l'application des droits anti-dumping annoncée le 22 juin, le ministre du Commerce extérieur, Tom Hockin, précisa que les décisions positives sur les tôles d'acier ordinaire et les feuilles d'acier galvanisé « n'ont aucun sens sur le plan commercial, étant donné la nature intégrée du marché nord-américain de l'acier<sup>151</sup> ». Le ministre ajouta que le Gouvernement allait appuyer l'industrie dans la recherche d'une « solution raisonnable », rappelant que la décision positive de l'ITC pouvait être contestée en vertu des dispositions du chapitre 19 de l'ALE<sup>152</sup>.

À la suite de ces décisions, on peut se demander si le marché nord-américain de l'acier pourra enfin jouir d'une certaine accalmie ! Bien que certains indices puissent le laisser croire, il est à parier que les « bel-ligérants » n'en resteront pas là. Ainsi, à peine quelques jours après la décision de l'ITC, la compagnie américaine Bethlehem Steel annonça qu'elle allait en appeler des décisions négatives de préjudice, mais qu'elle allait aussi surveiller attentivement le niveau des importations afin de soumettre de nouveaux cas de dumping ou de subventions<sup>153</sup>.

149. M. TISON, « Des firmes U.S. se liguent contre les tarifs sur les importations », *Le Devoir*, 15 juillet 1993, p. A-3.

150. MINISTRE DU COMMERCE EXTÉRIEUR, « Réaction de M. Hockin à la décision américaine concernant les importations d'acier canadien », Communiqué n° 148, Ottawa, 27 juillet 1993, p. 1.

151. *Ibid.*

152. *Ibid.*

153. « Bethlehem Steel Trims Losses in 2<sup>nd</sup> Quarter », *The Philadelphia Inquirer*, 29 juillet 1993, p. C-1. Pour la première fois depuis 1990, la compagnie annonça un profit de 11 M\$ US au second trimestre de 1993.



Dans la même veine, le Tribunal canadien du commerce international statuait le 29 juillet 1993 que le dumping des importations de certaines tôles d'acier laminées à froid originaires ou exportées de la République fédérale d'Allemagne, de la France, de l'Italie, du Royaume-Uni et des États-Unis avait causé, causait et était susceptible de causer un préjudice sensible à la production canadienne<sup>154</sup>.

La situation ne semble guère vouloir s'améliorer au cours des mois à venir, puisque le DOC et l'ITC devraient rendre des décisions finales quant à l'existence de dumping et d'un préjudice à l'égard du fil machine importé de quatre pays, dont le Canada, d'ici avril 1994. Notons enfin que le 31 octobre 1993, les producteurs américains d'acier décidèrent d'en appeler de la décision du 28 juillet 1993 rendue par l'ITC qui avait alors statué que les exportations d'acier laminé à froid et à chaud du Canada ne causaient pas de préjudice à l'industrie américaine, éliminant par le fait même les droits anti-dumping imposés par le DOC. Peu satisfaits de cette décision, les producteurs américains ont donc demandé la formation d'un groupe spécial d'experts pour réviser la décision de l'ITC, et ce, en vertu du chapitre 19 de l'ALE<sup>155</sup>.

Comme on peut le constater, la conclusion de l'ALE n'a eu, du moins pour l'instant, que peu d'effets positifs sur le commerce bilatéral de l'acier, si ce n'est que les producteurs américains peuvent plus difficilement qu'auparavant « forcer » les entreprises canadiennes à conclure des ententes de RVE, puisque leur arme principale de menace, soit le recours aux restrictions quantitatives, est généralement interdite pour l'ALE. En revanche, les producteurs américains ont modifié leur stratégie envers le Canada, mais aussi envers d'autres pays, en se prévalant davantage, et ce, de façon énergique et soutenue, des dispositions de la législation américaine en matière de dumping et de subvention pour protéger leurs parts de marché.

Qui plus est, en renonçant à la conclusion d'ententes de RVE avec ses partenaires, le gouvernement américain a en quelque sorte perdu le contrôle du dossier, puisque la régulation véritable du commerce de l'acier relève plus que jamais auparavant des producteurs américains qui peuvent, à leur guise, utiliser la législation domestique et même en abuser.

Pour l'essentiel, le problème de l'acier entre le Canada et les États-Unis reste donc entier. Au cours des négociations de l'ALE, les parties ne

---

154. TRIBUNAL CANADIEN DU COMMERCE EXTÉRIEUR, *Certaines tôles d'acier laminées à froid originaires ou exportées de la République fédérale d'Allemagne, de la France, de l'Italie, du Royaume-Uni, des États-Unis d'Amérique*, Ottawa, Enquête n° N.Q.-92-009, 29 juillet 1993.

155. PRESSE CANADIENNE, « Les aciéries américaines en appel », *Le Devoir*, 1<sup>er</sup> novembre 1993, p. 4.

purent s'entendre pour élaborer de nouvelles règles communes en matière de dumping et de subventions, et rien n'indique, au moment d'écrire ces lignes, qu'elles sont sur le point de régler le problème. Le problème du dumping, mais aussi et surtout celui du subventionnement, est mondial non seulement dans le domaine de l'acier, mais aussi dans le commerce des produits agro-alimentaires et de plusieurs produits manufacturés, et tout laisse croire que la plupart des pays favorisent davantage une solution générale et multilatérale dans le cadre du GATT.

En ce qui concerne le cas particulier de l'acier, les États-Unis ont tenté depuis la fin des années 1980 de convenir de solutions bilatérales avec leurs principaux partenaires. À titre d'exemple, le 25 juillet 1988, au moment même où il annonçait la reconduction des ententes de RVE pour une période de deux ans et demi, le président Bush manifestait l'intention des États-Unis de conclure des accords bilatéraux dits de « consensus » avec ses partenaires, lesquels pourraient servir de base ou de modèle à un éventuel accord multilatéral<sup>156</sup>. L'objectif premier d'un accord bilatéral était de mieux définir et de délimiter ce que constitue une subvention illicite et préjudiciable, laquelle serait assujettie à la législation domestique. De façon générale, une subvention illicite et préjudiciable fut définie dans chaque accord comme étant une mesure, aide, intervention ou subvention qui est « précisément » destinée à l'industrie sidérurgique ou encore à un groupe d'industries dont fait partie intégrante l'industrie sidérurgique<sup>157</sup>.

L'approche bilatérale eut à l'époque un certain succès puisque les États-Unis réussirent à conclure des accords avec dix partenaires commerciaux à la fin d'avril 1990<sup>158</sup>. Par ailleurs, il n'en demeure pas moins que cette approche reste très limitée quant à sa portée et aux types de problèmes qu'elle entendait régler. De plus, la stratégie américaine n'a pas été suffisante pour convaincre l'ensemble des pays en cause de trouver des solutions ailleurs que dans le cadre multilatéral du GATT.

Cela dit, si l'ALE n'a pas réglé les problèmes du commerce de l'acier entre le Canada et les États-Unis, on peut alors se demander si l'*Accord de libre-échange nord-américain* (ALENA)<sup>159</sup> conclu entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1994 pourra ramener un certain ordre sur le marché de l'acier.

156. Sur ce point, voir D. PINKERT, « The Concept of Specificity in U.S. Steel Bilateral Consensus Agreements », (1991) *R.G.D.* 417.

157. *Id.*, 418-419.

158. Les dix pays furent les suivants : Autriche, Australie, Brésil, Communauté européenne, Finlande, Japon, Mexique, Corée du Sud, Trinidad et Tobago et Yougoslavie.

159. *Accord de libre-échange nord-américain*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1992 (ci-après cité : « ALENA »).

L'analyse des dispositions de l'ALENA qui peuvent directement et indirectement avoir un effet sur le commerce de l'acier nous amène à conclure que cet accord aura peu ou pas d'influence sur la situation actuelle. En effet, de façon générale l'ALENA reconduit les règles de l'ALE entre le Canada et les États-Unis, en étendant leur application au Mexique.

Précisons d'abord que l'ALENA prévoit l'élimination graduelle des tarifs sur une période relativement longue, soit 15 ans et peut-être même au-delà. Il est également prévu que les restrictions quantitatives à l'importation présentement en application seront transformées en tarif de la nation la plus favorisée. Les États-Unis auront donc vraisemblablement besoin de dispositions particulières pour pallier la diminution des restrictions appliquées sur les vêtements et probablement l'acier<sup>160</sup>.

Compte tenu des disparités existant entre les États-Unis et le Mexique sur le plan de la productivité et des salaires par exemple, la période de transition est supérieure à celle de l'ALE. Les mesures d'urgence bilatérales<sup>161</sup> figurant au chapitre 8 de l'ALENA possèdent les mêmes conditions d'ouverture et d'application que dans l'ALE, mais en plus une partie devra attendre au moins trois ans avant de se prévaloir à nouveau de ces mesures de sauvegarde. Il est important de noter que l'ALE est intégré à l'ALENA et que, par conséquent, toute mesure d'urgence bilatérale ne concernant que les États-Unis et le Canada sera celle de l'accord bipartite<sup>162</sup>. Quant aux mesures d'urgence globales<sup>163</sup>, elles s'articulent de la même manière que celles de l'ALE.

Notons enfin que, en ce qui a trait à l'élaboration de règles communes en matière de dumping et de subvention, aucun progrès n'a été réalisé au cours des négociations de l'ALENA. C'est la raison pour laquelle les producteurs d'acier du Canada se sont dits déçus de constater que l'ALENA ne contribue pas à pallier les lacunes de l'ALE, ce qui pourrait éventuellement être le cas par la conclusion d'un accord particulier sur l'acier<sup>164</sup>. En fait, à la lumière des carences du GATT ou encore de l'ALENA, on peut se demander si la résolution d'un contentieux de la

---

160. Sur ce point, voir P. MORICI, « Transition Mechanisms and Safeguards in a North American Free Trade Agreement », dans L. WAVERMAN (dir.), *Negotiating and Implementing a North American Free Trade Agreement*, Vancouver, The Fraser Institute, Toronto, Centre for International Studies, 1992, p. 104.

161. ALENA, art. 801.

162. ALENA, art. 801.1.

163. ALENA, art. 802.

164. Sur ce point, voir REGROUPEMENT D'ENTREPRISES SIDÉRURGIQUES DU QUÉBEC, *Mémoire à la Commission des institutions relativement à l'Accord de libre-échange nord-américain*, Québec, Regroupement d'entreprises sidérurgiques du Québec, 12 février 1993, miméo, p. 4.

nature et de l'ampleur de celui de l'acier ne passerait pas par la conclusion d'un tel accord sectoriel.

## 2. La conclusion d'un accord multilatéral dans le secteur de l'acier : voie de l'avenir ?

La crise de l'acier n'est pas sans rappeler la situation dans le commerce international du textile et du vêtement au début des années 1960<sup>165</sup>. À l'instar du commerce de l'acier, celui du textile et du vêtement était caractérisé par une surcapacité de production qui avait amené la plupart des PD à imposer ou à négocier des restrictions sur les importations en provenance des PVD<sup>166</sup>.

Devant les mêmes carences du GATT, les pays participants à ce commerce décidèrent alors de négocier en marge du GATT une réglementation particulière applicable au secteur du textile. Les négociations donnèrent naissance, comme nous l'avons vu, à l'ACT, l'ALT et l'AMF, ce dernier accord « sectoriel » régissant encore aujourd'hui le commerce du textile et du vêtement<sup>167</sup>.

L'expérience acquise dans le secteur du textile a, semble-t-il, favorisé le recours à une approche sectorielle dans les négociations commerciales internationales. Une telle approche tranche évidemment avec celle qui est préconisée par l'Accord général, laquelle se caractérise à la fois par son multilatéralisme et son globalisme. En d'autres mots, l'Accord général tentait, le plus possible, d'assujettir tous les pays participants à un ensemble de règles multilatérales généralement applicables à l'ensemble du commerce international.

L'approche sectorielle utilisée dans le secteur du textile aura un effet certain sur les négociations commerciales multilatérales engagées dans le cadre du GATT. En effet, si toutes les grandes séances (*round*) de négociations qui se tinrent au cours des années 1950 et 1960 étaient surtout axées sur l'élimination graduelle des barrières tarifaires, les négociations du Tokyo Round puis celles de l'Uruguay Round allaient en quelque sorte accroître le degré de difficulté des négociations<sup>168</sup>, puisque les parties contractantes à l'Accord général s'attaquèrent aux obstacles aussi bien tarifaires que non tarifaires.

---

165. Voir *supra*, sections 1.2.1 et 1.2.2.

166. Voir *supra*, sections 1.1 et 1.2.

167. Voir *supra*, note 165.

168. Sur les différentes séances (*round*) de négociations commerciales, voir : D. CARREAU, P. JUILLARD et T. FLORY, *op. cit.*, note 3, pp. 139-160.

Afin de négocier la réduction ou l'élimination de tous les obstacles, l'une des solutions envisagées fut de recourir à une approche « sectorielle » de négociations. La Déclaration de Tokyo, émise lors du lancement des négociations commerciales multilatérales en septembre 1973, évoqua la possibilité d'adopter une telle approche dans certains secteurs particuliers<sup>169</sup>. De plus, la Déclaration de Tokyo énuméra certains secteurs qui, de par la spécificité de leurs problèmes, pouvaient faire l'objet d'une négociation particulière, tels que les produits agricoles ou tropicaux<sup>170</sup>.

Même si la pratique d'isoler ou de « sectoriser » certains secteurs avait été utilisée dans le passé<sup>171</sup>, le GATT reconnaissait pour la première fois que les négociations traditionnelles et les règles qui en découlent pouvaient ne pas être adaptées au traitement des problèmes rencontrés dans des secteurs particuliers<sup>172</sup>.

La proposition de recourir à la technique de négociation sectorielle ne resta pas un vœu pieux. En effet, dès le début des négociations de Tokyo, le Groupe de l'approche sectorielle fut mis sur pied pour conduire les négociations devant se dérouler dans les secteurs « sélectionnés »<sup>173</sup>. On en était donc à une première véritable expérience dans le cadre du GATT. Examinons brièvement le concept d'approche sectorielle, ses avantages et ses désavantages, les résultats de la démarche et son application éventuelle au secteur de l'acier.

## 2.1 Le concept d'approche sectorielle : avantages et désavantages

Il revient au Comité du commerce des produits industriels du GATT d'avoir le mieux défini le concept d'approche sectorielle. Selon le Comité : « Cette approche implique que tous les facteurs, y compris les mesures non tarifaires et les droits de douane, qui affectent le commerce dans un secteur déterminé, soient traités ensemble dans le cadre de groupes de produits

169. Voir le paragraphe 3 de la Déclaration. La Déclaration est reproduite dans GATT, *The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations*, Genève, GATT, 1979, p. 186.

170. *Id.*, p. 185.

171. Sur les antécédents de l'approche sectorielle comme technique de libéralisation des échanges, voir le document présenté par la délégation canadienne : GATT, Com. Ind./W/109, 26 juin 1973, pp. 5-7. Selon le document, le recours à l'approche sectorielle a ses origines dans le plan présenté par la France en 1951 qui prévoyait un abaissement sévère de 30 p. 100 des droits de douane dans une dizaine de secteurs déterminés.

172. Lors du Kennedy Round, des groupes de négociation furent créés afin de discuter des problèmes rencontrés dans les secteurs de l'aluminium, de l'acier, des produits chimiques, des textiles, de la pâte à papier et du papier : *id.*, p. 6. Sur les problèmes rencontrés au cours de ces négociations, voir également GATT, MTN/3C/1, 3 février 1985, pp. 5-6.

173. GATT, *op. cit.*, note 169, p. 9.

particuliers. Elle peut englober quelques-unes ou la totalité des techniques d'abaissement ou d'élimination des mesures tarifaires et non tarifaires<sup>174</sup>. »

De façon générale, on s'entendit sur la nécessité de désigner des secteurs suffisamment importants du commerce international « mais pas incommodément démesurés<sup>175</sup> ». À cet égard, le Comité nota clairement une préférence pour les secteurs à industries susceptibles de bénéficier d'économies d'échelle et pour un certain nombre de produits industriels<sup>176</sup>.

Puis, le Comité dressa un bilan des avantages et des inconvénients de l'approche sectorielle. Du côté des avantages, on considéra ainsi que la libéralisation des échanges serait grandement améliorée, puisqu'on allait s'attaquer du même coup à tous les obstacles au commerce dans un secteur déterminé, mais en tenant surtout compte des besoins et des particularités de chaque secteur<sup>177</sup>. La délégation canadienne, principal « parrain » de cette approche sectorielle, résuma assez bien l'avantage majeur qui était d'aller « beyond the trade liberalization that would result from the general rules and formulas applicable to tariffs and to non-tariff measures<sup>178</sup> ».

Quant aux inconvénients, certains pays évoquèrent qu'une telle approche pouvait perturber les échanges et intensifier la protection dans la mesure où des obstacles étaient abaissés plus fortement pour le commerce des matières premières que pour celui des produits finis correspondants<sup>179</sup>. De plus, l'approche risquait de compliquer la négociation en posant des problèmes d'équilibre de concessions, de par cette tendance à rechercher la réciprocité à l'intérieur de chaque secteur<sup>180</sup>. Plus important encore, on vit dans cette approche un inconvénient politique d'importance dû au fait

174. Voir GATT, *Instruments de base et documents divers*, vol. 20, 1974, p. 123. Cette définition a été généralement confirmée par le Secrétariat du GATT : GATT, MTN/3C/7, 3 février 1975, p. 11.

175. *Id.*, p. 123.

176. *Ibid.* Une autre possibilité de déterminer des produits fut également soulevée : elle visait à répartir tous les produits industriels en groupes sectoriels et à « définir secteur par secteur les techniques de négociations sur tous les facteurs affectant les échanges ». De plus, le Secrétariat du GATT énonça un certain nombre de critères de sélection des secteurs aux fins des négociations. Parmi ces critères, notons que le secteur devait : se prêter à des abaissements substantiels ou à l'élimination de tous les obstacles au commerce ; être de ceux où la libéralisation pouvait être difficile dans le cadre des négociations générales ; être de ceux où l'abaissement des droits de douane n'entraînerait pas à lui seul une libéralisation importante des échanges ; être important au point de vue du commerce international ; et présenter un intérêt pour les PVD, etc. : GATT, MTN/3C/7, 3 février 1975, p. 11.

177. *Id.*, pp. 123-124.

178. GATT, *op. cit.*, note 169, p. 89. La position canadienne favorisant le recours à l'approche sectorielle est exposée dans GATT, Com. Ind./W/109, 26 juin 1973, pp. 1-7.

179. GATT, *op. cit.*, note 174, p. 124.

180. *Ibid.*

« qu'il pourrait être plus difficile de résister aux pressions protectionnistes dans tels ou tels secteurs s'ils étaient appelés à bénéficier d'un traitement spécial, qu'avec des règles générales appliquées sur toute la ligne<sup>181</sup> ».

Il est intéressant de constater que plusieurs PVD se montrèrent relativement favorables à l'approche sectorielle. Comme plusieurs de leurs exportations étaient concentrées dans certains secteurs, tels que les produits de la pêche, les produits artisanaux et certaines matières premières, ces pays considèrent que cette approche était en quelque sorte adaptée à leurs besoins<sup>182</sup>.

## 2.2 L'application et l'avenir de l'approche sectorielle

Malgré son intérêt, l'approche sectorielle a donné des résultats fort modestes, sinon décevants. À la fin du Tokyo Round, un seul accord sectoriel fut conclu, soit l'*Accord relatif au commerce des aéronefs civils*<sup>183</sup>. Le plus ou moins grand recours à cette approche de négociation peut s'expliquer par le fait que les pays participants ont pu résoudre leurs problèmes tarifaires et non tarifaires dans le cadre des autres groupes ou sous-groupes de négociations mis sur pied à l'occasion du Tokyo Round<sup>184</sup>.

Cela étant, quelles conclusions pouvons-nous donc tirer du recours à l'approche sectorielle dans le cadre du GATT ? Premièrement, l'approche s'impose comme une technique de négociation additionnelle en vue de régler les problèmes dans un secteur particulier du commerce international, surtout lorsque les techniques multilatérales et globales de négociation s'avèrent insuffisantes. À cet égard, elle semble confirmer que le succès obtenu dans le secteur du textile a incité les États à en reconnaître le bien-fondé et à recourir à des négociations sectorielles dans le cadre du Tokyo Round<sup>185</sup>.

Deuxièmement, l'approche sectorielle proposée dans le cadre du Tokyo Round se conformait à l'objectif de libéralisation des échanges de l'Accord général. En abordant les problèmes commerciaux, secteur par secteur, l'approche sectorielle favorise l'élaboration de solutions pragmatiques et propres aux difficultés rencontrées dans chaque secteur.

181. *Ibid.*

182. *Ibid.* De même : GATT, *op. cit.*, note 169, p. 88. Sur les secteurs d'intérêt pour les PVD, voir GATT, MTN/SEC/2, 24 juin 1975.

183. GATT, *Instruments de base et documents divers*, vol. 26, 1980, p. 179 et suiv.

184. GATT, *op. cit.*, note 169, p. 89.

185. Sur l'influence de l'AMF dans le cadre du Tokyo Round, voir T. FLORY, « L'évolution du système juridique du GATT », (1977) 104 *Journal de droit international* 787, 802. De même, voir CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, « Les négociations commerciales internationales », *Journal officiel de la République française*, Paris, Avis et rapports du Conseil économique et social, 17 février 1977, p. 125.

Notons enfin que, si l'on se base sur l'expérience du Tokyo Round ou encore de l'Uruguay Round, les perspectives d'avenir de l'approche sectorielle ne semblent guère réjouissantes. Mis à part l'*Accord relatif au commerce des aéronefs civils*, et bien entendu l'AMF, il n'existe actuellement aucun accord sectoriel « multilatéral » réglementant des produits industriels. Malgré ces insuccès, il serait un peu présomptueux de croire qu'une telle approche ne puisse avoir, dans un avenir prochain, un certain attrait pour la résolution de problèmes commerciaux dans certains secteurs industriels, tels que dans celui de l'acier. Une telle approche pourra être utilisée pour normaliser ou organiser les échanges commerciaux entre PD et PVD<sup>186</sup> ou, comme l'a démontré l'Accord sur les aéronefs civils, entre les PD<sup>187</sup>.

En revanche, il est difficile de pointer un secteur où une réglementation sectorielle pourrait encore être applicable<sup>188</sup>. Pour certains, l'approche sectorielle pourrait viser les produits faisant l'objet d'un marché mondial et qui sont d'intérêt pour les secteurs où l'intervention des gouvernements est importante, que cela soit pour le financement, la production ou la mise en marché<sup>189</sup>. L'histoire récente permet de constater que ces prédictions ne sont pas sans fondement. Même si aucun autre accord du type AMF n'a été négocié, force est de reconnaître l'existence de réglementations sectorielles appliquées dans des domaines tels que les produits de base<sup>190</sup>, les produits agricoles<sup>191</sup>, la viande bovine<sup>192</sup>, l'agriculture européenne<sup>193</sup>, les aéronefs civils<sup>194</sup> et, plus récemment encore, dans le domaine des services tels que l'architecture, le tourisme, les services informatiques et de télécommunications améliorées qui ont fait l'objet d'un traitement sectoriel dans l'ALE entre le Canada et les États-Unis<sup>195</sup>. Enfin, et comme nous le verrons maintenant, le commerce de l'acier pourrait aussi être régi par un accord sectoriel.

186. Sur ce point, voir E. PALÉOLOGUE, *Les nouvelles relations économiques internationales*, Paris, Presses universitaires de France, 1980, p. 141.

187. *Id.*, p. 133.

188. CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, *loc. cit.*, note 185, 125.

189. W.S. PIPER, « Unique Sectoral Agreement Establishes Free Trade Framework », (1980) *12 Law & Pol'y Int'l Bus.* 221, 241.

190. De façon générale, voir D. CARREAU, P. JUILLARD et T. FLORY, *op. cit.*, note 3, pp. 171-205.

191. De façon générale, voir A. CORET, « Organisations internationales en matière de production et de commerce », *Juris-classeur civil*, annexes, fasc. 131, cahiers 2 et 7.

192. Voir l'Arrangement relatif à la viande bovine conclu dans le cadre du GATT : GATT, *Instruments de base et documents divers*, vol. 26, 1980, p. 93 et suiv.

193. De façon générale, voir L. CARTOU, « Communauté européenne », *Dalloz*, 7<sup>e</sup> éd., Paris, 1981, p. 414 et suiv.

194. Voir *supra*, note 183.

195. Voir ALE, annexe 1404.



### 2.3 Le cas de l'acier

Contrairement au textile et au vêtement et hormis le cas particulier de la Communauté européenne pour le charbon et l'acier, laquelle créait une union douanière dans ce secteur à partir du 23 juillet 1952<sup>196</sup>, les parties en cause dans le commerce de l'acier n'ont jamais conclu d'accord sectoriel. Mais l'idée d'un tel accord a cependant été évoquée à quelques reprises dans le passé. C'est ainsi qu'en 1967 le *Iron and Steel Orderly Trade Bill of 1967* fut présenté au Sénat américain, projet en vertu duquel le président des États-Unis était invité à protéger le marché par la conclusion d'accords aussi bien bilatéraux que multilatéraux<sup>197</sup>. De même, à la fin des années 1970, l'industrie américaine favorisa la négociation d'un accord sectoriel sur l'acier dans le cadre du GATT<sup>198</sup>.

Ces tentatives d'élaboration d'un accord multilatéral furent sans succès. En revanche, une certaine forme de supervision internationale du commerce de l'acier a cependant vu le jour en juillet 1977, par l'établissement du Comité international de l'acier. Ce comité fut formé principalement à cause de « l'intervention croissante des gouvernements membres de l'O.C.D.E. dans les problèmes de l'industrie de l'acier, et des préoccupations éprouvées par chacun d'entre eux quant aux effets que les mesures prises par les autres pays pouvaient avoir sur leur propre industrie<sup>199</sup> ».

En fait, le Comité n'est guère plus qu'un groupe de travail auquel participent les États membres de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) mais aussi, à titre d'observateurs, des pays qui ont des intérêts substantiels dans le domaine de l'acier<sup>200</sup>. Bien que le Comité ne soit en réalité qu'un groupe d'étude et d'analyse, ses membres souscrivent néanmoins à un certain nombre d'engagements. Comme le précisent deux auteurs français :

Les gouvernements participants doivent s'abstenir de prendre des mesures commerciales incompatibles avec les dispositions du GATT, notifier les mesures qu'ils prennent au Comité ; ils s'engagent aussi à ne pas transférer des charges d'adaptation sur d'autres pays et conviennent de se consulter sur les programmes de

196. Sur ce point, voir H. SMIT, « The Relevance of the EEC Experience to Additional Prospective Sectoral Integration between Canada and the United States », (1985) 10 *Can.-U.S. L.J.* 53-54.

197. Voir F.W.R., « Protectionism and the 90th Congress—A Case Study of the Steel and Textile Industries », (1969) 2 *N.Y.U. J.L. & Pol.* 69, 86-87.

198. Sur ce point, voir : « At the Summit Talks: Creeping Cartelization », *Business Week*, 9 mai 1977, p. 69.

199. A.W. WOLFF, « Les problèmes du secteur de l'acier dans le contexte de la politique commerciale. Élaboration d'une approche internationale », dans OCDE, *L'acier dans les années 80*, Paris, OCDE, 1980, p. 281.

200. J.F. BOITTIN et G. VALLUET, *op. cit.*, note 6, p. 49.

reconversion de la main-d'œuvre. En cas d'adoption de mesures de crise, ils se sont engagés à respecter les courants d'échanges traditionnels. Mais le Comité n'a aucune compétence pour apprécier les actions internes de restructuration ou pour juger les aides financières allouées, et doit se contenter d'un simple examen des mesures nationales<sup>201</sup>.

Le Comité a le pouvoir de faire des recommandations qui n'ont cependant aucune force juridique et dont le respect repose sur le consentement des membres. Au cours des discussions préliminaires, les États-Unis souhaitaient une structure plus contraignante, afin de surveiller l'évolution des capacités de production, les politiques de mise en marché et le niveau des prix et des importations. Comme les Européens tentèrent de défendre leur position d'exportateur net, un comité à l'allure imposante mais sans pouvoir en résulta<sup>202</sup>. Quoiqu'il en soit, malgré ses pouvoirs limités et surtout son impuissance à prévenir ou à régler les grands contentieux<sup>203</sup>, le Comité s'imposera tout de même comme l'ébauche d'une première tentative de réglementation internationale dans le secteur de l'acier.

L'idée de conclure un accord sectoriel sur l'acier refit surface avec force au début des années 1980, mais cette fois-là dans le contexte du commerce canado-américain. En effet, en août 1983, le ministère des Affaires extérieures publia, dans le cadre de la révision de sa politique commerciale, un document intitulé *Une étude de la politique commerciale canadienne*<sup>204</sup>. Après une analyse détaillée sur des sujets tels que le commerce international et l'économie canadienne, la politique commerciale, l'accès aux marchés et les perspectives sectorielles, l'étude en arrive à la conclusion que l'«établissement de liens commerciaux plus étroits et l'amélioration de nos mouvements d'échanges avec les États-Unis peuvent être obtenus de diverses manières. Le libre commerce reste une option, mais une option qui continuera d'être tempérée par des considérations de souveraineté. À un niveau plus réaliste, le libre commerce limité ou sectoriel offre de réelles possibilités à envisager sérieusement pour la prochaine décennie<sup>205</sup>. »

Le projet de négocier des accords sectoriels reçut un accueil favorable au niveau gouvernemental, et ce, des deux côtés de la frontière. Le 17 février 1984, le ministre d'État au Commerce international de l'époque, Gérald A. Regan, et le représentant américain du Commerce, William

---

201. *Ibid.*

202. *Id.*, p. 48.

203. AMERICAN PRESS, « U.S. Imposes Quotas for Specialty Steels », *The Globe and Mail*, 6 juillet 1983, p. B-16.

204. MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES, *Une étude de la politique commerciale canadienne*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, août 1983, p. 272.

205. *Ibid.*

Brock, décidèrent d'étudier conjointement la possibilité de conclure de tels accords dans quatre secteurs, soit les marchés publics (c'est-à-dire le matériel de transport en surface), l'informatique, le matériel agricole et l'acier<sup>206</sup>.

En ce qui a trait à l'acier, et malgré le bel enthousiasme des gouvernements, la négociation d'un accord sectoriel recueillit très peu d'appui aussi bien au sein de l'industrie que des syndicats américains<sup>207</sup>. Hormis le cas de l'acier spécial où certaines possibilités semblaient exister, les perspectives de conclusion d'un accord sectoriel s'évaporerent graduellement avec la perception sans cesse grandissante chez les producteurs américains que le Canada avait nettement plus à gagner de l'ouverture du marché américain<sup>208</sup>. L'engagement du président Ronald Reagan et du premier ministre Brian Mulroney de négocier au milieu des années 1980 une entente globale de libre-échange allait momentanément interrompre l'attrait d'un accord sectoriel.

Cela dit, l'importance de négocier un accord sectoriel est réapparue au cours des années 1990. Réagissant aux droits anti-dumping et compensatoires imposés par les États-Unis en 1991 et au milieu de 1992, les aciéries canadiennes proposèrent la négociation d'un accord bilatéral sur l'acier avec les États-Unis afin de prévenir et de régler les différends mais aussi afin de reconnaître par-dessus tout la nature intégrée du marché nord-américain de l'acier, un peu à l'instar du Pacte de l'automobile conclu entre le Canada et les États-Unis en 1965<sup>209</sup>. La conclusion d'un accord bilatéral sur l'acier permettrait, selon l'industrie canadienne, non seulement d'établir des règles communes en matière de dumping et de subventions, mais elle pourrait également prévoir l'élimination progressive des droits de douane.

La négociation d'un accord sectoriel fut également discutée au GATT les 2 et 3 décembre 1992 lors de l'étude des droits anti-dumping et compensatoires préliminaires imposés par les États-Unis en novembre 1992<sup>210</sup>. Ces

206. Sur ce point, voir M. HART, *Some Thoughts on Canada-United States Sectoral Free Trade*, Montréal, The Institute for Research on Public Policy, 1985.

207. W.S. MERKIN, « An Overview of the Prospects for Sectoral Integration: The View from the United States », (1985) 10 *Can.-U.S. L.J.* 13, 14-15.

208. G.C. HUFBAUER et A.J. SAMET, « Réactions des États-Unis aux initiatives canadiennes pour libéraliser le commerce sectoriel, 1983-1984 », dans G.R. WINHAM et D. STAIRS, *Les dimensions politiques des rapports économiques entre le Canada et les États-Unis*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1986, pp. 219-232.

209. PRESSE CANADIENNE, « Dans l'espoir d'éviter une guerre commerciale, l'industrie canadienne propose aux États-Unis un accord sur l'acier », *Le Soleil*, 18 juillet 1992, p. B-2.

210. GATT, *Focus*, n° 96, janvier-février 1993, p. 4.

mesures furent critiquées par un très grand nombre de pays, dont la Communauté européenne, le Brésil, l'Autriche et le Japon, ceux-ci manifestant leur intention de participer à la négociation d'un accord multilatéral sur l'acier.

Le débat se poursuivit avec encore plus de vigueur au GATT les 9 et 10 février 1993 après l'imposition par les États-Unis le 27 janvier de droits anti-dumping préliminaires sur certains produits d'acier touchant une vingtaine de pays<sup>211</sup>. Une fois encore les mesures américaines furent très sévèrement critiquées. Le Brésil évoqua que tous les partenaires des États-Unis étaient touchés par les mesures américaines, ce qui n'allait guère aider à améliorer la situation d'un marché déjà passablement désorganisé. De son côté, le représentant de la CE affirma que les États-Unis faisaient une utilisation abusive de leur législation afin de harceler leurs concurrents. À ces critiques s'ajoutèrent celles du Canada, du Mexique, du Japon et de l'Autriche, ces deux derniers pays évoquant leur faible part du marché américain.

Bien que les États-Unis aient défendu la licéité de leurs mesures sur la base de l'Accord général, de l'Accord sur les subventions et de l'Accord sur le dumping conclus dans le cadre du GATT, ils reconnurent la nécessité de négocier un accord multilatéral particulier sur l'acier<sup>212</sup>. Selon les États-Unis, des facteurs tels que l'existence d'un marché mondial très léthargique et le recours à des mesures protectionnistes par la plupart des pays justifient amplement la conclusion d'un accord multilatéral sur l'acier, lequel apporterait davantage de discipline, surtout en matière de subventions.

En avril 1993, les discussions sur la négociation d'un accord sur l'acier reprirent mais cette fois-ci sur une base bilatérale entre le Canada et les États-Unis. C'est ainsi que, à l'occasion d'une rencontre avec son homologue américain, Mickey Kantor, représentant au Commerce des États-Unis, le ministre canadien du Commerce, Michael Wilson, demanda que le Canada soit exempté, par accord ou autrement, des droits anti-dumping ou compensatoires imposés par les États-Unis<sup>213</sup>. Cette demande reçut un accueil plutôt froid de la part du représentant américain. Quelques jours après cette rencontre, Robert Pines, ancien sous-secrétaire d'État adjoint, responsable du Bureau des affaires canadiennes à Washington, précisa que lui-même et plusieurs autres fonctionnaires américains étaient favorables à

211. GATT, *Focus*, n° 97, mars 1993, pp. 1-2.

212. *Id.*, p. 2.

213. D. FAGAN, « Kantor, Wilson Face Off on Trade », *The Globe and Mail*, 2 avril 1993, p. B-1-B-4.

la conclusion d'un accord nord-américain sur l'acier, à cause de la grande intégration des deux marchés<sup>214</sup>.

Il importe ici de préciser que l'industrie canadienne de l'acier semble davantage privilégier la conclusion d'un accord bilatéral avec les États-Unis plutôt que multilatéral dans le cadre du GATT. Ainsi, le Conseil canadien du commerce et de l'emploi dans la sidérurgie (CCCES), lequel regroupe la plupart des entreprises ainsi que le Syndicat des métallos, évoqua, au soutien de sa position, que le Canada et les États-Unis étaient l'un pour l'autre le plus large marché d'exportation, mais aussi que le marché canado-américain de l'acier était très intégré<sup>215</sup>. Contrairement au commerce avec des producteurs d'outre-mer, le CCCES précisa que le commerce canado-américain était caractérisé par la présence d'ententes contractuelles à long terme, portant sur des produits spécialisés, transportés par camion ou par train et bénéficiant d'un service complet<sup>216</sup>.

En ce qui a trait au contenu d'un éventuel accord bilatéral, le CCCES proposa que la négociation porte sur cinq points précis<sup>217</sup>. Premièrement, que le Canada et les États-Unis conviennent d'établir une stratégie commune en matière de dumping envers les pays tiers, chaque pays s'exemptant mutuellement de l'application des mesures anti-dumping. Deuxièmement, toute subvention à l'exportation ou à la production serait interdite et compensable, à l'exclusion cependant des subventions relatives à la formation, à l'ajustement industriel, à la protection environnementale et à la retraite anticipée.

Troisièmement, un accord bilatéral devrait prévoir des normes minimales régissant les relations et les conditions de travail, l'environnement, la protection des droits de la personne et le maintien des programmes sociaux. Quatrièmement, l'accord devrait prévoir des règles afin d'empêcher que celui-ci ne soit contourné. Enfin, un mécanisme de prévention et de règlement des différends se voyant également attribuer des responsabilités en matière d'harmonisation des normes et des politiques devrait être institué par les parties à l'accord.

---

214. M. TISON, « Les aciéries canadiennes auraient été injustement accusées de dumping », *Le Devoir*, 8 avril 1993, p. A-8.

215. CONSEIL CANADIEN DU COMMERCE ET DE L'EMPLOI DANS LA SIDÉRURGIE, *L'acier dans le Canada de demain*, Toronto, Conseil canadien du commerce et de l'emploi dans la sidérurgie, 1993, pp. 4-5.

216. *Id.*, p. 5.

217. *Id.*, pp. 9-10.

Les pressions pour la négociation d'un accord sectoriel sur l'acier, non seulement entre le Canada et les États-Unis<sup>218</sup> mais aussi entre tous les pays en jeu, s'intensifiaient à la suite de l'imposition de droits anti-dumping et compensatoires par les États-Unis en juin 1993. Pour faire suite aux réactions négatives, les États-Unis convoquèrent au début de juillet une rencontre afin d'explorer la possibilité de négocier un accord multilatéral sur l'acier visant à éliminer les obstacles tarifaires de même que non tarifaires dans ce secteur ainsi qu'à élaborer de nouvelles règles en matière de subventions<sup>219</sup>. Au début de janvier 1994, rien n'avait encore transpiré de cette séance de négociations.

Les discussions et les négociations en vue de conclure un accord multilatéral dans le secteur de l'acier devraient vraisemblablement se poursuivre. Un tel accord s'impose, et ce, même si les parties contractantes à l'Accord général ont réussi à élaborer de nouvelles règles en matière de dumping<sup>220</sup> et de subventions<sup>221</sup> ou encore sur la question de la clause de mesures de sauvegarde générale de l'article XIX<sup>222</sup>. Une solution particulière et sectorielle doit donc être élaborée, une solution qui ira bien au-delà de la simple problématique des subventions et du dumping.

À titre indicatif, et à l'instar de l'AMF dans le secteur du textile et du vêtement, un tel accord multilatéral dans le secteur de l'acier (ci-après cité : « AMA ») devrait d'abord reconnaître la situation particulière de ce secteur et les problèmes très aigus que rencontrent l'industrie et le commerce mondial de l'acier, requérant par le fait même une solution particulière que le GATT n'est pas en mesure d'offrir, du moins pour l'instant.

Deuxièmement, l'AMA devrait prévoir l'élimination des restrictions à l'importation actuelles, autres que celles qui sont relatives au dumping et aux subventions. Le maintien des restrictions quantitatives existantes serait autorisé dans la mesure où le pays importateur réussirait à démontrer qu'une situation de désorganisation des marchés cause ou risque de causer un préjudice sérieux à sa production domestique. Des restrictions d'application générale seraient limitées à une période maximale de 12 mois, et ne pourraient être renouvelées à moins de démontrer que leur disparition cause ou risque de causer une désorganisation de marché. En cas de

218. Voir, par exemple, la position du GROUPEMENT D'ENTREPRISES SIDÉRURGIQUES DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 164, p. 6.

219. REUTER, « Les Américains proposent un accord multilatéral », *La Presse*, 15 juin 1993, p. B-1.

220. *Accord relatif aux subventions et aux mesures compensatoires*, GATT, MTN/FA II-A1A-8, 15 décembre 1993.

221. *Accord relatif aux mesures compensatoires*, GATT, MTN/FA II-A1A-13, 15 décembre 1993.

222. Voir *supra*, note 85.

renouvellement, un coefficient de croissance annuel du niveau de base du contingentement devrait être appliqué, soit entre 5 ou 6 p. 100. Le maintien ou le renouvellement de restrictions existantes devrait être autorisé par le conseil de l'AMA.

Troisièmement, l'AMA devrait interdire toutes nouvelles restrictions à l'importation, sauf si le pays importateur est en mesure de démontrer que l'existence d'une désorganisation cause ou risque de causer un préjudice sérieux à sa production domestique. L'application des restrictions, aussi bien quant à leur durée, à leur renouvellement ou à leur acceptation, serait régie par les mêmes règles que celles qui sont applicables au maintien et au renouvellement des restrictions existantes.

Quatrièmement, en ce qui a trait au cas particulier des ententes de RVE, l'AMA devrait se conformer aux nouvelles dispositions du GATT négociées au terme de l'Uruguay Round, qui prévoient l'élimination et l'interdiction de telles ententes<sup>223</sup>, ou les intégrer.

Cinquièmement, l'AMA devrait contenir des dispositions visant à dresser la liste des subventions licites et illicites, en utilisant par exemple le test de la spécificité, lequel a d'ailleurs été intégré à l'Accord général à l'occasion des négociations de l'Uruguay Round<sup>224</sup>. Dans le cas des subventions illicites, le montant des droits compensatoires devrait être fixé selon une formule ou une échelle préalablement établie ou fixée par les parties à l'AMA. Des règles similaires en matière de dumping, aussi bien pour la détermination de l'existence du dumping ou la marge de dumping, devraient aussi être élaborées. À titre d'exemple, des marges de dumping ou de subventions inférieures à 2,5 p. 100 pourraient ne pas être assujetties à des droits anti-dumping ou compensatoires<sup>225</sup>. Les nouvelles règles en matière de dumping et de subventionnement devraient être établies dans un délai de 12 mois à partir de la mise en œuvre de l'AMA.

Sixièmement, l'AMA devrait contenir des dispositions additionnelles sur l'octroi d'un traitement spécial, préférentiel ou plus favorable aux exportations en provenance des PVD ou encore pour les petits expor-

---

223. Voir *supra*, section 1.3.2.

224. L'Accord sur les subventions conclu en décembre 1993 précise le concept de subventions et intègre le test de « spécificité » selon lequel seules les subventions particulières à une entreprise ou à une branche de production seront visées par l'Accord. Pour déterminer si une subvention est particulière, certains principes ont été établis, à savoir si une subvention est limitée à une entreprise ou encore si l'octroi d'une subvention est assujéti à des conditions non objectives : voir *supra*, note 221.

225. Sur ce point, voir G.C. HUFBAUER et J.J. SCHOTT, *North American Free Trade. Issues and Recommendations*, Washington (D.C.), Institute for International Economics, 1992, p. 260.

tateurs. Dans la même veine, les pays devraient prévoir des mesures sur l'échange de renseignements principalement afin de prévenir ou de mettre fin à toute tentative d'évitement ou de contournement de l'AMA.

Enfin, l'AMA devrait prévoir des dispositions relatives à la gestion de l'accord ainsi qu'à la prévention et au règlement des différends. Tout comme cela se fait pour l'AMF, les institutions auraient notamment comme mandat de mettre en œuvre l'accord et d'exercer des fonctions de contrôle et de surveillance. Plus important encore, il reviendrait aux institutions de l'AMA d'autoriser le maintien ou le renouvellement des restrictions actuelles, l'imposition de nouvelles restrictions et de disposer en dernière instance des différends en matière de restrictions, de dumping ou de subventions.

Notons en terminant que l'AMA n'aurait pas comme objectif de mettre de côté ou de contourner les règles du GATT. Comme pour l'AMF, les pays participants à l'AMA conserveraient les droits et les obligations qu'ils tiennent du GATT. Cela signifie en clair que toute partie conserverait le droit et surtout le loisir de recourir à l'instrument juridique de son choix pour prévenir ou régler un différend.

### **Conclusion**

Principalement depuis le début des années 1970, le commerce international de l'acier traverse une crise sérieuse, et tout indique que, si rien n'est fait, cette situation devrait non seulement perdurer mais s'amplifier.

Comme nous l'avons vu, le commerce international de l'acier a été grevé d'un nombre considérable de restrictions de toutes sortes. Si la négociation d'ententes de RVE s'imposait comme la formule de prédilection de contrôle des échanges au cours des années 1970 et 1980, plusieurs pays et notamment les États-Unis et le Canada ont eu davantage recours à leur législation sur le dumping et les subventions depuis le début des années 1990.

Plusieurs ont longtemps soutenu que si de nouvelles règles sur le dumping et les subventions devaient être éventuellement adoptées dans le cadre du GATT, le problème de l'acier serait par le fait même réglé. En vérité, on peut sérieusement en douter. D'une part, parce que rien ne laisse présager aujourd'hui que les nouvelles dispositions relatives au dumping et aux subventions négociées et convenues au sortir de l'Uruguay Round en décembre 1993 viendront régler le problème de l'acier. Et, d'autre part, parce que la racine du mal ou le véritable problème de l'acier est un problème de surcapacité de production, donc beaucoup plus profond et plus complexe que ce que de simples dispositions sur le dumping et les subventions peuvent, à elles seules, venir régler.



Considérant la nature et l'ampleur du problème, et devant l'incapacité du GATT de régler la problématique de l'acier, on peut estimer que la seule et véritable solution réside dans la négociation d'un accord multilatéral sur l'acier. À l'instar de ce qui s'est passé dans le secteur du textile et du vêtement, mais aussi dans un certain nombre d'autres secteurs, dont le plus récent est sans contredit l'aluminium<sup>226</sup>, l'élaboration d'une réglementation sectorielle pourrait s'avérer un « compromis » acceptable dans une période de transition vers une plus grande libéralisation des échanges, et ce, au grand dam des libre-échangistes « purs et durs ».

En ce qui a trait au Canada, on peut se demander si les intérêts de ses producteurs seraient mieux servis par un accord bilatéral plutôt que multilatéral. Comme on l'a vu, tout laisse croire que l'industrie canadienne favorise, du moins pour l'instant, la conclusion d'un accord bilatéral au motif principal que l'industrie nord-américaine est très intégrée.

En revanche, et à l'analyse, un accord bilatéral risque de ne pas être si avantageux pour le Canada. D'abord, comme le problème de surcapacité est mondial, il y a gros à parier qu'un accord bilatéral risque de déstabiliser ou de désorganiser davantage les marchés extérieurs avec ses répercussions inévitables sur le marché canado-américain. De même, le Canada est souvent mieux protégé dans le cadre du GATT que dans une relation bilatérale avec les États-Unis où le rapport de force demeure très inégal.

Enfin, même si la conclusion d'un accord aussi bien bilatéral que multilatéral pouvait être également justifiée sur la base du GATT<sup>227</sup>, force est de reconnaître qu'un accord multilatéral jouirait d'une légitimité, d'un appui et d'un respect plus grands qu'un accord bilatéral restreint entre deux pays.

---

226. Aux prises avec un excédent d'aluminium sur le marché mondial estimé à 1,5 et 2 millions de tonnes, principalement imputable à l'arrivée d'un nouveau grand exportateur, soit la Russie, les six premiers exportateurs mondiaux (États-Unis, Canada, Norvège, Australie, Union européenne et Russie) concluaient à la fin de janvier 1994 un accord visant à réduire leur production : REUTER, « Trop d'aluminium », *Le Devoir*, 31 janvier 1994, p. A-2.

227. Sur le plan de la licéité, un accord sectoriel sur l'acier, aussi bien bilatéral que multilatéral, ne pourrait être justifié que sur la base de la clause de dérogation de l'article XXV (5) du GATT. De plus, et à l'instar d'autres arrangements ou accords *ad hoc* conclus dans le cadre du GATT, tels que l'AMF ou certains accords du Tokyo Round, un accord sectoriel séparé sur l'acier pourrait simplement être conclu sans autorisation particulière et être tout bonnement « toléré » par le GATT. Sur ce point, voir : O. LONG, *Law and its Limitations in the GATT Multilateral Trade System*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1985, pp. 16-19.