

18 septembre 1990

ETATS-UNIS - DROITS COMPENSATEURS SUR LA VIANDE DE  
PORC FRAICHE, REFRIGEREE ET CONGELEE  
EN PROVENANCE DU CANADA

*Rapport du Groupe spécial adopté le 11 juillet 1991*  
*(DS7/R - 38S/32)*

I. INTRODUCTION

1.1 Dans une communication en date du 19 septembre 1989, distribuée sous la cote DS7/1 le 28 septembre 1989, la délégation du Canada avait demandé l'ouverture de consultations avec les Etats-Unis au titre de l'article XXIII:1 à la suite de la décision prise par ce pays d'appliquer un droit compensateur aux importations de viande de porc fraîche, réfrigérée et congelée en provenance du Canada. Ces consultations, qui ont eu lieu le 11 octobre 1989, n'ont pas permis de résoudre le problème et le Canada a demandé, dans une communication distribuée sous la cote DS7/2, la création d'un groupe spécial conformément à l'article XXIII:2 pour examiner la plainte exposée dans le document DS7/1. Le 4 décembre 1989, les PARTIES CONTRACTANTES ont établi le Groupe spécial, lui ont donné le mandat type indiqué dans le document L/6489 et ont autorisé le Président du Conseil à fixer la composition du Groupe en consultation avec les parties concernées (SR.45/2, page 9).

1.2 Le mandat du Groupe spécial était le suivant:

"Examiner, à la lumière des dispositions de l'Accord général applicables en l'espèce, la question portée devant les PARTIES CONTRACTANTES par le Canada dans le document DS7/1; faire des constatations propres à aider les PARTIES CONTRACTANTES à formuler des recommandations ou à statuer sur la question, ainsi qu'il est prévu à l'article XXIII:2."

1.3 Comme les PARTIES CONTRACTANTES l'y avaient autorisé, et avec l'accord des parties concernées, le Président du Conseil a fixé la composition du Groupe spécial, qui était la suivante:

Président: M. Peter Hussin

Membres: M. Anthony W. Dell  
M. Rudolf Ramsauer

1.4 Le Groupe spécial a entendu les deux parties les 2 avril et 18 mai 1990. Il leur a présenté son rapport le 3 août 1990.

II. ELEMENTS FACTUELS

2.1 En 1984, à la suite d'une requête du Conseil national des producteurs de viande de porc, le Département du commerce (DOC) des Etats-Unis a ouvert une enquête pour déterminer s'il y avait lieu d'appliquer des droits compensateurs aux importations de porcs et de viande de porc fraîche, réfrigérée et congelée en provenance du Canada. L'enquête portait sur les subventions concernant la viande de porc et les porcs, et les programmes de subventions incriminés étaient pour l'essentiel destinés aux éleveurs de porcs. Le DOC a publié une détermination préliminaire de l'existence d'une subvention le 3 avril 1985 et une détermination finale le 17 juin 1985. Il a conclu que certains avantages concordant avec la définition des subventions donnée dans la loi américaine sur les droits compensateurs

étaient accordés aux éleveurs de porcs canadiens ainsi qu'aux transformateurs ou aux exportateurs canadiens de produits à base de viande de porc.

2.2 Au cours de l'enquête, le Conseil canadien de la viande (CCV), représentant les transformateurs de viande de porc, fait valoir que le DOC devrait appliquer la disposition de l'article 771A de la Loi douanière de 1930 concernant les "subventions en amont" pour déterminer le montant de tout avantage prétendument accordé de façon indirecte aux transformateurs du fait de l'octroi de subventions aux éleveurs de porcs. L'article 771A précise les conditions à remplir avant qu'une subvention versée pour un intrant d'un produit soumis à une enquête puisse être considérée comme bénéficiant à ce produit. En premier lieu, "un avantage au plan de la concurrence a été accordé si le prix de l'intrant ... est inférieur au prix que le fabricant ou producteur ... faisant l'objet d'une enquête en matière de droits compensateurs paierait sans cela à un autre vendeur pour l'obtenir dans des conditions de pleine concurrence". Le CCV a fait valoir que, si le DOC s'était fondé sur l'article 771A, il aurait constaté qu'un "avantage au plan de la concurrence" n'avait pas été accordé au secteur de la transformation de la viande de porc du fait de l'aide apportée aux éleveurs de porcs.

2.3 Le DOC a refusé de mener une enquête sur la subvention en amont au titre de l'article 771A, au motif que "les porcs n'étaient pas un "intrant" de la viande de porc non transformée".<sup>1</sup> La détermination du DOC était fondée sur deux critères: i) le niveau de valeur ajoutée par les transformateurs et ii) le rôle de ceux-ci dans la transformation de l'animal vivant en viande. Selon le DOC, "étant donné les instructions du Congrès selon lesquelles la nature spéciale de l'agriculture doit être reconnue, notre pratique, la pratique antérieure de la Commission du commerce international, qui est maintenant sanctionnée par le CIT, et le fait qu'il est raisonnable de considérer ensemble, aux fins de l'analyse de la subvention, le produit brut et le produit au stade suivant, les porcs ne peuvent pas être tenus pour un intrant de la viande de porc non transformée."<sup>2</sup>

2.4 Le CCV a fait appel de la détermination finale de l'existence d'une subvention annoncée par le DOC auprès du Tribunal du commerce international (CIT) des Etats-Unis. L'appel portait en particulier sur la décision du DOC de ne pas appliquer l'article 771A. Le CIT a renvoyé l'affaire au DOC en indiquant que: "en limitant l'applicabilité de la disposition concernant les subventions en amont, le Département du commerce imputerait selon toute apparence automatiquement, comme dans la présente affaire, des subventions versées pour des produits d'amont à des produit d'aval au motif que les produits sont essentiellement les mêmes à tous les stades."<sup>3</sup> Il a demandé au DOC de mener une enquête sur la subvention en amont, conformément à l'article 771A, s'il estimait que les subventions accordées pour les porcs constituaient une subvention en amont pour les conditionneurs de viande de porc. Le CIT a considéré que, "si l'approche des subventions en amont définie par la loi n'est pas appropriée, ce n'est pas le rôle du Département du commerce ni du Tribunal, mais celui du Congrès de remédier à toute insuffisance".<sup>4</sup> Dans un appel distinct, il a confirmé la détermination positive du DOC relative à la subvention dans la mesure où elle s'appliquait aux porcs.<sup>5</sup>

2.5 Le DOC n'a cependant pas mené d'enquête sur la subvention en amont puisque, peu après, le CIT a confirmé la détermination de la Commission du commerce international des Etats-Unis selon laquelle la branche de production nationale de la viande de porc, fraîche, réfrigérée et congelée n'avait

---

<sup>1</sup>Federal Register, Vol. 50, n° 116, 17 juin 1985, page 25097.

<sup>2</sup>Federal Register, Vol. 50, n° 116, 17 juin 1985, page 25099.

<sup>3</sup>Canadian Meat Council v. United States, 661 F. Supp. 622 (Court of International Trade 1987).

<sup>4</sup>Canadian Meat Council v. United States, 661 F. Supp. 622 (Court of International Trade 1987) page 629.

<sup>5</sup>Alberta Pork Producers' Marketing Board v. United States, 669 F. Supp. 445 (Court of International Trade 1987).

pas subi de préjudice important ni été menacée d'en subir un en raison des importations subventionnées. Cette décision a eu pour effet d'ôter au problème précédent son intérêt pratique.<sup>1</sup> Pour ce qui est des porcs, la Commission du commerce international a publié une détermination positive de l'existence d'un préjudice; en conséquence, l'ordonnance finale portant application d'un droit compensateur ne concernait que les porcs.

2.6 A la suite de la décision prise par le CIT dans l'affaire des porcs et de la viande de porc, le Congrès a modifié en 1988 la Loi douanière de 1930 en y ajoutant un article 771B libellé comme suit:

"Dans le cas d'un produit agricole obtenu à partir d'un produit agricole brut pour lequel

- 1) la demande du produit d'amont dépend substantiellement de celle du produit d'aval, et
- 2) l'opération de transformation n'ajoute qu'une valeur limitée au produit brut,

les subventions dont il a été constaté qu'elles sont accordées aux producteurs ou aux transformateurs du produit seront réputées avoir été accordées à la fabrication, à la production ou à l'exportation du produit transformé."

2.7 Le 5 janvier 1989, le Conseil national des producteurs de viande de porc des Etats-Unis a de nouveau présenté une requête au DOC afin qu'il ouvre une enquête en matière de droits compensateurs au sujet de la viande de porc fraîche, réfrigérée et congelée importée du Canada. Le DOC a publié une détermination positive préliminaire de l'existence d'une subvention le 8 mai 1989<sup>2</sup>, et une détermination positive finale le 24 juillet 1989.<sup>3</sup> La constatation finale de l'existence d'une menace de préjudice a été faite par la Commission du commerce international le 28 août 1989.<sup>4</sup> Sur les 18 programmes jugés passibles d'un droit compensateur, cinq étaient destinés aux transformateurs, et les autres aux éleveurs de porcs. Dans sa détermination finale, le DOC a constaté que la subvention pour la viande de porc était de 0,08 dollar (canadien) par kg. Sur ce montant, 0,079144 dollar par kg était attribué aux subventions versées aux éleveurs canadiens et 0,000856 dollar par kg (soit 1,1 pour cent du total) aux subventions versées aux transformateurs.

2.8 Lorsqu'il a arrêté sa détermination, le DOC a décidé que les critères énoncés à l'article 771B de la loi douanière de 1930 étaient réunis et a considéré que les subventions dont il avait été constaté qu'elles étaient versées pour les porcs vivants étaient accordées à la fabrication, à la production ou à l'exportation de viande de porc fraîche, réfrigérée et congelée. En résumé, les Etats-Unis ont utilisé la méthode suivante pour déterminer le montant des subventions accordées à la production de viande de porc fraîche, réfrigérée et congelée:

- a) Au regard des critères énoncés à l'article 771B, le DOC a d'abord examiné la demande de porcs et a constaté qu'elle dépendait substantiellement de celle de viande de porc fraîche, réfrigérée et congelée. "Les éleveurs de porc destinent la plupart de ces animaux à l'abattage. La viande de porc est le produit primaire de l'animal abattu. Donc, la demande de viande de porc et celle de porcs vivants sont inextricablement liées."<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup>Live Swine and Pork from Canada, Investigation n° 701-TA-224 (Final), USITC Pub n° 1733, juillet 1985.

<sup>2</sup>Federal Register, Vol. 54, n° 87, 8 mai 1989, pages 19582-19590.

<sup>3</sup>Federal Register, Vol. 54, n° 140, 17 juillet 1989, pages 30774-30778.

<sup>4</sup>Fresh, Chilled, or Frozen Pork from Canada, Investigation n° 701-TA-298 (Final), USITC Publication 2218.

<sup>5</sup>Federal Register, Vol. 54, page 30775.

- b) Deuxièmement, le DOC a examiné l'opération de transformation réalisée pour obtenir de la viande de porc fraîche, réfrigérée et congelée et il a déterminé qu'elle n'ajoutait qu'une valeur limitée au porc vivant. Il a fait valoir que les producteurs canadiens de viande de porc ajoutaient environ 20 pour cent de valeur au porc vivant, mais a reconnu que ce pourcentage englobait différents stades de transformation qui allaient souvent au-delà des opérations initiales nécessaires à la première transformation de l'animal vivant en viande. Le DOC a conclu que l'opération de transformation n'ajoutait qu'une valeur limitée parce que la transformation à laquelle correspondait le chiffre de 20 pour cent ne modifiait pas "le caractère essentiel du porc vivant".<sup>1</sup>
- c) Après avoir déterminé que les critères fixés par la loi étaient réunis, le DOC a utilisé l'équivalent poids carcasse du porc vivant, en pourcentage (0,795), pour convertir les subventions sur les porcs en subventions sur la viande de porc fraîche, réfrigérée et congelée. Les deux principaux programmes visés par l'enquête utilisaient des coefficients de conversion similaires et le DOC a conclu que 79,5 pour cent était le chiffre qui se rapprochait le plus du coefficient de conversion utilisé dans les programmes de stabilisation canadiens ainsi que par les offices de commercialisation provinciaux et les conditionneurs pour déterminer le prix final à payer pour les porcs.
- d) A la suite de cette détermination, le DOC a constaté que des subventions sur la viande de porc fraîche, réfrigérée et congelée résultant des subventions accordées aux éleveurs de porcs étaient passibles de droits compensateurs dès lors que les critères énoncés à l'article 771B étaient réunis.

### III. PRINCIPAUX ARGUMENTS

#### Constatations et recommandations demandées par les parties

3.1 Le Canada a demandé au Groupe spécial de constater qu'en percevant sur la viande de porc un droit compensateur dépassant le montant de la subvention que l'on savait avoir été accordée à la production de viande de porc, les Etats-Unis ne s'étaient pas conformés aux conditions énoncées à l'article VI:3 pour la perception de droits compensateurs et avaient donc contrevenu à l'article II de l'Accord général. Il a demandé au Groupe spécial de recommander que les Etats-Unis remboursent le trop-perçu, qu'aucun autre droit ne soit perçu tant que les conditions énoncées à l'article VI:3 n'étaient pas respectées et que les Etats-Unis suppriment l'article 771B.

3.2 Les Etats-Unis ont demandé au Groupe spécial de constater que le droit compensateur était perçu en conformité de l'article VI:3 et de recommander que la plainte soit rejetée.

#### Article VI de l'Accord général

3.3 Le Canada a souligné que les Etats-Unis avaient consolidé leur droit sur la viande de porc fraîche, réfrigérée et congelée au titre de l'Accord général. L'article II:2 b) prévoyait qu'une partie contractante pourrait percevoir un droit compensateur à l'importation d'un produit, que le droit de douane soit consolidé ou non, à condition de l'appliquer "en conformité de l'article VI". Le Canada a fait valoir que l'article VI devait être interprété au sens strict. Cet article, qui permettait d'appliquer des droits antidumping et des droits compensateurs, accordait aux parties contractantes une exception unilatérale aux obligations découlant des articles premier et II de l'Accord général. En cas d'exception aux règles de l'Accord général, les PARTIES CONTRACTANTES avaient admis comme interprétation que les droits découlant de cet article devaient être définis strictement de façon à éviter que l'on n'abuse de ses dispositions. Pour étayer sa position, le Canada a cité le paragraphe 4 du premier rapport et le

---

<sup>1</sup>Federal Register, Vol. 54, n° 140, 24 juillet 1989, page 30776.

paragraphe 39 du deuxième rapport du Groupe d'experts des droits antidumping et des droits compensateurs<sup>1</sup> ainsi que le paragraphe 4.4 du rapport du Groupe spécial intitulé "Nouvelle-Zélande - Importations de transformateurs électriques en provenance de Finlande",<sup>2</sup> et il a conclu que l'interprétation que l'on donnait de l'article VI en général en tant qu'exception valait mutatis mutandis pour la perception de droits compensateurs au titre de l'article VI:3.

3.4 Le Canada a ajouté que l'article VI:3 avait été soigneusement circonscrit afin d'éviter que l'on n'abuse de ses dispositions. La prescription selon laquelle "il ne sera perçu ... aucun droit compensateur" constituait une interdiction d'appliquer un droit compensateur à moins que les conditions énoncées dans la première phrase ne soient remplies, c'est-à-dire qu'il ne dépasse pas "le montant estimé de la prime ou de la subvention que l'on sait avoir été accordée, directement ou indirectement ...". La formulation utilisée dans ce contexte établissait un maximum qui ne devait pas être dépassé. S'il était reconnu dans l'article qu'une subvention pouvait être accordée directement ou indirectement à la fabrication, à la production ou à l'exportation d'un produit, il était précisé, du fait que l'on utilisait les termes "un produit" et "dudit produit", que, pour percevoir un droit compensateur, il fallait se fonder sur un examen des subventions versées pour le produit particulier qui faisait l'objet de l'enquête.

3.5 Rappelant que l'article VI:3 faisait état de la subvention "que l'on sait" avoir été accordée, directement ou indirectement, le Canada a dit que ces mots indiquaient que les faits devaient être établis. Pour étayer sa position, il a cité les conclusions du Comité contentieux des droits antidumping en Suède selon lesquelles "il est évident ..., d'après la teneur de l'article VI, qu'aucun droit antidumping ne doit être perçu sans que certains faits aient été établis. Comme il s'agit là d'une obligation qui incombe à la partie contractante qui impose ces droits, on pourrait raisonnablement compter que cette partie contractante devra établir l'existence des faits en question lorsque les mesures qu'elle prend sont contestées."<sup>3</sup> Cette conclusion a été reconfirmée par le Groupe spécial chargé d'examiner l'affaire "Nouvelle-Zélande - Importations de transformateurs électriques en provenance de Finlande".<sup>4</sup> Bien que, dans les deux affaires, il se soit agi de droits antidumping, on avait défini à cette occasion les obligations découlant de l'article VI, qui valaient aussi pour les droits compensateurs. De même, la note relative aux paragraphes 2 et 3 de l'article VI faisait mention du "paiement de droits antidumping ou de droits compensateurs en attendant la constatation définitive des faits dans tous les cas où l'on soupçonnera qu'il y a dumping ou subvention." Les faits étaient censés avoir été établis avant la perception de droits compensateurs. Se référant à l'interprétation de l'article VI:3 donnée dans le Code des subventions, le Canada a souligné que l'article 2:1 de celui-ci disposait qu'il ne pouvait être institué de droits compensateurs qu'à la suite d'enquêtes "visant à déterminer l'existence, le degré et l'effet de toute subvention prétendue". Il ressortait de l'utilisation de cette disposition que l'intention des signataires avait été de faire en sorte que, pour arrêter une détermination, on procède à une évaluation de tous les faits pertinents dans le contexte d'une enquête sur le fond. Cette évaluation empêcherait que l'on ne fasse des suppositions ou que l'on ne formule un jugement concernant "l'existence, le degré et l'effet de toute subvention prétendue" malgré des preuves du contraire. En conclusion, le Canada a fait valoir que la constatation faite par les Etats-Unis au titre de l'article 771B, selon laquelle la demande de porcs dépendait substantiellement de celle de viande de porc et la transformation n'ajoutait qu'une valeur limitée aux porcs, ne constituait pas la détermination appropriée des faits qu'exigeait l'article VI. Les Etats-Unis n'avaient pas expliqué comment les transformateurs bénéficiaient indirectement de subventions et quel en était le montant. Ils n'avaient pas défini le mécanisme par lequel la viande de porc était indirectement subventionnée.

---

<sup>1</sup>IBDD, S8/156 et S9/212, respectivement.

<sup>2</sup>L/5814.

<sup>3</sup>IBDD, S3/95, paragraphe 15.

<sup>4</sup>L/5814, paragraphe 4.4.

3.6 Les Etats-Unis avaient une opinion différente quant au libellé de l'article VI. Selon eux, cet article permettait aux parties contractantes de percevoir un droit compensateur pour que le commerce redevienne ce qu'il aurait été en l'absence de subventions. Ils ont fait remarquer que l'Accord général ne donnait intentionnellement pas de définition du terme "subvention". Si l'article VI ne contenait pas de définition du type de pratiques constituant des "subventions", on trouvait à l'article XVI les indications qui éclairaient le mieux l'emploi du terme dans l'Accord général. Ainsi, par exemple, la disposition de l'article XVI:1 relative aux notifications faisait obligation à toute partie contractante de signaler si elle "accorde ou maintient une subvention, y compris toute forme de protection des revenus ou de soutien des prix, qui a directement ou indirectement pour effet d'accroître les exportations d'un produit du territoire de ladite partie contractante ou de réduire les importations de ce produit sur son territoire." De plus, dans son rapport sur les subventions, adopté par les PARTIES CONTRACTANTES le 24 mai 1960, un Groupe spécial chargé de l'examen d'ensemble prévu à l'article XVI:5 a précisé qu'il ne suffisait pas "d'envisager l'accroissement des exportations ou la réduction des importations d'un point de vue purement historique".<sup>1</sup> Au contraire, le Groupe spécial a axé cette disposition sur les incitations particulières créées par une subvention, en écrivant dans son rapport: "Mutatis mutandis, cette interprétation doit s'appliquer également aux effets sur les importations; il s'agit, en conséquence, de déterminer ce qui se produirait à défaut de subvention."<sup>2</sup> De même, le rapport du Comité de rédaction renforçait la thèse selon laquelle le terme "subvention" couvre une large gamme de pratiques. Il y était en effet signalé que le Comité avait délibérément inséré les mots "directement ou indirectement" pour préciser que l'article XVI:1 ne pouvait pas être interprété "comme se limitant aux subventions qui ont pour effet d'affecter directement le commerce du produit en question."<sup>3</sup> Ainsi, l'Accord général indiquait qu'une partie contractante pouvait, en mettant en oeuvre les mesures correctives prévues à l'article VI, compenser la totalité des effets sur le commerce exercés par une subvention versée pour un produit de façon que le commerce redevienne ce qu'il aurait été en l'absence de subvention.

3.7 Le Canada a contesté cet argument en faisant valoir que, si on l'acceptait, il élargirait la portée de l'article VI et permettrait ainsi de percevoir des droits compensateurs d'un montant arbitraire pour compenser les effets d'une subvention sur le commerce. Il a ajouté que cet argument conduisait à penser que la notification d'une subvention conformément à l'article XVI signifiait ipso facto qu'il s'agissait d'une subvention passible d'un droit compensateur. Il a souligné que, si l'article XVI avait pour objet d'identifier les subventions affectant le commerce, il ne donnait aucunement à penser qu'il s'agirait nécessairement de subventions passibles d'un droit compensateur. Il fallait établir que tel était le cas conformément aux dispositions de l'article VI et du Code des subventions. Le Canada considérait que l'argumentation des Etats-Unis résultait de la confusion de deux concepts séparés et distincts qui intervenaient dans une enquête en matière de droits compensateurs. L'identification et la mesure d'une subvention passible d'un tel droit étaient séparées et distinctes de la question de savoir si les importations subventionnées causaient un préjudice. C'était uniquement dans le contexte de l'évaluation du préjudice que la question des effets sur le commerce se posait. L'argument des Etats-Unis selon lequel on pouvait fixer les droits compensateurs au niveau nécessaire pour compenser les effets d'une subvention sur le commerce était donc fondé sur une interprétation erronée des articles VI et XVI. L'article VI permettait de percevoir des droits compensateurs, mais seulement à concurrence du montant de la subvention que l'on savait avoir été accordée, et uniquement si l'on pouvait démontrer que les importations subventionnées causaient un préjudice important. Indiscutablement, les auteurs de cet article s'étaient préoccupés des effets des subventions. Ils s'étaient cependant souciés également de l'emploi abusif de mesures compensatoires et en avaient donc soigneusement circonscrit l'usage.

---

<sup>1</sup>IBDD, S9/200, paragraphe 10.

<sup>2</sup>IBDD, S9/201, paragraphe 10.

<sup>3</sup>Rapport de New York, Doc. EPCT/34 des Nations Unies, page 28 (1947), citation reprise dans l'index analytique de l'Accord général, article XVI-12, paragraphe 4.

3.8 Les Etats-Unis ont aussi fait valoir que l'article VI n'établissait pas de norme spécifique pour déterminer l'existence d'une subvention ou la mesurer. Ils considéraient que rien dans le libellé, les interprétations successives et l'objet de l'article VI ne justifiait les limitations auxquelles le Canada entendait assujettir les mesures correctives prévues dans cet article. Au contraire, le texte et la genèse de l'article VI ne faisaient apparaître aucune restriction de ce genre. Par exemple, les Etats-Unis avaient codifié différentes normes pour satisfaire à différentes prescriptions concernant les mesures compensatoires. L'article 771A établissait des normes pour les subventions en amont sur la plupart des produits. Une norme distincte, concernant spécifiquement les produits agricoles, était codifiée à l'article 771B. Un troisième exemple était la "règle de la maison de commerce", en vertu de laquelle le DOC totalisait les subventions reçues par les producteurs de la marchandise et les subventions reçues par la maison de commerce pour déterminer la subvention nette dont bénéficiait la marchandise. En l'absence d'une telle méthode, les producteurs pourraient éviter l'application de droits compensateurs en vendant par l'intermédiaire de maisons de commerce non subventionnées qui demanderaient à être exclues des constatations finales de la nécessité d'appliquer un droit compensateur et l'obtiendraient. Aucune de ces normes n'était expressément imposée - ni expressément interdite - par l'Accord général.

3.9 Le Canada considérait que l'interprétation donnée par les Etats-Unis des droits découlant de l'article VI était dangereuse parce qu'ainsi l'on risquait d'assujettir des produits à des droits compensateurs en se fondant sur des subventions accordées pour d'autres produits alors qu'il n'y avait pas eu d'enquête appropriée sur le montant des subventions. Cette interprétation était fondée sur l'idée que l'article VI devrait donner à une partie contractante le droit absolu de faire en sorte que l'on n'évite pas le paiement des droits compensateurs sur les intrants. Elle faisait litière du droit d'un exportateur à une enquête appropriée pour déterminer si des droits compensateurs devaient être appliqués. Une telle interprétation faussait le sens de l'article et le rendrait impropre à empêcher les pays d'appliquer des droits compensateurs lorsqu'il n'y avait pas de preuve que les produits bénéficiaient d'une subvention ou que la constatation relative au montant de la subvention était fondée sur la réalité économique.

3.10 De l'avis des Etats-Unis, le Canada avait le tort de confondre l'application d'une norme avec la détermination de l'existence d'une subvention. La norme était contenue dans la disposition législative applicable. La détermination de l'existence d'une subvention était établie au cours d'une enquête. Le DOC avait réuni les informations dont il avait besoin, après une enquête approfondie, pour la détermination spécifique de l'existence d'une subvention accordée pour la viande de porc, fraîche, réfrigérée ou congelée en provenance du Canada. Donc, il avait bien fait la "détermination" nécessaire de l'existence d'une subvention.

#### Article 771B de la Loi douanière de 1930

3.11 Le Canada a fait valoir que, même si les conditions énoncées à l'article 771B étaient remplies, cela ne satisfaisait pas à la prescription de l'article VI:3 selon laquelle il fallait déterminer le montant de la subvention. La décision de recourir à l'article 771B de la Loi douanière de 1930 obligeait simplement le DOC à considérer que les subventions versées aux producteurs de produits agricoles bruts étaient répercutées sur les transformateurs de ces produits si deux conditions étaient remplies: a) la demande du produit d'amont dépendait essentiellement de celle du produit d'aval, et b) l'opération de transformation n'ajoutait qu'une valeur limitée au produit agricole brut. Ces deux "critères" étaient tout à fait insuffisants pour déterminer si les subventions sur un intrant agricole étaient intégralement répercutées. Le secteur agricole n'avait rien de particulier qui justifie des "critères" spécialisés de ce genre. En fait, ils pouvaient s'appliquer à un nombre quelconque de produits différents à divers stades de la production et n'indiqueraient pas sans ambiguïté la mesure dans laquelle les subventions sur un intrant étaient répercutées, le cas échéant, sur un produit à un stade de transformation plus avancé. D'autre part, le premier critère prévu à l'article 771B pourrait avoir un certain intérêt pour des produits vendus sur un marché isolé. Par contre, s'il était appliqué à des produits agricoles qui faisaient l'objet d'échanges internationaux, il ne donnait aucune indication sur le degré de subventionnement indirect.

Dans le cas de la viande de porc et des porcs, il allait de soi que la demande de porcs dépendait substantiellement de celle de viande de porc. Toutefois, dans le cas des porcs canadiens, la demande ne dépendait pas seulement de la demande de viande de porc canadienne, mais aussi de la demande américaine. Puisque les éleveurs canadiens ne dépendaient pas uniquement des transformateurs canadiens pour écouler leur production, ces derniers n'avaient pas la puissance commerciale nécessaire pour obtenir des premiers les subventions que ceux-ci pourraient avoir reçues. Ce critère paraissait avoir été conçu pour un marché isolé, sans qu'il soit dûment tenu compte de l'incidence du commerce international sur la demande de produits agricoles non transformés. Le second critère n'avait pas d'intérêt pour déterminer si les subventions versées aux producteurs d'un intrant bénéficiaient aux transformateurs de celui-ci. C'était la nature de l'offre et de la demande de porcs qui déterminait le degré de subventionnement indirect, et non la proportion de valeur ajoutée.

3.12 Les Etats-Unis ont répondu que le problème en cause était un problème de méthodologie particulier dont l'Accord général ne faisait pas mention. A leur sens, une subvention qui avait une incidence sur le commerce d'un produit agricole brut en aurait nécessairement une sur le commerce d'un produit obtenu exclusivement à partir du produit brut puisque la production de l'un était inextricablement liée à celle de l'autre. L'article 771B avait été promulgué pour prendre en compte les conditions commerciales et économiques particulières à certaines branches de production agricole du point de vue du versement de subventions et de l'efficacité des mesures compensatoires sanctionnées par l'Accord général. En fait, un produit agricole brut était souvent affecté intégralement à la fabrication d'un produit transformé. De même, un produit provenant d'un produit agricole brut comportait souvent une proportion substantielle du produit brut. Lorsque ces circonstances coexistaient, une subvention qui avait une incidence sur la production du produit brut en avait nécessairement une sur le commerce du produit obtenu exclusivement à partir du produit brut puisque la production de l'un était inextricablement liée à celle de l'autre. A cet égard, un droit compensateur appliqué uniquement au produit brut ne compenserait pas la totalité des effets exercés sur le commerce par la subvention sur ce produit parce qu'il y aurait simplement un déplacement de la production - et des effets de la subvention - vers le produit obtenu exclusivement à partir du produit brut. Les statistiques réunies par le Département de l'agriculture des Etats-Unis avant la promulgation de l'article 771B étayaient amplement cette thèse. Selon une circulaire de septembre 1986 publiée par le Département de l'agriculture des Etats-Unis, "environ 215 000 à 225 000 tonnes de viande de porc, fraîche, réfrigérée et congelée pourraient être importées du Canada en 1986, ce qui constitue une augmentation de quelque 20 pour cent par rapport à 1985 et représente largement l'équivalent viande des importations de porcs qui n'auront pas été effectuées en 1986. Les importations de viande de porc ne sont pas assujetties à un droit compensateur". L'article 771B avait pour objet de remédier à ces situations par une application stricte de la loi dans les cas où, d'après les faits mis en évidence par l'enquête, la production du produit agricole brut et celle du produit agricole transformé étaient inextricablement liées. Les deux conditions établies par l'article 771B étaient pleinement compatibles avec la lettre de l'article VI:3 et l'esprit de l'article VI. Autrement dit, un droit perçu uniquement sur le produit brut ne compenserait pas la totalité des effets exercés sur le commerce par la subvention sur ce produit parce qu'il y aurait simplement un déplacement de la production au profit du produit transformé, ce qui serait contraire à l'objet des mesures correctives prévues par l'article VI.

3.13 Le Canada a répondu que, si la loi avait trait aux déplacements de production, l'article 771B aurait dû contenir des dispositions se rapportant directement à cette question. Par exemple, on aurait pu s'attendre à une prescription selon laquelle les droits compensateurs devraient avoir été perçus sur le produit agricole brut avant le déclenchement du dispositif prévu à l'article 771B. En outre, il aurait pu être spécifié que le DOC devrait examiner la mesure dans laquelle il y avait, le cas échéant, déplacement de production. Or, ni le DOC ni la Commission du commerce international n'avaient examiné l'incidence du droit compensateur appliqué aux porcs sur le commerce de la viande de porc pour déterminer s'il y avait déplacement de production. Qu'il soit nécessaire ou non à cet égard, l'article 771B devait être compatible avec les obligations découlant de l'Accord général. La possibilité

d'un déplacement de production - et le Canada considérait que rien ne prouvait que tel était le cas pour la viande de porc - ne justifiait pas une mesure incompatible avec l'Accord général. Une loi qui exigeait la perception de droits compensateurs sans que l'on ait analysé convenablement le degré de subventionnement réel n'avait aucune justification. Les Etats-Unis ont répondu que les éléments de preuve présentés au cours de l'enquête menée par le DOC confirmaient que les autorités canadiennes elles-mêmes avaient signalé que les éleveurs canadiens avaient commencé à abattre les porcs qu'ils expédiaient aux Etats-Unis et à exporter de la viande à cause de "l'effet de la mesure compensatoire". En outre, les Etats-Unis ont souligné que, lorsqu'il avait examiné l'article 771B relatif aux produits agricoles transformés, le Congrès disposait d'éléments de preuve concrets du déplacement de production intervenu après l'entrée en vigueur du droit compensateur sur les porcs.

3.14 Le Canada a aussi indiqué que, s'il pouvait être nécessaire d'avoir la possibilité de prendre des mesures compensatoires à l'égard d'un subventionnement indirect dans le secteur agricole, toute mesure de ce genre devait être compatible avec les obligations découlant de l'Accord général. Qu'une partie contractante considère qu'elle avait des raisons suffisantes de prendre de telles mesures ne justifiait pas que celles-ci soient incompatibles avec l'Accord général. En outre, les deux critères qu'imposait l'article 771B n'étaient pas précis et laissaient aux autorités américaines d'amples possibilités de procéder à des déterminations arbitraires et vagues. Aucune norme ne précisait ce qu'était une valeur ajoutée "limitée". Rien n'indiquait comment les autorités américaines déterminaient si la demande du produit d'amont dépendait substantiellement de celle du produit d'aval. Cette incertitude était contraire à l'article VI qui exigeait que les faits soient établis avant qu'un droit compensateur soit perçu. Le Canada était d'avis que, pour déterminer la mesure dans laquelle la subvention était répercutée, il fallait prendre en compte divers autres facteurs, selon les cas. En l'occurrence, l'un des éléments qui avait une importance fondamentale était l'intégration des marchés canadien et américain des porcs et de la viande de porc, qui limitait la mesure dans laquelle des subventions versées aux éleveurs canadiens étaient répercutées sur les producteurs canadiens de viande de porc. En Amérique du Nord, les marchés canadien et américain des porcs et de la viande de porc étaient intégrés. De ce fait, il n'y avait pas de différence entre les prix (ajustés en fonction des frais de transport et autres) que recevaient les producteurs de viande de porc et de porcs de l'un et l'autre pays. Si les exportations de ces produits étaient importantes pour le Canada (environ 25 pour cent de la production canadienne), elles ne représentaient normalement pas plus de 4 pour cent du marché américain. En conséquence, les prix en Amérique du Nord étaient déterminés essentiellement par la situation de l'offre et de la demande aux Etats-Unis. Le gouvernement et les producteurs américains admettaient que "le marché de la viande de porc pouvait être considéré comme un marché nord-américain plutôt que comme des marchés américain et canadien distincts".<sup>1</sup> Le marché des porcs était pareillement intégré, et les transformateurs américains continuaient d'importer des porcs canadiens malgré le droit compensateur que les Etats-Unis appliquaient à ces importations. Etant donné l'intégration des marchés des porcs et de la viande de porc, les éleveurs canadiens, lorsqu'ils déterminaient où ils vendraient leurs porcs, avaient deux possibilités: les vendre aux transformateurs américains ou aux transformateurs canadiens. Ils vendraient bien entendu à ceux qui leur offriraient le meilleur prix (net des différents frais liés à la vente, tels que les frais d'expédition). Si le marché canadien était isolé et que l'on constate que les subventions versées aux éleveurs de porcs de ce pays avaient une incidence sur l'offre de ces animaux, on pourrait s'attendre que les prix des porcs canadiens baissent. mais, étant donné l'intégration du marché nord-américain, toute réaction de ce genre de l'offre au Canada aurait une incidence négligeable sur les prix des porcs nord-américains et canadiens. Pour étayer sa position, le Canada a fourni les renseignements statistiques qui l'avaient amené à conclure que les prix des porcs n'avaient pas sensiblement baissé et que les subventions prétendument versées aux éleveurs canadiens n'étaient pas répercutées de manière substantielle sur les producteurs de viande de porc. Il était nécessaire de procéder

---

<sup>1</sup>Fresh, Chilled, or Frozen Pork from Canada, Investigation n° 701-TA-298 (Final), USITC Publication 2218, septembre 1989, page A-45.

à une enquête sur les subventions indirectes, en tenant compte des facteurs économiques pertinents, pour déterminer si, et dans quelle mesure, les subventions prétendument accordées aux éleveurs de porcs étaient répercutées sur les transformateurs canadiens.

3.15 Les Etats-Unis ont répondu que les critères indiqués à l'article 771B avaient été spécifiquement conçus pour un problème très particulier. Si cet article ne définissait pas précisément le type d'opération de transformation qui n'ajoutait "qu'une valeur limitée" à un produit particulier tel que les porcs, la genèse de cette disposition indiquait qu'elle impliquait que l'on détermine si l'opération permettant de transformer le produit brut devait ajouter à celui-ci une valeur notable, ou modifier d'une autre façon son caractère essentiel. Pour déterminer si la demande du produit d'amont dépendait substantiellement de celle du produit d'aval, le DOC devait analyser si la production du produit agricole brut était affectée presque exclusivement au produit faisant l'objet de l'enquête. Les Etats-Unis ont répondu également que le fait que l'on doive considérer ou non l'Amérique du Nord comme un marché intégré unique n'avait pas d'importance pour la détermination du montant de la subvention. En outre, le prix des produits vendus comme produits de base, qui était déterminé par l'offre et la demande globales, était essentiellement le même pour tous les produits de base vendus à un moment donné sur un marché particulier. S'il était appliqué aux produits agricoles de base, le critère indiqué à l'article 771A pour les subventions en amont minimiserait le droit compensateur et permettrait d'une façon générale d'en éluder le paiement. Ainsi, sur un marché où l'on ne pouvait qu'accepter les prix fixés, comme dans le cas des produits agricoles de base visés par l'article 771B, il serait vain d'essayer de mettre en évidence les effets sur les prix signalés par le Canada. En vertu de l'article 771B, les subventions sur les produits agricoles transformés étaient mises en évidence par l'existence des deux facteurs, à savoir a) la demande du produit d'amont dépendait substantiellement de celle du produit d'aval et b) l'opération de transformation n'ajoutait qu'une valeur limitée au nouveau produit. Les Etats-Unis ont fait observer qu'avec la méthode proposée par le Canada pour déterminer le montant des subventions sur le produit transformé, on mesurait le glissement global des prix résultant des modifications de l'offre du produit primaire causées par le subventionnement. Selon cette méthode, on admettait qu'il y avait subventionnement du produit transformé sur la base des subventions versées pour le produit primaire. On reconnaissait aussi que ces subventions avaient une incidence sur l'offre de porcs, et on affirmait tout simplement que, dans le contexte du "marché nord-américain", l'incidence de la subvention sur les prix était minime. Les Etats-Unis ne pensaient pas que la méthode indiquée par le Canada ait un intérêt particulier pour déterminer comment mesurer de façon appropriée les subventions sur les produits transformés. Selon cette approche, il semblait que plus le marché considéré était grand, moins la subvention avait d'effets, et par conséquent, moins la proportion dans laquelle le Canada considérait qu'elle pouvait être répercutée serait élevée. Autrement dit, plus la part de marché globale du pays accordant la subvention serait petite, moins la proportion de la subvention qui serait censée être "répercutée" serait grande, puisque moins l'incidence de la subvention serait manifeste dans le glissement de prix global. Les Etats-Unis ne voyaient pas l'intérêt d'arriver à un résultat qui permettrait d'annuler une ordonnance valide portant application d'un droit compensateur sur un produit primaire par une opération de transformation mineure et facile à réaliser. Or, la méthode indiquée par le Canada le permettrait, même s'il était patent que les subventions sur les porcs avaient atteint en moyenne 17 dollars canadiens par tête et qu'il y avait eu déplacement de production.

3.16 Le Canada a répondu qu'il n'avait pas demandé aux Etats-Unis d'effectuer une analyse des différences de prix afin de déterminer dans quelle mesure les subventions sur les intrants bénéficiaient au produit qui faisait l'objet d'une enquête en matière de droits compensateurs. Il leur avait suggéré différentes méthodes qui, à son sens, satisfaisaient aux prescriptions de l'article VI. Or, les Etats-Unis avaient refusé d'utiliser une autre méthode. Dans le cas de produits tels que la viande de porc et les porcs en Amérique du Nord, les marchés étaient concurrentiels. Il y avait un grand nombre d'acheteurs et de vendeurs indépendants, dont aucun ne pouvait à lui seul influencer sur les prix du marché qui étaient fixés dans des transactions effectuées dans des conditions de pleine concurrence. De ce fait, si les transformateurs devaient bénéficier de subventions accordées aux éleveurs canadiens, les avantages

ne pourraient être répercutés que si les subventions faisaient augmenter la production de porcs et entraînaient une baisse des prix du marché. Si le marché était intégré verticalement ou dominé par quelques très gros acheteurs ou vendeurs, il serait peut-être possible d'utiliser d'autres mécanismes pour transférer les avantages de la subvention, par exemple des ristournes. mais tel n'était pas le cas sur le marché nord-américain. Le Canada considérait que, dans une analyse appropriée des subventions sur les intrants, il faudrait examiner l'incidence des subventions sur les prix pour déterminer si le produit faisant l'objet de l'enquête bénéficiait d'un avantage. Le recours à l'article 771B empêchait les autorités américaines d'effectuer une analyse appropriée des subventions sur les intrants pour déterminer dans quelle mesure, le cas échéant, celles-ci bénéficieraient au produit faisant l'objet de l'enquête. Du fait qu'ils ne procédaient pas à cette analyse, les Etats-Unis manquaient à leurs obligations au titre de l'article VI et percevaient indûment des droits compensateurs. Quant au déplacement de production, le Canada estimait que, dans la mesure où il existait, c'était une réaction tout à fait naturelle à l'application d'un droit compensateur. Si un tel droit leur était imposé, les opérateurs intervenant sur le marché chercheraient naturellement un moyen d'éviter d'avoir à le payer. Une distinction avait cependant été établie entre ce que l'on faisait pour éviter une obligation d'acquitter un droit imposée par la loi et ce que l'on faisait pour échapper à celui-ci. Le risque d'un déplacement de production ne permettait pas à un pays de prendre des mesures incompatibles avec l'Accord général, d'autant plus que celui-ci prévoyait déjà un mécanisme pour régler ce genre de cas au moyen d'une enquête en conformité des obligations découlant de l'article VI. En outre, selon les renseignements statistiques fournis par le Canada, les exportations de viande de porc à destination des Etats-Unis ne s'étaient pas accélérées une fois que le droit compensateur avait été appliqué aux porcs.

3.17 Les Etats-Unis ont dit que l'affaire de la viande de porc n'était pas le seul cas dans lequel les dispositions de l'article 771B avaient été appliquées. Ils avaient une pratique administrative traditionnelle dans les enquêtes en matière de droits compensateurs portant sur des produits agricoles transformés à l'occasion desquelles il avait été constaté, pour les mêmes raisons que dans l'affaire à l'examen, que les subventions accordées aux producteurs d'un produit brut étaient en fait octroyées aux producteurs du produit transformé. Dans tous ces cas, le DOC avait considéré que, lorsque le degré de valeur ajoutée était faible et que le rôle du producteur consistait simplement à préparer le produit pour le prochain utilisateur, on ne devait pas qualifier le produit brut d'"inquant" alors qu'il s'agissait en réalité du même produit au stade précédent. Cette approche n'était pas particulière aux Etats-Unis. En fait, le gouvernement canadien lui-même avait constaté, dans une de ses propres procédures en matière de droits compensateurs et dans des circonstances très semblables à celles de l'affaire à l'examen, que les subventions accordées aux producteurs d'un produit agricole brut bénéficiaient au produit transformé. Dans la détermination positive finale de la nécessité d'appliquer un droit compensateur aux importations de viande de boeuf désossée destinée à la transformation en provenance de la Communauté économique européenne, le gouvernement canadien 1) avait considéré que les subventions accordées aux producteurs d'un produit agricole brut (les vaches de réforme) étaient octroyées aux producteurs d'un produit transformé (la viande de boeuf désossée destinée à la transformation), et 2) avait attribué la totalité des subventions sur le produit agricole brut au produit transformé qui faisait l'objet de l'enquête. En conséquence, bien que le gouvernement canadien prétende aujourd'hui devant le Groupe spécial que les Etats-Unis avaient fait un usage abusif des dispositions de l'article VI:3 en appliquant l'article 771B, sa propre pratique démontrait en fait le contraire.

3.18 Selon le Canada, les décisions prises dans l'affaire des droits compensateurs sur la viande de boeuf destinée à la transformation en provenance de la CEE n'étaient pas à prendre en compte puisque les autorités canadiennes avaient considéré que les producteurs de bovins et les transformateurs faisaient partie de la même branche de production. De ce fait, une subvention versée aux producteurs de bovins avait été considérée comme octroyée à l'ensemble de la branche de production et il n'avait pas été nécessaire de déterminer dans quelle mesure elle avait été répercutée. Pour ce qui était des porcs et de la viande de porc, la Commission du commerce international avait constaté à deux reprises qu'il s'agissait de branches de production distinctes. Le Canada a également fait valoir que l'affaire de la

viande de boeuf portait sur des subventions à l'exportation. Les subventions indirectes représentaient une proportion très faible de la subvention totale passible d'un droit compensateur, puisqu'elles ne constituaient que 0,1 et 14 pour cent du droit sur la viande de boeuf originaire du Danemark et d'Irlande, respectivement. Dans l'affaire de la viande de porc, il n'y avait pas eu de subventions à l'exportation et le droit compensateur appliqué par les Etats-Unis était à 98,9 pour cent motivé par le fait que ceux-ci supposaient que toutes les subventions accordées aux éleveurs de porcs bénéficiaient aux transformateurs. Le Canada a également souligné que la Communauté n'avait jamais discuté avec lui de la mesure des subventions indirectes. Si elle l'avait fait, le Canada aurait été prêt à prendre ses arguments en considération. Par contre, dans l'affaire de la viande de porc, le Canada avait officiellement demandé à deux reprises au Etats-Unis de mener une enquête appropriée. Ceux-ci avaient refusé d'envisager d'autres solutions que de recourir à l'article 771B parce que leur législation, qui avait force exécutoire, interdisait au DOC de le faire.

#### Détermination de l'existence et montant de la subvention

3.19 De l'avis du Canada, les Etats-Unis n'avaient pas déterminé, par un examen de tous les faits pertinents, la mesure dans laquelle, le cas échéant, les subventions versées aux éleveurs de porcs étaient indirectement répercutées sur les producteurs de viande de porc. De ce fait, leur décision d'appliquer un droit dépassant 0,000856 dollar par kg était incompatible avec l'article VI:3 de l'Accord général. Dans sa quasi-totalité, c'est-à-dire à 98,9 pour cent, le droit compensateur appliqué par les Etats-Unis aux importations de viande de porc canadienne était attribuable aux subventions prétendument versées aux éleveurs de porcs, et 1,1 pour cent seulement était attribuable aux subventions versées directement aux producteurs de viande de porc. L'article VI:3 de l'Accord général faisait obligation aux parties contractantes de ne pas percevoir de droits compensateurs dépassant le montant de la subvention que l'on savait avoir été accordée, directement ou indirectement, pour le produit en question. Cette obligation était renforcée dans le Code des subventions qui interprétait l'article VI de l'Accord général. Aux termes de l'article 4:2 du Code, "il ne sera perçu sur un produit importé aucun droit compensateur dépassant le montant de la subvention dont l'existence aura été constatée, calculé en termes de subvention par unité du produit subventionné et exporté". Sur la base de l'enquête menée par le DOC, le seul droit compensateur justifié était celui qui équivalait au montant de la subvention dont on savait qu'elle avait été accordée directement aux producteurs de viande de porc. En l'occurrence, ces subventions se chiffraient à 0,000856 dollar (canadien) par kg (contre 0,0791 dollar par kg pour les subventions versées aux éleveurs de porcs). Tout droit dépassant ce montant contrevenait à la consolidation tarifaire que les Etats-Unis avaient négociée pour les produits à base de viande de porc.

3.20 Les Etats-Unis ne considéraient pas que l'article VI de l'Accord général exigeait qu'ils appliquent une norme et une méthode d'analyse - une analyse de la "répercussion" spécialement conçue pour les cas où des intrants étaient en cause - pour tous les produits, indépendamment du fait que la base sur laquelle s'appuyait une norme ou une méthode particulière pouvait ne pas convenir pour tous les produits. L'argument du Canada n'était tout simplement pas étayé par le texte ni par les interprétations antérieures de l'Accord général. L'interprétation stricte proposée par le Canada compromettrait l'efficacité des mesures correctives prévues à l'article VI. Ainsi, l'application stricte de l'article 771B, dont témoignaient les faits de la cause, était pleinement compatible avec le texte et la genèse de l'article VI, qui d'ailleurs la sous-tendaient. Par exemple, dans cette enquête, l'article 771B 1) faisait obligation au DOC de déterminer si la demande de porcs dépendait substantiellement de celle de viande de porc. Les multiples informations réunies par le DOC démontraient que la demande de porcs dépendait entièrement de celle de viande de porc. En d'autres termes, il n'y avait pratiquement pas de demande de porcs pour d'autres raisons que la production ultérieure de viande. L'article 771B 2) faisait obligation au DOC de déterminer si les opérations de transformation des porcs en viande n'ajoutaient qu'une valeur limitée au produit. Se fondant sur son analyse, qui indiquait que la valeur ajoutée par le type d'opérations effectivement réalisées par les transformateurs était de 20 pour cent, le DOC avait conclu que l'opération de transformation des porcs en viande n'avait ajouté qu'une valeur limitée au produit puisqu'elle n'avait

pas modifié le caractère essentiel du porc vivant. Après avoir déterminé que le lien entre le porc vivant et la viande de porc correspondait aux prescriptions établies à l'article 771B, paragraphes 1) et 2), le DOC avait considéré que les subventions versées pour les porcs étaient accordées à la fabrication, à la production ou à l'exportation de viande de porc fraîche, réfrigérée et congelée. Les éléments de preuve obtenus par le DOC au cours de son enquête étayaient également sa décision d'utiliser le pourcentage de viande obtenue à partir d'un porc pour déterminer l'équivalent, en viande fraîche, réfrigérée ou congelée, du porc bénéficiant de la subvention. L'équivalent carcasse fraîche d'un porc vendu sur le marché canadien était de 79,5 pour cent en moyenne. Ce coefficient de rendement mesurait le ratio du poids carcasse parée fraîche au poids du porc vivant. Il déterminait aussi en partie le prix payé par le conditionneur à l'éleveur. Enfin, et c'était l'élément le plus important, ce pourcentage était utilisé dans le Programme tripartite et le Programme de garantie de stabilisation du revenu agricole du Québec - les deux principaux programmes de subventions visés par l'enquête - pour calculer les versements aux éleveurs de porcs. Par conséquent, puisque le coefficient de conversion de 79,5 pour cent était le plus proche de la proportion de viande tirée de l'animal, il était raisonnable et pleinement compatible avec les obligations découlant pour les Etats-Unis de l'article VI que le DOC l'utilise pour déterminer l'équivalent, en viande fraîche, réfrigérée et congelée, de l'animal qui bénéficiait de la subvention. Le DOC avait donc déterminé comme il le fallait l'existence d'une subvention et son montant, en se fondant sur les faits et les circonstances consignés dans le rapport administratif de l'enquête sur la viande de porc fraîche, réfrigérée et congelée.

#### IV. CONSTATATIONS

4.1 Le Groupe spécial a noté que les questions juridiques dont il était saisi résultaient essentiellement des faits et arguments suivants: à la suite d'une requête du Conseil national des producteurs de viande de porc, les Etats-Unis avaient appliqué un droit compensateur à la viande de porc fraîche, réfrigérée et congelée en provenance du Canada. Les subventions que ce droit était destiné à compenser étaient principalement des subventions versées par le gouvernement canadien aux éleveurs de porcs. Lorsqu'elles avaient déterminé qu'un droit compensateur devait être perçu, les autorités américaines avaient appliqué l'article 771B, récemment ajouté à la Loi douanière de 1930. Conformément à cette disposition, les subventions dont il a été constaté qu'elles sont accordées aux producteurs d'un produit agricole brut seront réputées avoir été accordées à la production de produits obtenus à partir du produit brut si deux conditions ont été remplies, à savoir,

- "1) si la demande du produit d'amont dépend substantiellement de celle du produit d'aval, et
- 2) si l'opération de transformation n'ajoute qu'une valeur limitée au produit brut."

Ayant constaté que la demande de porcs dépendait substantiellement de celle de viande de porc et que la transformation de l'animal vivant en viande n'ajoutait qu'une valeur limitée au produit, les autorités américaines ont décidé, conformément à l'article 771B, que les subventions accordées aux éleveurs de porcs canadiens seraient réputées avoir été accordées à la production de viande de porc.

4.2 Le Canada a fait valoir que les Etats-Unis, en percevant un droit compensateur sur cette base, ne s'étaient pas conformés à l'article VI:3 de l'Accord général, dont le passage pertinent est libellé comme suit:

"Il ne sera perçu sur un produit ... aucun droit compensateur dépassant le montant estimé ... de la subvention que l'on sait avoir été accordée, directement ou indirectement, ... à la production ... dudit produit ... "

4.3 Le Groupe spécial a noté que les parties ne contestaient pas que le Canada avait accordé des subventions aux éleveurs de porcs, que ceux-ci et les producteurs de viande de porc constituaient des

branches de production distinctes qui réalisaient des transactions dans des conditions de pleine concurrence et que les subventions accordées aux éleveurs pouvaient avoir constitué indirectement des subventions à la production de viande de porc. Le seul point sur lequel les parties n'étaient pas d'accord était celui de savoir si les Etats-Unis avaient agi en conformité de l'article VI:3 lorsqu'ils avaient déterminé qu'une subvention égale au montant total de la subvention versée aux éleveurs de porcs avait été accordée à la production de viande de porc, uniquement parce qu'il avait été constaté que la demande de porcs dépendait substantiellement de celle de viande de porc et que la transformation de l'animal en viande n'ajoutait qu'une valeur limitée au produits.

4.4 Le Groupe spécial a examiné cette question en se référant au libellé de l'article VI:3, au lien entre cette disposition et l'article XVI, et à l'objet de l'article VI:3. Dans son examen, il a tenu compte du fait que l'article VI:3 constitue une exception aux principes fondamentaux de l'Accord général, à savoir que l'importation de produits repris dans une liste de concessions ne doit pas être soumise à des impositions autres que les droits de douane proprement dits, qui ne doivent pas être plus élevés que ceux de cette liste (article II:1 b)), et que les impositions de toute nature perçues à l'occasion de l'importation doivent être conformes au principe de la nation la plus favorisée (article premier, paragraphe 1). Le Groupe spécial a également noté dans ce contexte que des mesures commerciales discriminatoires ne pouvaient être prises en conformité de l'Accord général que dans des conditions expressément définies (par exemple à l'article XXIII:2). Se fondant sur la pratique suivie par les PARTIES CONTRACTANTES dans des affaires précédentes (voir IBDD, S30/174 et S35/69-70; L/6513, page 38; L/6568, pages 28-29), le Groupe spécial a constaté que l'article VI:3, qui constituait une exception aux principes fondamentaux de l'Accord général, devait être interprété au sens strict et qu'il incombait aux Etats-Unis, partie qui se prévalait de l'exception, de démontrer qu'ils avaient satisfait aux prescriptions de cet article.

4.5 Le Groupe spécial a noté que, de l'avis des Etats-Unis, le terme subvention utilisé à l'article VI:3 devrait être interprété à la lumière de l'article XVI:1 et d'une décision des PARTIES CONTRACTANTES concernant la portée des obligations en matière de notification établies par cette disposition (IBDD, S9/198). Les Etats-Unis ont conclu, d'après les références aux effets sur le commerce que contiennent l'article XVI:1 et cette décision (IBDD, S9/201), que l'article VI:3 devrait être interprété comme permettant aux parties contractantes de compenser la totalité des effets d'une subvention sur le commerce.

4.6 Le Groupe spécial a considéré que la définition du terme subvention n'était pas en cause puisque les deux parties admettaient que les programmes canadiens en question constituaient des subventions; il s'agissait plutôt de savoir si, pour déterminer qu'une subvention accordée aux producteurs d'une branche avait été accordée à la production d'une autre branche, on pouvait se fonder uniquement sur une constatation de l'existence des conditions énoncées à l'article 771B (paragraphe 4.3). Le Groupe spécial a noté à cet égard que l'article VI:3 disposait qu'un droit compensateur perçu sur un produit ne devait pas dépasser le montant de la subvention accordée directement ou indirectement à la production "dudit produit". Il était donc clair que les Etats-Unis ne pouvaient percevoir un droit compensateur sur la viande de porc que s'il avait été déterminé qu'une subvention avait été accordée à la production de viande de porc; le simple fait que le commerce de la viande de porc soit affecté par les subventions versées aux éleveurs de porcs n'était pas suffisant. Le Groupe spécial a aussi noté que l'objet de l'article VI et celui de l'article XVI étaient fondamentalement différents: la première disposition donne le droit de réagir unilatéralement aux subventions alors que la seconde énonce des règles de conduite et des procédures relatives aux subventions. Le Groupe spécial a considéré que pour ces raisons il n'était pas justifié de conclure, parce qu'il était fait mention des effets sur le commerce à l'article XVI:1, que l'article VI:3 autorisait les parties contractantes à compenser la totalité des effets exercés sur le commerce par une subvention accordée aux producteurs d'un produit en percevant des droits compensateurs sur d'autres produits sans avoir déterminé que des subventions avaient été versées pour ces autres produits.

4.7 Le Groupe spécial a examiné les arguments généraux présentés par les Etats-Unis à l'appui de leur thèse, en particulier l'argument selon lequel, si l'on retenait l'interprétation donnée par le Canada, les agriculteurs seraient sans défense, dans tous les cas où des subventions sur des matières premières agricoles auraient une incidence sur le commerce de produits tirés de ces matières premières. Toutefois, il a noté que l'Accord général et le Code des subventions prévoyaient des mécanismes autres que les mesures compensatoires pour régler ces cas (voir les articles XVI:1 et XXIII de l'Accord général ainsi que les articles 8 et 13 du Code des subventions). En outre, il a constaté qu'un tel argument ne justifiait pas une interprétation de l'article VI:3 contraire à son libellé, qui était clair. Comme l'ont souligné des groupes spéciaux précédents (IBDD, S35/255; L/6568, pages 23-24 et L/6513, page 38), les procédures de règlement des différends ont pour objet d'assurer la mise en oeuvre des engagements existants; s'il est considéré que les mécanismes en vigueur ne sont pas suffisants, on ne peut les modifier que par voie de négociation.

4.8 Ayant constaté que l'article VI:3 n'autorise les parties contractantes à percevoir un droit compensateur sur un produit que s'il a été déterminé qu'une subvention a été accordée à la production de ce produit particulier, le Groupe spécial a examiné si, pour déterminer que les subventions versées aux éleveurs de porcs ont été accordées à la production de viande de porc, on peut se fonder uniquement sur une constatation de l'existence des conditions énoncées à l'article 771B. Il a noté que, selon les Etats-Unis, l'article VI:3 ne prescrit pas de méthode particulière pour déterminer si une subvention a été accordée pour un produit et que la méthode sur laquelle s'appuie l'article 771B est pleinement compatible avec l'objet de l'article VI:3. Il a signalé à cet égard que les mots utilisés à l'article VI:3, "que l'on sait" et "estimé", ainsi que les pratiques suivies par les parties contractantes pour appliquer cette disposition, telles qu'elles apparaissent dans la partie I du Code des subventions, indiquent que la décision concernant l'existence d'une subvention doit résulter d'un examen de tous les faits pertinents. Il a considéré qu'il ne s'agissait pas de savoir si les Etats-Unis avaient appliqué, pour établir les faits, une méthode compatible avec l'article VI:3, mais si les faits dont ils avaient tenu compte étaient tous les faits pertinents pour leur détermination. Le Groupe spécial a donc examiné si les Etats-Unis, lorsqu'ils avaient déterminé qu'une subvention était accordée à la production de viande de porc au Canada en se fondant sur une constatation de l'existence des conditions énoncées à l'article 771B, avaient démontré qu'ils avaient pris en compte tous les faits nécessaires pour satisfaire aux prescriptions de l'article VI:3.

4.9 Le Groupe spécial a constaté que, puisqu'il existait au Canada, pour les porcs et la viande de porc, des branches de production distinctes qui opéraient dans des conditions de pleine concurrence, on ne pouvait considérer que les subventions versées aux éleveurs de porc étaient accordées à la production de viande de porc que si elles avaient fait baisser les prix des porcs canadiens que payaient les producteurs de viande de porc de ce pays au-dessous de ceux qu'ils doivent payer pour les porcs qu'ils se procurent à des conditions commerciales auprès d'autres sources d'approvisionnement. Le Groupe spécial a reconnu sans réserve qu'il n'était pas nécessaire que dans tous les cas, particulièrement lorsqu'une seule branche de production était en cause, les subventions aient un effet sur les prix pour justifier un droit compensateur; il a simplement constaté que l'on ne pouvait considérer que les producteurs canadiens de viande de porc, en tant que branche de production distincte de celle des éleveurs de porcs et opérant dans des conditions de pleine concurrence, étaient subventionnés que si la subvention accordée à la production de porcs avait eu un effet sur les prix. Donc, pour déterminer que la production de viande de porc avait été subventionnée du fait de l'octroi de subventions aux éleveurs de porcs, il fallait examiner l'incidence des subventions sur le prix des porcs.

4.10 Le Groupe spécial a noté que, normalement, l'incidence d'une subvention accordée aux producteurs d'une matière première sur le prix que les transformateurs de cette matière doivent payer ne dépendait pas seulement de la proportion de matière consommée à l'état transformé et de la valeur ajoutée par la transformation. Il a donc constaté que les deux facteurs retenus par les Etats-Unis conformément

à l'article 771B, à savoir le fait que la demande de porcs dépendait substantiellement de celle de viande de porc et que la transformation en viande n'ajoutait qu'une valeur limitée au produit, ne permettaient pas de conclure que les subventions accordées aux éleveurs avaient fait baisser les prix des porcs canadiens payés par les producteurs de viande de porc de ce pays au-dessous de ceux qu'ils doivent payer pour les porcs qu'ils se procurent à des conditions commerciales auprès d'autres sources d'approvisionnement et que cette baisse équivalait au montant total de la subvention. Pour arriver à une telle conclusion, il faudrait examiner d'autres facteurs. Le Groupe spécial a noté qu'il ne lui appartenait pas d'identifier ces autres facteurs; il a cependant considéré qu'il pourrait s'agir par exemple de la mesure dans laquelle les porcs canadiens font l'objet d'un commerce international (parce qu'il est peu probable que la concurrence entre les éleveurs canadiens entraîne une baisse du prix intérieur des porcs équivalant au montant total des subventions si ces éleveurs peuvent exporter aux prix internationaux) et du coût unitaire de la production additionnelle de porcs que les subventions pourraient avoir causée (parce que la mesure dans laquelle cette production additionnelle influe sur le prix des porcs dépend en partie de son coût). Le Groupe spécial a donc conclu que l'on ne pouvait pas considérer que, lorsque les Etats-Unis avaient déterminé, en se fondant sur la constatation de l'existence des conditions énoncées à l'article 771B, que le gouvernement canadien avait accordé à la production de viande de porc une subvention égale au montant versé aux éleveurs de porcs, ils s'étaient fondés sur tous les faits nécessaires pour satisfaire aux prescriptions de l'article VI:3.

4.11 Ayant formulé cette constatation, le Groupe spécial a examiné la demande du Canada, qui souhaitait qu'il recommande le remboursement des droits compensateurs perçus. Il a noté que, dans une affaire précédente, les PARTIES CONTRACTANTES avaient demandé le remboursement d'un droit antidumping (IBDD, S32/73), et qu'un groupe spécial établi en vertu du Code des subventions et dont le rapport n'avait pas encore été adopté, avait recommandé le remboursement d'un droit compensateur (SCM/85, page 25). Toutefois, il a également noté que l'affaire dont il était saisi différait des affaires précédentes sur un point important. Dans ces affaires, les groupes spéciaux avaient constaté que les droits n'auraient absolument pas dû être perçus, dans l'un parce que l'on n'avait pas établi de lien de causalité entre les importations faisant prétendument l'objet d'un dumping et le préjudice causé à la branche de production nationale, et dans l'autre parce que la requête n'avait pas été présentée par la branche de production touchée. En l'espèce, le Groupe spécial n'a pas constaté que le droit compensateur n'aurait absolument pas dû être perçu. Il a simplement constaté que la détermination de l'existence d'une subvention accordée à la production de viande de porc n'avait pas été faite conformément à l'article VI:3. Il n'est pas exclu qu'une détermination de l'existence d'une subvention satisfaisant aux prescriptions de l'article VI:3 amène à conclure que les subventions accordées aux éleveurs de porcs bénéficient - du moins en partie - à la production de viande de porc. Dans ces conditions, le Groupe spécial n'a pas jugé bon de recommander aux PARTIES CONTRACTANTES de demander le remboursement immédiat des droits en question. Il a décidé de recommander aux PARTIES CONTRACTANTES de laisser les Etats-Unis choisir entre le remboursement de la fraction des droits destinée à compenser les subventions accordées aux éleveurs de porcs et une détermination de l'existence d'une subvention satisfaisant aux prescriptions de l'article VI:3, qui s'accompagnerait du remboursement des droits dans la mesure où ils dépassent un montant égal à la subvention dont on saurait ainsi qu'elle a été accordée à la production de viande de porc.

4.12 Le Canada a aussi demandé au Groupe spécial de recommander la suppression de l'article 771B. Le Groupe spécial a souligné que son mandat consistait à examiner la plainte du Canada exposée dans le document DS7/1, qui a trait à la perception de droits compensateurs sur la viande de porc et non à l'article 771B à proprement parler. En conséquence, le Groupe spécial s'est borné à formuler des recommandations concernant la viande de porc.

V. CONCLUSIONS

5.1 A la lumière des constatations énoncées ci-dessus, le Groupe spécial a conclu que les droits compensateurs appliqués par les Etats-Unis à la viande de porc fraîche, réfrigérée et congelée en provenance du Canada sont perçus de façon incompatible avec l'article VI:3 de l'Accord général parce que, lorsque les Etats-Unis ont déterminé que la production de viande de porc avait bénéficié de subventions, ils ne l'ont pas fait conformément aux prescriptions de cette disposition.

5.2 Le Groupe spécial recommande aux PARTIES CONTRACTANTES de demander aux Etats-Unis, soit de rembourser les droits compensateurs correspondant au montant des subventions accordées aux éleveurs de porcs, soit de faire une détermination de l'existence d'une subvention qui satisfasse aux prescriptions de l'article VI:3 et de rembourser les droits dans la mesure où ils dépassent un montant égal à la subvention dont on saura ainsi qu'elle a été accordée à la production de viande de porc.