

Les négociations sur le libre-échange Canada/États-Unis et leurs liens avec le G.A.T.T.

IVAN BERNIER *

Les négociations sur le libre-échange Canada/États-Unis peuvent être envisagées sous l'angle de leur compatibilité avec l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*¹, ce qui revient alors à s'interroger sur les contraintes qu'impose le cadre juridique de l'Accord général aux négociateurs d'un éventuel accord de libre-échange Canada/États-Unis — ou encore sous l'angle de leur impact sur les prochaines négociations commerciales multilatérales. Sans perdre la première dimension de vue, car elle demeure fondamentale, nous nous proposons néanmoins, dans les pages qui suivent, d'accorder une attention particulière à la dynamique susceptible de s'établir entre les négociations commerciales multilatérales et les négociations Canada/États-Unis. Non seulement ces dernières sont-elles susceptibles de s'influencer mutuellement, mais il est concevable aussi qu'elles se fassent sérieusement obstacle à l'occasion, ce qui ne peut manquer d'inquiéter tous ceux qui s'intéressent aussi bien à l'une qu'à l'autre.

Pour faire ressortir cette dynamique, il nous est apparu que le meilleur moyen était de partir des intérêts en cause. C'est ainsi que, dans

* Professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval.

1. (1950) 55 R.T.N.U. 188, [1947] R.T. Can. n° 27 [ci-après dénommé l'Accord général].

un premier temps, la relation entre les négociations commerciales multilatérales et les négociations sur le libre-échange Canada/ États-Unis sera examinée dans la perspective des Parties contractantes du G.A.T.T., l'expression G.A.T.T. étant utilisée ici pour désigner l'Organisation. Par rapport à l'accord projeté entre le Canada et les États-Unis, il s'agira donc d'un point de vue externe. Dans un deuxième temps, cette même relation sera envisagée dans la perspective des États-Unis. On s'interrogera alors sur les critiques formulées par ces derniers à l'encontre du G.A.T.T., de leurs objectifs déclarés en ce qui concerne les prochaines négociations commerciales multilatérales et enfin sur les motifs de rechercher un accord bilatéral avec le Canada. Dans un troisième temps, enfin, les mêmes questions seront soulevées, mais du point de vue du Canada cette fois. Par opposition à la stratégie américaine, largement orientée vers les négociations multilatérales, on constatera alors l'importance primordiale qu'accorde le Canada aux négociations bilatérales avec les États-Unis. En conclusion, nous nous arrêterons à la présentation de certains scénarios relativement aux conséquences juridiques potentielles de cette double négociation dans laquelle s'engagent maintenant le Canada et les États-Unis.

I. — LE POINT DE VUE DES PARTIES CONTRACTANTES OU LE DILEMME DU RÉGIONALISME ET DU MULTILATÉRALISME

Pour comprendre la signification que revêt, aux yeux du G.A.T.T., la conclusion d'un éventuel accord de libre-échange entre les États-Unis et le Canada, il est nécessaire de rappeler dans un premier temps la position initiale des Parties contractantes à l'égard des unions douanières et des zones de libre-échange, pour subséquemment faire le point sur l'évolution de la pratique en ce qui concerne l'utilisation de l'article XXIV de l'Accord général relatif aux zones de libre-échange. À la suite de cet examen, qui fera ressortir les appréhensions actuelles des Parties contractantes face au phénomène de la multiplication des arrangements de libre-échange plus ou moins conformes aux exigences de l'Accord général, on se penchera sur les répercussions possibles d'un éventuel accord Canada/ États-Unis sur les chances de succès d'une révision de l'article XXIV dans le cadre des prochaines négociations commerciales multilatérales.

**A. — La position originale des Parties contractantes
relativement aux zones de libre-échange : la genèse et
le contenu de l'article XXIV**

« Lorsque débutent, à la fin de la Seconde Guerre mondiale, les négociations sur le réaménagement des relations économiques et commerciales mondiales », écrit R.S. Imhoof, « la notion de zone de libre-échange n'est pas encore entrée dans le vocabulaire juridico-économique »². De fait, tout au plus est-il question alors d'introduire dans le projet d'accord une exception au principe général du traitement de la nation la plus favorisée pour couvrir le cas des unions douanières, exception déjà reconnue en pratique comme normale ou légitime par nombre d'États³. Il faut préciser qu'à cette époque, l'union douanière, dès lors qu'elle entraînait l'élimination des droits de douanes et autres réglementations commerciales restrictives entre les États membres, était quasi automatiquement considérée comme une étape positive vers la réalisation du libre-échange mondial, encore que certains doutes sur la pertinence d'une telle exception furent exprimés dans le cours des discussions qui conduisirent à l'adoption de l'article XXIV⁴. Subséquemment, à la suite d'études d'économistes tels que Viner⁵, on en vint à mieux comprendre comment certains régimes d'intégration économique pouvaient en fait constituer des entraves à la libéralisation des échanges. Au point qu'une quinzaine d'années après l'entrée en vigueur de l'Accord général, Kenneth W. Dam, dans une étude très critique, remettait en cause le bien-fondé de l'article XXIV, du moins dans sa forme actuelle⁶.

2. R.S. IMHOOF, *Le GATT et les zones de libre-échange* (1970), p. 188.

3. Voir J.H. JACKSON, *World Trade and the Law of GATT* (1969), p. 577. Voir aussi IMHOOF, *op. cit. supra*, note 2, p. 36. Ces deux auteurs vont jusqu'à assigner à l'exception concernant les unions douanières un fondement de droit coutumier. Cette dernière affirmation, cependant, apparaît pour le moins douteuse lorsque l'on considère que la Commission du droit international, dans son étude de la clause de la nation la plus favorisée, n'a toujours pas pu réaliser un consensus sur la question du caractère coutumier ou non de l'exception relative aux unions douanières : voir le *Rapport de la Commission du droit international*, Doc. N.U. A/33/10, aux pp. 32-35 (1978).

4. Par la Chine, et jusqu'à un certain point par la Suisse : voir IMHOOF, *op. cit. supra*, note 2, p. 34.

5. J. VINER, *The Customs Union Issue* (1950).

6. Voir K.W. DAM, « Regional Economic Arrangements and the GATT : The Legacy of a Misconception », (1962-63) 30 *University of Chicago Law Review* 615-665.

Quoi qu'il en soit du bien-fondé de l'exception, lors des discussions initiales sur celle-ci, la France, supportée par la Hollande, en proposa un premier élargissement en vue de couvrir la « période au cours de laquelle l'union douanière pouvait être préparée, établie par étapes et mise à l'épreuve »⁷. Cette suggestion, facilement appuyée par plusieurs pays dont les États-Unis, fut rapidement suivie d'une autre, proposée par la Syrie et le Liban, visant à permettre la réalisation de régimes d'intégration économique moins contraignants entre pays en voie de développement. La proposition libano-syrienne, introduisant pour la première fois dans le débat la notion de libre-échange, était libellée ainsi :

Les dispositions du présent chapitre ne devront pas être interprétées comme faisant obstacle [...] à la formation d'une zone de libre-échange par la conclusion d'un accord de libre-échange entraînant une suppression importante des tarifs douaniers et des autres réglementations commerciales restrictives entre États membres appartenant à la même région économique⁸.

Mais en raison de l'optique initiale nettement tiers-mondiste qui avait présidé à la rédaction de cette proposition, et en raison également de son libellé, subsistait la crainte d'une multiplication des régimes d'intégration n'impliquant qu'une suppression partielle des obstacles au commerce, autrement dit de régimes préférentiels. Pour empêcher un tel développement, la France formula donc une nouvelle proposition qui rapprocha le traitement suggéré pour les zones de libre-échange de celui prévu pour les unions douanières ; et pour éviter toute ambiguïté, une déclaration de principe, précisant que les unions douanières et zones de libre-échange devaient avoir pour objet « de faciliter le commerce entre les territoires constitutifs et non d'opposer des obstacles au commerce d'autres parties contractantes avec ces territoires »⁹, vint coiffer le tout. Approuvée dans ses grandes lignes, cette proposition devait devenir l'actuel article XXIV, paragraphes 4 à 10, de l'Accord général.

Que dit l'article XXIV ? Si on laisse de côté certaines exigences procédurales, les conditions prévues à l'article XXIV pour qu'une zone de libre-échange soit admise de plein droit comme exception au traitement général de la nation la plus favorisée, se ramènent au point de départ à deux. Il faut d'abord que les droits de douanes et autres restrictions commerciales restrictives soient éliminés pour l'essentiel des territoires

7. Voir IMHOOF, *op. cit. supra*, note 2, p. 189.

8. *Id.*, p. 191.

9. *Id.*, p. 192.

constitutifs de la zone de libre-échange¹⁰. Il faut ensuite que les droits de douanes maintenus dans chaque territoire constitutif et applicables aux commerces qui ne sont pas parties à un tel accord ne soient pas plus élevés, ni les autres réglementations commerciales plus rigoureuses, qu'ils ne l'étaient avant l'établissement de la zone¹¹. Une troisième condition s'ajoute dès lors qu'on se trouve en présence, non pas d'un accord de libre-échange, mais plutôt d'un accord provisoire en vue de réaliser une zone de libre-échange : celui-ci doit prévoir un plan et un programme pour l'établissement, dans un délai raisonnable, d'une zone de libre-échange conforme aux conditions mentionnées plus haut¹². Certains auteurs, enfin, font de la conformité à la déclaration de principe que l'on retrouve au paragraphe 4 de l'article XXIV une condition supplémentaire à la réalisation d'une zone de libre-échange compatible avec l'Accord général¹³. En d'autres termes, il faudrait que la zone de libre-échange projetée n'ait pas d'impact négatif sur le commerce avec les pays tiers. Mais les points de vue sur cette question sont partagés, l'opinion prépondérante voulant que le paragraphe 4 serve uniquement à guider l'interprétation des paragraphes 5 à 9.

**B. — La position actuelle des Parties contractantes
relativement aux zones de libre-échange :
l'article XXIV en pratique**

En pratique, plus d'une vingtaine d'arrangements de libre-échange ont été soumis à l'attention du G.A.T.T. depuis son entrée en vigueur. À peine quelques-uns ont trouvé entièrement grâce auprès des Parties contractantes¹⁴. La plupart ont été sévèrement critiqués sous un aspect ou un autre, certains au point de rendre plus que douteuse leur compatibilité globale avec les exigences de l'article XXIV. De nombreuses suggestions de modification furent formulées lors de l'examen de ces accords, et dans

10. Voir Accord général, art. XXIV § 8.

11. *Id.*, art. XXIV § 5.

12. *Id.*, art. XXIV § 5 c).

13. Voir DAM, *loc. cit. supra*, note 5. Voir aussi du même auteur, *The GATT Law and International Economic Organization* (1970), pp. 274 et ss.

14. Voir à ce sujet l'étude de IMHOOF, *op. cit. supra*, note 2, pp. 169-181 ainsi que les rapports individuels élaborés pour chacun des cas soumis à l'attention des Parties contractantes et reproduits dans les divers volumes de G.A.T.T., *Instruments de base et documents divers* [ci-après dénommés I.B.D.D.].

quelques cas, des dérogations spéciales furent accordées, soit aux termes de l'article XXIV § 10, soit aux termes de l'article XXV § 5. Mais ce qu'il faut retenir par-dessus tout de la pratique, c'est le fait que les Parties contractantes, dans pratiquement tous les cas soumis à leur attention, se sont abstenues de prendre formellement position sur la question de compatibilité, acceptant ainsi implicitement tous les accords, y compris ceux manifestement incompatibles avec les exigences de l'article XXIV de l'Accord général.

Malgré tout, cette pratique a permis de faire ressortir un certain nombre d'ambiguïtés concernant la portée de l'article XXIV. La première, la plus importante aux yeux de Kenneth Dam, réside dans la structure même des paragraphes 4 à 9 de l'article XXIV¹⁵. À ses yeux, le principe énoncé au paragraphe 4 voulant que les unions douanières et zones de libre-échange doivent avoir pour objet de faciliter le commerce entre les États membres et non d'opposer des obstacles au commerce avec des États tiers, aurait dû, au strict plan économique, constituer le critère essentiel pour juger de leur compatibilité avec l'Accord général. Or les Parties contractantes, confrontées avec cette question lors de leur examen du Traité instituant la Communauté économique européenne, ont refusé de trancher l'ambiguïté entourant le rôle du paragraphe 4, pour porter leur attention essentiellement sur les conditions techniques énoncées aux paragraphes 5 à 9. Cette attitude, qui devait se confirmer par la suite, est jugée par Dam d'autant plus malheureuse qu'un arrangement conforme en tout point à ces conditions techniques peut très bien s'avérer dans la pratique être orienté vers des objectifs protectionnistes.

Les conditions en question, par ailleurs, ne sont pas dépourvues elles-mêmes d'ambiguïté. Il en est ainsi en particulier de l'exigence voulant que les tarifs et autres obstacles au commerce soient éliminés pour l'essentiel des échanges. Au fil des arrangements qui leur furent soumis, les Parties contractantes ont systématiquement refusé de définir en termes de pourcentage spécifique ce qu'il fallait entendre par « essentiel des échanges ». On peut néanmoins déduire de certaines remarques formulées par elles à ce sujet qu'un arrangement qui ne couvrirait pas au moins 80 % des échanges ne remplirait pas l'exigence de l'article XXIV § 8b)¹⁶. Même là, cependant, on ne sait pas clairement dans

15. Voir DAM, *op. cit. supra*, note 13, p. 276.

16. *Id.*, p. 279. Voir aussi I.B.D.D., supp. n° 6, p. 75 (1958) (Communauté économique européenne — Rapports adoptés le 29 novembre 1957, Doc. L/778) et IMHOOF, *op. cit. supra*, note 2, p. 68.

quelle mesure un État membre pourrait exclure tout un secteur d'activité économique alors même que celui-ci ne représenterait pas 20% des échanges. La question fut chaudement débattue lorsque les Parties contractantes discutèrent du cas de l'Association européenne de libre-échange, laquelle excluait de son champ de compétence tout le secteur de l'agriculture¹⁷. Par la suite, cependant, lors de l'examen d'arrangements comportant une semblable exclusion du secteur de l'agriculture, le problème sembla avoir perdu de son importance¹⁸. Il est intéressant de constater à cet égard que le récent Accord de libre-échange Israël/ États-Unis, tout en prévoyant l'élimination graduelle des droits de douanes dans le secteur de l'agriculture, stipule expressément que les restrictions à l'importation demeurent permises dès lors qu'elles se fondent sur des considérations de politique agricole¹⁹.

D'autres ambiguïtés existent en ce qui concerne les exigences techniques de l'article XXIV. Il en est ainsi par exemple de la notion de « plan ou de programme » que l'on retrouve à l'alinéa 5c) de l'article XXIV sur les accords provisoires. Cet article devrait permettre la réalisation d'une zone de libre-échange conforme aux autres exigences de l'article XXIV à l'intérieur d'un délai raisonnable. Pourtant, cela n'a pas empêché l'Australie et la Nouvelle-Zélande d'aller de l'avant en 1965 avec un plan de réalisation d'un accord de libre-échange qui n'en était tout simplement pas un²⁰. De même, il est difficile de voir ce qu'englobe, à l'alinéa 8a) de l'article XXIV, l'expression « autres obstacles au commerce ». Si les restrictions quantitatives et autres mesures d'effet équivalent en font sans aucun doute partie, on ne voit pas clairement dans quelle mesure il faut y intégrer les subventions domestiques, les politiques d'achat ainsi que les normes et réglementations techniques par exemple. La pratique des Parties contractantes à cet égard apparaît assez variable.

17. Voir I.B.D.D., supp. n° 9, p. 72 (1961) (Association européenne de libre-échange : examen de la Convention de Stockholm — Rapport adopté le 4 juin, Doc. L 1235).

18. Voir en particulier les rapports relatifs aux accords entre la C.E.E. et les États membres de l'Association européenne de libre-échange *in* I.B.D.D., supp. n° 20 (1974) et supp. n° 21 (1975).

19. Voir l'article 6 de l'*Agreement on the Establishment of a Free Trade Area Between the Government of the United States and the Government of Israel*, reproduit dans (1985) 24 I.L.M. 653, à la p. 657 [ci-après dénommé l'Accord de libre-échange Israël/ États-Unis ou Accord].

20. Pour l'examen de cet accord par le G.A.T.T., voir I.B.D.D., supp. n° 14, p. 122 (1966) (Accord de libre-échange Nouvelle-Zélande/ Australie — Rapport du Groupe de travail adopté le 5 avril 1966, Doc. L/2628).

Finalement, ce qui ressort de l'expérience des quarante dernières années en ce qui regarde la mise en place de « zones de libre-échange », c'est d'abord et avant tout l'ambiguïté des textes destinés à en faciliter l'évaluation par rapport aux objectifs du G.A.T.T., c'est ensuite l'apparente démission des Parties contractantes face à leur devoir de se prononcer, et c'est enfin, conséquence inévitable, le foisonnement d'accords plus ou moins compatibles avec le G.A.T.T. Il n'est donc pas surprenant que de plus en plus d'auteurs considèrent que l'article XXIV a largement failli à la tâche et doive par conséquent être révisé en profondeur²¹. Récemment, soit en mars 1985, un groupe de personnalités, invitées par le directeur général du G.A.T.T. à faire rapport sur les problèmes actuels du système commercial international, constatait entre autres choses que les règles de l'Accord général autorisant les unions douanières et zones de libre-échange avaient fait l'objet d'une utilisation erronée et abusive. Dans le but de prévenir une plus grande érosion du système multilatéral d'échange, le groupe recommandait donc que ces règles fussent clarifiées et resserrées²². De fait, les documents préparatoires à la réunion de Punta del Este mentionnent explicitement l'article XXIV parmi les dispositions de l'Accord général à revoir dans le cadre des travaux d'un éventuel groupe de travail sur la révision des règles du G.A.T.T. Mais dans la déclaration qui, en septembre 1986, devait lancer officiellement l'« Uruguay Round », semblable mention disparaît, victime apparemment d'un agenda de travail trop lourd, et peut-être aussi, comme nous allons le voir, d'un contexte peu favorable. Même si le texte de la déclaration laisse la porte ouverte à l'examen de dispositions particulières à la demande des Parties contractantes, les chances d'une révision en profondeur de l'article XXIV apparaissent à ce stade-ci à peu près nulles²³.

C. — Les efforts du G.A.T.T. pour stopper l'érosion du multilatéralisme et le projet d'accord de libre-échange canado-américain

Tel est le contexte dans lequel s'insère le projet d'accord de libre-échange canado-américain. Il serait certes exagéré d'affirmer qu'aux

21. Voir IMHOOF, *op. cit. supra*, note 2, pp. 203 et ss.

22. Voir G.A.T.T., *Trade Policies of a Better Future: Report of Eminent Persons on Problems Facing the International Trade System* (1985), reproduit dans (1985) 24 I.L.M. 716, aux pp. 735-736.

23. Pour le texte de la *Déclaration ministérielle sur les négociations d'Uruguay*, voir *G.A.T.T.-Focus: bulletin d'information*, octobre 1986, n° 41, pp. 2-5.

yeux des Parties contractantes, c'est-à-dire de l'Organisation elle-même, ce projet est vu d'un très bon œil. Sans que celles-ci se soient prononcées ouvertement sur la question, ce qui aurait été pour le moins surprenant, il est facile de discerner d'évidents motifs d'inquiétude, tant en ce qui concerne la pertinence de ce projet dans le temps qu'en ce qui concerne sa signification intrinsèque.

Au moment même, en effet, où les Parties contractantes, à la suite des nombreuses et convaincantes critiques formulées à l'encontre de l'article XXIV et de son application, reconnaissent que ce dernier n'a pas répondu aux attentes et envisagent de faire de sa révision un des objectifs des prochaines négociations multilatérales, elles risquent, en plein milieu de ces négociations, de se voir confrontées avec un accord dont le contenu affectera nécessairement cette révision. Trois hypothèses peuvent être formulées ici. On peut envisager d'abord une première situation où le contenu de l'accord serait nettement en deçà des exigences de l'article XXIV. Dans un tel cas, les Parties contractantes auraient le choix, ou de laisser aller de l'avant le Canada et les États-Unis tout en formulant certaines critiques, comme elles l'ont déjà fait par le passé, ce qui aurait pour conséquence de réduire à néant à toute fin pratique les efforts de révision entrepris, ou encore d'opposer un refus, à moins que des modifications substantielles ne soient effectuées, comme elles sont en droit de le faire aux termes de l'alinéa XXIV § 7b), ce qui pourrait être perçu par le Canada et les États-Unis comme un geste injustifié et discriminatoire compte tenu de la pratique antérieure. Une seconde hypothèse, plus plausible, serait que les États-Unis et le Canada en arrivent à un accord conforme dans ses grandes lignes aux exigences de l'article XXIV tel qu'il existe présentement. Une telle hypothèse, sans placer les Parties contractantes dans une situation aussi inconfortable que la première, n'en aurait pas moins pour conséquence de confirmer le contenu actuel de l'article XXIV par rapport aux modifications envisagées. Si cette hypothèse devait se réaliser, elle appuierait donc implicitement le point de vue de ceux qui jugent qu'une révision de l'article XXIV est inutile. Une troisième et dernière hypothèse serait que les États-Unis et le Canada proposent un accord de libre-échange manifestement conforme, non seulement aux conditions techniques de l'article XXIV, mais également au principe énoncé au paragraphe 4 du même article, acceptant de se soumettre, pour en faire la démonstration, à un examen produit par produit de son impact ainsi que le suggère Dam²⁴. Un tel accord pourrait

24. Voir DAM, *op. cit. supra*, note 13, p. 292.

alors influencer de façon positive les discussions sur la révision de l'article XXIV, tout en servant de prototype pour d'autres accords susceptibles d'être approuvés à l'avenir par les Parties contractantes. Quelle que soit l'hypothèse qui prévaudra dans les faits, force est de reconnaître qu'un éventuel accord de libre-échange Canada/ États-Unis, dans la mesure où sa conclusion est appelée à coïncider dans le temps avec les négociations G.A.T.T., ne pourra manquer d'influencer les possibilités de révision de l'article XXIV.

Malheureusement, les Parties contractantes ne peuvent que s'inquiéter de la motivation qui paraît sous-tendre présentement le projet d'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Sans que l'argument soit toujours énoncé de façon explicite, il semble bien qu'aux yeux du Canada comme des États-Unis, ce projet d'accord corresponde à une relative perte de confiance dans la capacité du G.A.T.T. d'apporter des solutions rapides et déterminantes aux problèmes actuels du système commercial international. La Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, dont l'une des recommandations majeures porte précisément sur la conclusion d'un accord de libre-échange avec les États-Unis, exprimait d'ailleurs son doute de façon claire dans les termes suivants :

Nous estimons en fait, que dans l'état actuel du consensus international sur la réforme du système multilatéral, le Canada ferait preuve de naïveté en mettant tous ses œufs dans le panier du multilatéralisme²⁵.

Plus récemment, fin avril 1986, un commentateur du *Financial Post*, reflétant en cela la position du gouvernement, écrivait :

La prochaine ronde de négociations commerciales multilatérales pourrait traîner davantage en longueur que la dernière. Il ne s'agit pas du *forum* dans lequel le Canada devrait placer tous ses espoirs en vue d'une libéralisation rapide du commerce à l'échelle mondiale, y compris avec les États-Unis²⁶.

S'agissant par ailleurs des États-Unis, il suffit pour le moment de rappeler les propos suivants que l'on retrouve dans le Rapport annuel du

25. COMMISSION ROYALE SUR L'UNION ÉCONOMIQUE ET LES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT AU CANADA, *Rapport* (1985), vol. 1, p. 322.

26. H. SOLOMON, « Trade Talks Hitch Bodes Ill for GATT », dans *Financial Post*, 26 avril 1986, p. 6. « The next GATT multilateral trade round could prove even more protacted that the last. It is not the place to park all Canada's hopes for quick liberalization of world, including U.S., Trade. » (nous traduisons).

Président des États-Unis sur le programme des accords de commerce pour 1983 :

Les relations commerciales bilatérales prennent une importance grandissante pour les États-Unis. Alors que notre gouvernement demeure enclin à maintenir un système commercial multilatéral s'appuyant sur le G.A.T.T. [...], l'opinion en ce pays est de plus en plus d'avis que nous ne devrions pas compter de façon exclusive sur les négociations du G.A.T.T., qui mettent en présence l'ensemble des partenaires commerciaux, mais que nous devrions plutôt mener des négociations avec des pays de même allégeance de telle sorte que la discipline commerciale puisse atteindre des degrés plus élevés que ceux qui pourraient l'être si de plus nombreux pays étaient impliqués²⁷.

Pour les Parties contractantes, ce doute qui semble s'installer quant à la capacité du G.A.T.T. de répondre de façon efficace et rapide aux problèmes actuels du commerce international, doit apparaître d'autant plus inquiétant qu'il met en cause le Canada et les États-Unis, deux pays dont les échanges économiques internationaux sont loin d'être négligeables, et surtout deux pays qui, traditionnellement, se sont avérés des supporteurs inconditionnels du G.A.T.T. Les États-Unis et le Canada ont-ils vraiment des objectifs nouveaux en matière de politique économique internationale ? La conclusion d'un accord de libre-échange Canada/ États-Unis s'inscrit-elle tout simplement dans une nouvelle stratégie de négociation globale ? C'est ce qu'il nous faut maintenant examiner de plus près.

II. — LE POINT DE VUE DES ÉTATS-UNIS OU LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU RAPPORT DE FORCE

Dans un ouvrage récent, Gary C. Hufbauer et J.J. Schott commentent dans les termes suivants ce qu'ils présentent comme une méthode de

27. OFFICE OF THE TRADE REPRESENTATIVE, *1983 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program* (1984), p. 67. « Bilateral trading relationships are of growing importance to the United States. While our government remains strongly inclined to pursue a broad multilateral trading system based on GATT [...], a growing body of opinion in this country holds that we should not place exclusive reliance on GATT negotiations involving all trading countries, but rather should pursue negotiations among what we have called like-minded countries to achieve higher levels of trading discipline than possible if more countries were involved. » (nous traduisons).

rechange de négociation envisagée par les États-Unis, à savoir la méthode des accords de libre-échange :

Les accords de libre-échange s'avèrent une approche destinée à entraîner la relance de l'aspect libéral de l'ordre du jour commercial et à repousser les pressions protectionnistes. Des discussions autour du libre-échange se déroulent ou font l'objet d'un examen actif entre la Communauté européenne et l'A.E.L.E. ; les États-Unis et le Canada ; les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande [...] On peut concevoir qu'une série d'accords de libre-échange puisse servir de fondement pour une plus grande zone industrielle de libre-échange qui ferait l'objet de négociations en ce sens et dont l'ouverture se situerait en l'an 2000²⁸.

Plus loin, les deux mêmes auteurs soulignent les dangers sérieux associés à une telle stratégie, entre autres la fragmentation du système multilatéral d'échange et les dommages inévitables qui en résultent pour les parties tierces²⁹. Au-delà de ces commentaires, cependant, qui tendent à accréditer de façon générale l'hypothèse d'une stratégie de rechange, il importe de cerner de plus près le point de vue de l'administration américaine en ce qui a trait plus spécialement au rapport entre les négociations de libre-échange canado-américaines et les négociations multilatérales.

Que les États-Unis envisagent d'abord la conclusion d'un éventuel accord de libre-échange avec le Canada comme une façon concrète d'indiquer aux Parties contractantes la direction dans laquelle devraient s'engager les nouvelles négociations multilatérales, cela ne fait guère de doute. C'est ainsi que le sénateur Bradley, l'un des membres de l'influent Comité des finances du Sénat américain, laissait entendre il y a quelque temps que l'initiative canado-américaine de libre-échange méritait d'être appuyée précisément parce qu'elle fournit un exemple à suivre pour les autres pays du monde³⁰. Mais pour s'en persuader encore davantage, il suffit de prendre connaissance de la *Déclaration de principe sur les*

28. G.C. HUFBAUER and J.J. SCHOTT, *Trading for Growths: The Next Round of Trade Negotiations* (1985), p. 92. « FTAs could represent a catchy approach for boosting the liberal side of the trade agenda, providing a useful foil against protectionist pressures. Talks with a FTA flavor are underway or under active consideration between the European Community and EFTA; the United States and Canada; and the United States, Australia and New Zealand... Conceivably, a series of FTAs could serve as building blocks for a wider industrial free trade area with negotiations toward that goal opening in the year 2000. » (nous traduisons).

29. *Id.*, p. 93.

30. Voir *Globe and Mail*, 20 avril 1986, p. B-2.

*échanges de services*³¹ annexée au récent Accord de libre-échange Israël/États-Unis. Bien que celle-ci n'entraîne pas pour le moment d'obligations légales, on peut très bien voir dans les quelque quatre pages qu'elle comporte une indication claire de ce que souhaitent obtenir les États-Unis au plan multilatéral en ce qui concerne les services. On peut facilement imaginer qu'avant d'aborder la question à ce dernier niveau, les États-Unis chercheront à faire un pas de plus en obtenant du Canada un engagement précis et contraignant dans ce domaine.

Il en va de même de l'article 13 du même Accord qui interdit aux parties signataires l'imposition de conditions à l'entrée des investissements telles qu'il en résulte une discrimination au niveau des échanges, confirmant ainsi la décision du groupe de travail du G.A.T.T.³² qui s'était penché sur l'ancienne loi canadienne sur le contrôle des investissements étrangers au Canada. Il est à prévoir que les États-Unis, qui ont déjà annoncé leur intention d'aborder ces questions avec le Canada, chercheront non seulement à confirmer l'orientation prise dans l'Accord avec Israël, mais peut-être même aussi à raffiner les solutions en question en ayant à l'esprit en particulier les négociations commerciales multilatérales.

Que les États-Unis, au surplus, envisagent l'éventuel accord de libre-échange canado-américain comme une façon concrète d'indiquer aux autres parties contractantes du G.A.T.T. qu'en cas d'échec des prochaines négociations multilatérales, il existe en ce qui les concerne une ou des solutions de rechange, cela non plus ne fait guère de doute. En octobre 1984, l'adjoint du représentant américain au Commerce, M. Bale, déclarait déjà :

De sérieux obstacles au processus de libéralisation multilatérale se sont développés et requièrent que nous considérions des approches tant bilatérales que multilatérales [...] Nous ne croyons pas devoir attendre qu'un consensus multilatéral soit atteint avant d'entreprendre des démarches concrètes pour libéraliser le commerce [...] Dès lors, nous avons accueilli favorablement la proposition du gouvernement canadien d'envisager la conclusion d'accords bilatéraux de libéralisation dans certains secteurs³³.

31. *Supra*, note 19, à la p. 679.

32. Voir I.B.D.D., supp. n° 30, p. 147 (1984) (Rapport du Groupe spécial adopté le 7 février 1984, Doc. L/5504).

33. Cette déclaration est reproduite dans F. STONE, « The Framework and Process of Canada-United States Trade Liberalization », (1985) 10 *Can-U.S. Law J.* 111, p. 116, note 13. « Serious obstacles have been evolving to the multilateral liberalization process, which require us to consider bilateral, as well as multilateral approaches [...] We do not believe that we should wait for a multilateral

Quelques mois plus tard, soit en mai 1985, à la veille du Sommet de Bonn, le secrétaire d'État américain, M. George Schultz, déclarait :

Les États-Unis devront peut-être entreprendre la libéralisation du commerce avec d'autres pays sur une base bilatérale si le Sommet de Bonn refusait d'engager des discussions multilatérales³⁴.

Cette stratégie, il faut bien le dire, semble jusqu'à un certain point porter fruit. C'est ainsi que sans nier la légitimité d'un accord de libre-échange canado-américain, la Communauté économique européenne, de même que certains de ses membres, semblent s'interroger de plus en plus ouvertement maintenant sur les objectifs que poursuivent les États-Unis en s'embarquant ainsi de façon simultanée dans une double négociation. On rapportait récemment à cet égard les propos suivants d'un conseiller économique au ministère des Affaires étrangères à Paris.

Notre vrai problème réside moins dans l'attitude du Canada que dans celle des États-Unis. Ceux-ci peuvent utiliser les accords bilatéraux pour obtenir ce qu'ils veulent dans d'autres domaines. Nous craignons que les États-Unis veuillent utiliser l'accord comme un gros bâton [...] pour nous imposer quelque chose. Nous nous inquiétons de son caractère stratégique³⁵.

De là à envisager un scénario où les États-Unis et le Canada, en mettant sur pied une zone de libre-échange, jetteraient les bases d'un immense marché unifié à la dimension de l'Amérique du Nord, marché susceptible le cas échéant de se replier sur lui-même pour constituer un genre de forteresse nord-américaine, il n'y a qu'un pas ; et de fait, des craintes de cette nature étaient exprimées par un fonctionnaire britannique, M. Robert Madelin³⁶.

consensus before we take concrete steps to liberalize trade [...] Thus we have welcomed the Canadian Government's initiative to explore possible bilateral liberalization agreements in selected sectors.» (nous traduisons).

34. Cette déclaration est reproduite dans C. BILZI, «Recent United States Trade Arrangements: Implications for the Most-Favored Nations Principle and United States Trade Policy», (1985) 17 *Law and Policy in International Business* 209, p. 234. «The United States might have to pursue trade liberalization with other countries on a bilateral basis if the Bonn summit refused to get a start on multilateral talks.» (nous traduisons).

35. A. COHEN, «Europe has Stake in our Free Trade Talks», dans *Financial Post*, 1^{er} février 1986, p. 8. «Our real problem is less with Canada than the U.S. It can use bilateral agreements to get what it wants in other areas. Our fear is that the U.S. will use the agreement as a big stick [...] to force something on us. We worry about it as a strategy.» (nous traduisons).

36. *Ibid.*

Pourtant, il ne faudrait pas confondre stratégie et objectifs. Rien ne permet de croire jusqu'à présent que le but des États-Unis en ce qui a trait à l'avenir du système commercial international ait changé. L'objectif ultime demeure toujours de réaliser la libéralisation la plus large et la plus complète possible du commerce international. Et le véhicule privilégié pour y arriver demeure toujours le G.A.T.T. Comme chacun le sait, c'est à la demande insistante des États-Unis qu'une nouvelle ronde de négociations multilatérales a démarré. Acceptant par ailleurs de s'engager dans la négociation d'un accord de libre-échange avec le Canada, les États-Unis ont bien pris soin de préciser leur intention d'agir à l'intérieur des limites établies par l'Accord général. Traditionnellement récalcitrants à l'endroit des accords de libre-échange qui ne répondaient pas aux exigences de l'article XXIV, ils ont manifestement cherché à se conformer à celles-ci dans leur récent accord avec Israël. L'article 1 de ce dernier à cet égard est on ne peut plus clair :

En conformité avec l'article XXIV 8(b) de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (G.A.T.T.), les gouvernements des États-Unis et d'Israël (les Parties), établissent entre eux par la présente une zone de libre-échange et élimineront, conformément aux dispositions de cet Accord, les droits de douanes et autres réglementations restreignant le commerce entre les deux nations à l'égard des produits qui originent d'icelles³⁷.

Ceci étant dit, force est de reconnaître que quelque chose a changé malgré tout dans l'attitude des États-Unis à l'égard du G.A.T.T. Face à une concurrence internationale de plus en plus serrée à laquelle ils ont de la difficulté à s'adapter, confrontés à des déficits sans cesse croissants de leur balance commerciale, les États-Unis se perçoivent maintenant comme la victime principale d'un ensemble de règles incomplètes et mal appliquées. De cette perception découle leur objectif d'une révision substantielle des règles de l'Accord général incluant, d'une part, la recherche d'une plus grande équité dans l'interprétation et l'application des règles actuelles, et, d'autre part, une extension de l'Accord général à des secteurs non couverts jusqu'à maintenant et dans lesquels ils estiment bénéficier d'avantages comparatifs, tels que les services, ou encore à des secteurs

37. Voir *supra*, note 19, à la p. 657. « The Governments of the United States of America and Israël (the parties), consistent with Article XXIV 8(b) of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), establish between them a Free Trade Area and will in accordance with the provisions of this Agreement eliminate the duties and other restrictive regulations of commerce on trade between the two nations in products originating therein. » (nous traduisons).

mal couverts, et où ils estiment également bénéficier d'avantages comparatifs, tels que l'agriculture. Ce qui a changé aussi dans l'attitude des États-Unis, c'est qu'ils sont prêts maintenant à aller plus loin pour réaliser leurs objectifs. Sans parler nécessairement d'une politique ouverte de confrontation, on peut néanmoins constater, depuis la fin du « Tokyo Round », la mise en place graduelle d'une stratégie de défense beaucoup plus musclée des intérêts américains, dont l'une des manifestations les plus évidentes est certes l'accroissement considérable des procédures internes aboutissant à l'imposition de droits « antidumping » et de droits compensateurs. Autres symptômes de cette nouvelle attitude, les États-Unis ont mené une négociation très serrée en ce qui regarde le renouvellement de l'Accord Multifibre, au point presque d'« antagoniser » les pays en développement et de compromettre les négociations G.A.T.T.³⁸, et se sont lancés simultanément dans ce qui apparaît comme une guerre à finir avec la Communauté économique européenne en ce qui concerne les subventions à l'agriculture³⁹. C'est aussi dans ce contexte, peut-on croire, qu'ils ont lancé une série d'initiatives destinées à rappeler à l'attention des autres Parties contractantes l'urgence d'en arriver à un nouveau consensus en ce qui concerne le commerce international, tels que l'Arrangement avec les pays des Caraïbes de 1983 et l'Accord de libre-échange Israël/États-Unis de 1985, auxquels il faut ajouter la négociation d'un accord de libre-échange avec le Canada.

En ce qui a trait à la négociation de ce dernier, on peut y voir une illustration parfaite de l'attitude de défense musclée des intérêts américains dont il a été fait état plus haut. Parmi les nombreux incidents qui sont venus marquer cette négociation depuis son ouverture (déjà les événements survenus au sein du comité sénatorial des finances, lorsqu'il s'est agi d'autoriser le lancement des négociations avec le Canada, étaient révélateurs à cet égard⁴⁰), il faut mentionner en particulier ceux relatifs à l'imposition par les États-Unis de droits compensateurs sur le bois d'œuvre canadien ainsi qu'à l'imposition de droits supplémentaires sur les bardeaux de cèdre originant du Canada. Il est hors de notre propos de refaire ici l'historique de ces conflits dont l'un en particulier, celui sur le bois

38. Voir A. MORETON, « U.S., E.C. Worries Add Tensions to Fiber Talks », dans *Globe and Mail*, 14 juillet 1986, p. B-12.

39. Voir D. STEWART-PETERSON, « Canada Seeks Aid in Agricultural Subsidy Dispute », dans *Globe and Mail*, 5 septembre 1986, p. B-6.

40. Voir G. GHERSON, « Senate Battle Will Leave Scar on Free Trade Talks », dans *Financial Post*, 3 mai 1986, p. 12 et C. WADDELL, « Free Trade not big Threat to Institutions Study Says », dans *Globe and Mail*, 22 mai 1986, p. A-1.

d'œuvre, a fait l'objet de rebondissements multiples pour aboutir finalement à un arrangement entre le Canada et les États-Unis, arrangement qualifié par d'aucuns de capitulation pure et simple de la part du Canada⁴¹. Ce qu'il importe de souligner, par contre, c'est la perception d'un nombre croissant d'observateurs pour qui il est maintenant évident que dans un contexte où bon nombre de pays étrangers se montrent peu enclins à céder aux revendications américaines, les États-Unis cherchent à marquer des points d'abord avec le Canada⁴².

L'accord qui se négocie maintenant entre le Canada et les États-Unis se présente donc comme une pièce relativement importante de la stratégie américaine en regard des prochaines négociations G.A.T.T., d'autant plus importante que cette négociation coïncidera dans le temps avec le début de ces dernières. Non seulement l'accord entre le Canada et les États-Unis doit-il servir d'exemple de ce que souhaitent les États-Unis au niveau multilatéral, mais il doit au surplus se présenter comme une illustration crédible de ce que pourrait être un éventuel système de rechange pour les États-Unis. S'inscrivant par ailleurs dans une stratégie de négociation que nous avons qualifiée précédemment de musclée, l'accord en question, selon toute vraisemblance, sera lui-même négocié de façon très serrée avec le Canada, en opposant à l'occasion l'Accord général à l'accord de libre-échange, et en laissant transparaître, lorsque jugé opportun, la mauvaise humeur des membres du Congrès sur telle ou telle question. Reste à voir la stratégie du Canada lui-même à cet égard.

III. — LE POINT DE VUE DU CANADA OU LA RECHERCHE D'UNE PLUS GRANDE SÉCURITÉ D'ACCÈS AU MARCHÉ AMÉRICAIN

Ce qui frappe le plus dans l'attitude actuelle du Canada, c'est l'importance considérable accordée à l'argument de sécurité d'accès au marché américain. Il suffit en effet de prendre connaissance de quelque déclaration que ce soit du gouvernement canadien sur le libre-échange pour réaliser jusqu'à quel point cet argument est déterminant dans la nouvelle orientation que prend la politique commerciale canadienne.

41. Voir sur cette question, « Dealing for Lumber », dans *Globe and Mail*, 2 octobre 1986, p. A-6.

42. Voir G. GHERSON, « Trade Guns Trun on U.S. », dans *Financial Post*, 20 septembre 1986, p. 1 et J. LEWINGTON, « U.S. Trade Actions Cloud Outlooks for Next Round of Bilateral Talks », dans *Globe and Mail*, 22 octobre 1986, p. B-8.

C'est ainsi, par exemple, qu'en octobre 1985, le ministre du Commerce international, M. James Kelleher, déclarait devant le Comité des finances du Sénat que l'objectif principal du Canada, dans ses négociations avec les États-Unis, serait la sécurité d'accès au marché américain. Plus récemment, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Joe Clark, faisant allusion aux fameux trois cents projets de loi à caractère protectionniste devant le Congrès américain et aux conséquences très graves susceptibles de découler de leur adoption pour le Canada, déclarait :

C'est la raison pour laquelle nous devons simplement assurer la sécurité d'accès au marché américain. Il s'agit de nous assurer d'une sécurité dont nous bénéficions maintenant ; sans celle-ci, les emplois et les familles connaîtront des perturbations dans l'ensemble du pays⁴³.

On retrouve encore une preuve éclatante de l'importance qu'accorde le gouvernement canadien à la sécurité d'accès au marché américain dans ses propos maintes fois réitérés à l'effet qu'un accord de libre-échange qui ne toucherait pas à l'application des lois américaines autorisant l'imposition de droits « antidumping » et de droits compensateurs serait dépourvu d'intérêt⁴⁴. Après cela, on n'est guère surpris de constater que certains grands journaux canadiens manifestement acquis au libre-échange, tels que le *Financial Post* et le *Globe and Mail*, reprennent à leur compte le même argument. Ce qui étonne davantage, par contre, c'est l'absence quasi totale d'attention portée aux prémisses d'un tel argument, lesquelles prémisses, dans la mesure où elles sont acceptées sans discussion, sont susceptibles d'avoir un impact considérable sur la conduite ultérieure des négociations multilatérales et bilatérales dans lesquelles s'engage le Canada.

La première de ces prémisses est que le Canada ne peut tout simplement plus se fier au G.A.T.T. pour lui assurer, au moins dans l'avenir immédiat, un accès garanti au marché américain. Il est symptomatique à cet égard que l'argument de sécurité, qu'il soit mis de l'avant par les autorités gouvernementales, des commentateurs spécialisés ou des universitaires, est régulièrement accompagné de propos critiques à

43. « Free Trade Only Choice to Save Jobs, Clarke Says », dans *Globe and Mail*, 15 février 1986, p. A-5. « That is the reason that we simply have to secure access to markets in the U.S. It is a question of securing what we have or there will be disruptions in jobs and in households across the country. » (nous traduisons).

44. Voir MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES, « Allocution du ministre Kelleher à Los Angeles », *Communiqué n° 10*, 16 janvier 1986, à la p. 3 et MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES, « Discours prononcé à New York par le ministre James Kelleher », *Communiqué n° 189*, 11 décembre 1985, à la p. 6.

l'égard du G.A.T.T., propos qui, sans nier l'utilité et la nécessité d'une approche multilatérale, n'en aboutissent pas moins à recommander l'ouverture de négociations bilatérales avec les États-Unis⁴⁵. Or, une telle perception, qu'on le veuille ou non, risque d'influencer le comportement du Canada dans les négociations multilatérales à venir. De façon immédiate, cela peut se traduire par une attention plus grande accordée aux négociations bilatérales qu'aux négociations multilatérales. Sensible au danger d'une telle critique déjà formulée par l'opposition, le gouvernement canadien a réagi ces derniers temps en se montrant beaucoup plus actif au plan multilatéral. Reste à voir dans quelle mesure cette manifestation renouvelée d'intérêt pour le multilatéralisme se traduira par une participation aussi dynamique et intéressée que par le passé aux prochaines négociations multilatérales. De façon moins évidente et plus pernicieuse, le Canada pourrait être amené par la force des choses à défendre, lors des prochaines négociations G.A.T.T., des positions moins favorables au multilatéralisme, dans le but simplement de protéger ses gains découlant d'un accord de libre-échange avec les États-Unis.

À cet égard, on ne peut que s'inquiéter du point de vue exprimé par un supporter aussi connu du libre-échange Canada/États-Unis que le professeur Ronald Wonnscott, lequel, dans une étude préparée pour le compte de l'Ontario Economic Council, présente dans les termes suivants ce qu'il considère comme l'avantage majeur du bilatéralisme sur le multilatéralisme :

[...] en vertu d'un accord bilatéral, tout comme les producteurs américains bénéficieraient d'une préférence sur le marché canadien, les producteurs canadiens bénéficieraient d'une préférence sur le marché américain. (Par exemple, les producteurs canadiens n'auraient plus à payer un tarif pour avoir accès au marché américain, ce que devraient faire les producteurs japonais)⁴⁶.

45. Voir par exemple le livre préparé sous l'autorité du secrétaire d'État aux Affaires extérieures et du ministre du Commerce international intitulé *Négociations commerciales canadiennes* (1985), pp. 1-3.

46. R. WONNSCOTT, «Bilateral Trade Liberalization With the United States and Multilateral Liberalization in the GATT: Selected Observations» in D.W. CONKLIN and T.J. COURCHENE (eds.), *Canadian Trade at the Crossroads: Options for New International Agreements* (1985), pp. 335-337. «[...] under a bilateral agreement, just as U.S. producers would enjoy preference in the Canadian market, so too Canadian producers would enjoy preference in the U.S. market. (For example, Canadian producers would no longer have to pay a tariff to get into the U.S. market, but Japanese producers would).» (nous traduisons).

Si telle devait être l'attitude retenue, le Canada se trouverait alors à contribuer lui-même à ce qu'il dénonçait en juillet 1985 dans sa déclaration préliminaire sur les objectifs des prochaines négociations multilatérales, à savoir la sérieuse perte de crédibilité du G.A.T.T. entraînée par la multiplication des déviations et exceptions aux principes de base de l'Accord général⁴⁷.

La seconde prémisse qui sous-tend l'argument de sécurité d'accès, c'est l'existence d'une menace grave identifiée au développement d'un fort sentiment protectionniste aux États-Unis. Pour illustrer et rendre plus concrète cette menace, référence est faite généralement aux quelque trois cents projets de loi à caractère protectionniste introduits devant le Congrès américain de même qu'au nombre croissant de poursuites intentées contre des producteurs canadiens depuis quelques années. Le danger, pour le Canada, c'est qu'en mettant en évidence, et en exagérant même à l'occasion la menace en question, il se trouve par le fait même à lui donner plus de poids dans les négociations bilatérales à venir, s'exposant ainsi à devoir payer plus cher son élimination. À la limite, on peut même entrevoir que les États-Unis refuseront de faire des concessions autres que mineures sur la question de l'application des lois américaines relatives au « dumping », aux subventions et aux mesures de sauvegarde. Car après tout, pourquoi ces derniers renonceraient-ils vis-à-vis du Canada à un instrument de politique commerciale aussi efficace, qui offre le double avantage de se présenter comme une mesure d'application de l'Accord général, donc difficilement criticable de ce point de vue, tout en servant de soupape aux demandes protectionnistes de l'industrie américaine? En octroyant un tel traitement particulier au Canada, les États-Unis se trouveraient d'une part à admettre que leur conduite a quelque chose de répréhensible en soi, et d'autre part à créer une situation de discrimination là où il n'en existe pas. Le seul motif qui pourrait les amener vraisemblablement à poser un tel geste serait de forcer de cette façon un règlement global de la question dans le cadre des négociations multilatérales. À défaut, l'objectif primordial du Canada dans ses négociations sur le libre-échange avec les États-Unis risque fort de ne pas se réaliser, compromettant du même coup l'atteinte d'autres objectifs nettement plus importants à long terme, tels que la rationalisation de la production canadienne et sa plus grande spécialisation dans un contexte de concurrence internationale accrue.

47. Voir MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES, « Déclaration préliminaire sur les objectifs des prochaines négociations multilatérales », *Communiqué n° 110*, 10 juillet 1985, dont le texte est également reproduit dans (1985) 4 D.J.I. 575.

Le problème, dans la stratégie que semble vouloir adopter le Canada dans ses négociations avec les États-Unis, c'est qu'elle met l'accent sur un objectif, l'accès garanti au marché américain, qui s'insère plus difficilement qu'on le prétend dans la recherche d'une plus grande libéralisation du commerce international. En poursuivant dans cette direction, le Canada court le risque non seulement de s'« antagoniser » la plupart des autres Parties contractantes, mais aussi de se couper des préoccupations des États-Unis qui se situent d'abord et avant tout au plan multilatéral. Pourtant il n'est pas trop tard pour changer de cap. Ce qu'il faut essentiellement pour assurer le succès de l'initiative canado-américaine de libre-échange, c'est une approche qui intègre plus étroitement les préoccupations bilatérales aux préoccupations multilatérales, faisant des premières un complément aux secondes et non vice-versa. Il existe des raisons valables pour le Canada d'envisager la conclusion d'un accord de libre-échange. Mais si celui-ci devait contribuer à affaiblir encore davantage le G.A.T.T., les bénéfices immédiats d'un tel arrangement pourraient s'avérer très coûteux à long terme.

* * *

Des propos qui précèdent, deux scénarios se dessinent en ce qui concerne les implications possibles d'un éventuel accord canado-américain de libre-échange sur les négociations multilatérales à venir ainsi que sur le G.A.T.T. Un premier scénario, pessimiste, suggère que les États-Unis et le Canada, doutant déjà de la capacité du G.A.T.T. de réaliser un consensus véritable lors des prochaines négociations multilatérales, chercheront à conclure le plus rapidement possible un accord de libre-échange dont la forme respectera les exigences techniques de l'article XXIV, mais dont l'esprit et le contenu réel ne feront que confirmer le déclin appréhendé du G.A.T.T. Un tel accord, au mieux, pourrait être appelé à servir de monnaie d'échange dans les négociations multilatérales ; au pis, il pourrait s'avérer un mauvais substitut à un système multilatéral en complet désarroi. Le second scénario, nettement plus optimiste, prend pour acquis que les États-Unis et le Canada chercheront à faire de leur accord de libre-échange, non seulement un instrument au service des objectifs fondamentaux du G.A.T.T., mais également un prototype des futurs accords de libre-échange. L'accord en question, à l'examen, s'avérerait manifestement conforme au principe fondamental énoncé au paragraphe 4 de l'article XXIV, et serait éventuellement ouvert pour accession à toute autre partie intéressée, témoignant ainsi de son caractère

essentiellement positif. À ce jour, les indications disponibles donnent à croire que l'accord de libre-échange Canada/États-Unis ne tombera tout à fait ni dans l'un ni dans l'autre de ces scénarios. Il reste à espérer qu'il se rapprochera le plus possible du second scénario.