

# ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

RESTRICTED

G/SCM/W/416/Suppl.2

14 septembre 1998

(98-3445)

Comité des subventions et des  
mesures compensatoires

## QUESTIONS ET REPONSES ET OBSERVATIONS CONCERNANT LE RAPPORT DU GROUPE D'EXPERTS INFORMEL (G/SCM/W/415/REV.2)

Note du Groupe d'experts informel

Supplément

### OBSERVATIONS DES DÉLÉGATIONS DU BRUNÉI DARUSSALAM, DE L'INDONÉSIE, DE LA MALAISIE, DU MYANMAR, DES PHILIPPINES ET DE LA THAÏLANDE CONCERNANT LA RECOMMANDATION DU GROUPE D'EXPERTS INFORMEL RELATIVE AU PARAGRAPHE 1 A) DE L'ARTICLE 6 ET À L'ANNEXE IV DE L'ACCORD SUR LES SUBVENTIONS ET LES MESURES COMPENSATOIRES

Conscientes des efforts déployés par le Groupe d'experts informel et de la persévérance dont il a fait preuve concernant la recommandation relative à l'interprétation du paragraphe 1 a) de l'article 6 et de l'annexe IV, conformément à la note de bas de page 53 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires ("Accord"), les délégations du Brunéi Darussalam, de l'Indonésie, de la Malaisie, du Myanmar, des Philippines et de la Thaïlande communiquent les observations suivantes afin de préciser leur position à ce sujet.

Le point que les délégations souhaitent soulever est, à leur sens, essentiel pour une interprétation équitable et logique du paragraphe 1 a) de l'article 6 et de l'annexe IV de l'Accord, qu'il faut envisager à la lumière des pratiques commerciales habituelles dans un système commercial multilatéral concurrentiel.

De l'avis des délégations susmentionnées, le paragraphe 1 a) de l'article 6 et l'annexe IV de l'Accord traitent de façon suffisamment détaillée des subventions accordées pendant et après la période de démarrage, ce qui rend superflu l'échelonnement des subventions dans le temps. Le paragraphe 7 de l'annexe IV a été introduit uniquement pour traiter les effets résiduels de subventions accordées avant l'institution de l'OMC et de façon à les intégrer dans le calcul des subventions en vigueur après l'institution de l'OMC.

À l'appui de cette position, les délégations susmentionnées avancent les arguments suivants:

**1. L'échelonnement des subventions accordées après l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC (ci-après désignées "subventions post-OMC") constituerait une modification de fait du paragraphe 1 a) de l'article 6 tel qu'il est appliqué en vertu de l'annexe IV de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord SMC).**

- a) Aux termes de l'article 6 de l'Accord SMC il est notamment prévu que:
- "6.1 Un préjudice grave au sens du paragraphe c) de l'article 5 sera réputé exister dans le cas:

- a) d'un subventionnement *ad valorem* d'un produit dépassant 5 pour cent; ..."
  - b) Se référant au paragraphe 1 a) de l'article 6, la note de bas de page 14 dispose que ce subventionnement *ad valorem* total sera calculé conformément aux dispositions de l'annexe IV de l'Accord SMC.
  - c) Le paragraphe 2 de l'annexe IV établit la règle générale<sup>1</sup> en vertu de laquelle "pour déterminer si le taux global de subventionnement dépasse 5 pour cent de la valeur du produit, la valeur dudit produit sera calculée comme étant la valeur totale des ventes de l'entreprise bénéficiaire durant la période de 12 mois la plus récente pour laquelle les données sur les ventes sont disponibles et qui précède la période pendant laquelle la subvention est accordée".
  - d) L'échelonnement des subventions, c'est-à-dire l'amortissement des avantages conférés par une subvention au-delà de la période pendant laquelle elle a été accordée, a pour effet d'accroître le niveau maximum *du montant des subventions pendant une période donnée* et de le porter à un niveau indéterminé supérieur à 5 pour cent, selon la période d'amortissement, ce qui vide de son sens le rapport entre le *montant et la période* défini au paragraphe 1 a) de l'article 6 et précisé dans l'annexe IV.
- 2. La limite<sup>2</sup> maximum du montant des subventions pendant une période donnée compte tenu de la présomption de l'existence d'un préjudice grave est mesurée par rapport au coût pour les pouvoirs publics plutôt qu'en fonction de la durée des effets sur les entreprises bénéficiaires à des fins comptables.**
- a) Même si des principes et pratiques comptables généralement acceptés peuvent autoriser les entreprises bénéficiaires à amortir certains apports de ressources à des fins de comptabilité analytique et/ou de calcul des pertes et profits, ces principes comptables sont uniquement pertinents pour ce qui est de la *durée des effets* sur les entreprises bénéficiaires et non du coût pour les pouvoirs publics.
  - b) Aux fins du paragraphe 1 a) de l'article 6, la durée des effets produits par des subventions sur les entreprises bénéficiaires n'est pas pertinente et seul l'est le coût pour les pouvoirs publics qui accordent la subvention. Selon le paragraphe 1 de l'annexe IV:

---

<sup>1</sup> Les paragraphes 3 et 5 de l'annexe IV constituent des "exceptions" à la règle générale. Cependant, aux fins du présent document, il serait suffisant d'établir que les paragraphes 3 et 5 de l'annexe IV ne sont que des variantes de la règle générale et que ce qui est défini au titre des paragraphes 2, 3 et 5 de l'annexe IV comme le montant maximum d'une subvention aux fins de la présomption de l'existence d'un "préjudice grave" renvoie au montant *actuel* des subventions accordées à une entreprise subventionnée par rapport aux résultats réalisés *antérieurement*, c'est-à-dire la valeur totale du montant actuel des subventions par rapport aux ventes au cours des 12 mois qui précèdent la période pendant laquelle la subvention est accordée.

Le paragraphe 4 de l'annexe IV renvoie au subventionnement "de démarrage" dont il est question dans le paragraphe 4 du présent document.

<sup>2</sup> L'emploi du terme "limite" concernant les taux définis au titre des paragraphes 2, 3, 4 et 5 de l'annexe IV ne doit pas être interprété de façon à laisser entendre que les subventions ne dépassant pas ces limites sont automatiquement autorisées. Tout au long du présent document, l'emploi du terme "limite" fait uniquement référence au niveau au-delà duquel il y a présomption de l'existence d'un préjudice grave.

- "1. Le calcul du montant d'une subvention aux fins du paragraphe 1 a) de l'article 6 se fera sur la base du coût de cette subvention pour les pouvoirs publics qui l'accordent." (non souligné dans le texte)

**3. Rien dans l'Accord SMC ne justifie l'échelonnement des subventions post-OMC.**

- a) Au titre du paragraphe 7 de l'annexe IV:

"7. Les subventions accordées avant la date d'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC, dont le bénéfice est affecté à une production future, seront comprises dans le taux global de subventionnement." (Ces subventions seront ci-après dénommées subventions "pré-OMC".)

- b) À l'exception du paragraphe 7 de l'annexe IV de l'Accord SMC, aucune disposition dudit accord, notamment en ce qui concerne les subventions post-OMC, n'autorise l'amortissement du bénéfice "affecté à une production future".
- c) En précisant que *seules* les subventions pré-OMC peuvent être amorties et incluses dans le taux global de subventionnement, le paragraphe 7 de l'annexe IV fait expressément la distinction entre les subventions pré- et post-OMC, excluant donc ces dernières du champ d'application des dispositions concernant l'échelonnement (ce qui correspond dans le texte à l'expression "dont le bénéfice est affecté à une production future").
- d) La différence de traitement entre les subventions pré- et post-OMC doit être comprise à la lumière du fait que, avant l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC, il n'existait aucune disposition similaire à celles du paragraphe 1 a) de l'article 6 et de l'annexe IV de l'Accord SMC.

**4. L'échelonnement des subventions post-OMC n'est pas compatible avec l'annexe IV de l'Accord SMC.**

- a) L'annexe IV ne fait pas de distinction entre les subventions récurrentes et les subventions non récurrentes. Il ne fait pas non plus de distinction entre les subventions ayant des effets à court terme et celles ayant des effets à long terme sur les entreprises bénéficiaires.
- b) L'annexe IV ne fait pas de distinction entre les subventions accordées pendant la période de démarrage<sup>3</sup> et les subventions accordées par la suite.<sup>4</sup>
- c) L'échelonnement, en fonction de leurs effets sur l'entreprise bénéficiaire, des subventions post-OMC accordées pendant la période de démarrage est incompatible avec le paragraphe 4 de l'annexe IV de l'Accord SMC. L'annexe IV fixe deux limites précises:

---

<sup>3</sup> Le paragraphe 4 de l'annexe IV renvoie aux subventions accordées pendant la "période de démarrage" définie comme une période qui "ne s'étendra pas au-delà de la première année de production". La limite du taux global de subventionnement pendant cette période (15 pour cent) concerne à la fois les subventions ayant des effets à court terme et les subventions ayant des effets à long terme.

<sup>4</sup> Les subventions accordées après la période de démarrage sont visées aux paragraphes 2, 3 et 5 de l'annexe IV. En revanche, ces paragraphes ne font pas la distinction entre les subventions ayant des effets à court terme et celles ayant des effets à long terme.

- 1) 15 pour cent des capitaux totaux investis pendant la période de démarrage; et
- 2) 5 pour cent de la valeur des ventes pendant les 12 mois qui précèdent pour les subventions accordées après la période de démarrage.

Par exemple, pendant la période de démarrage, une subvention égale à 20 pour cent des capitaux totaux investis est accordée à une entreprise bénéficiaire sur la base suivante:

Avec effets à long terme:	15 pour cent
Avec effets à court terme:	5 pour cent

Si l'échelonnement était autorisé, on pourrait estimer qu'une subvention accordée pendant la période de démarrage s'élevant à plus de 15 pour cent des capitaux totaux investis est permise, car les subventions ayant des effets à long terme pourraient être affectées à une production future. Cela est incompatible avec le paragraphe 4 de l'annexe IV et le vide de sa substance.

On pourrait donner un exemple similaire concernant des subventions accordées après la période de démarrage qui dépasseraient en fait la limite des 5 pour cent, que ce soit au titre des paragraphes 2, 3 ou 5.

**5. L'échelonnement des subventions post-OMC empêcherait les Membres de déterminer, avec un degré de certitude raisonnable, la compatibilité (ou l'incompatibilité) de l'octroi d'une subvention avec les règles de l'OMC au moment précis auquel la subvention est accordée.**

- a) Un accord multilatéral doit permettre à chaque Membre de déterminer la compatibilité d'un acte ou d'une omission avec les règles de l'OMC au moment où se produisent lesdits acte ou omission.
- b) Si l'échelonnement était autorisé, la compatibilité avec les règles de l'OMC dépendrait de ce qui se passerait après l'octroi de la subvention.

Par exemple, après la période de démarrage, une subvention de 40 000 dollars est accordée à une entreprise dont le chiffre d'affaires a été de 100 000 dollars pendant les 12 mois précédents. Supposons que la subvention soit imputée sur une période de huit ans. Dans cet exemple, il n'y aurait pas de violation dans l'année durant laquelle la subvention a été versée car l'imputation sur ladite année, en l'occurrence 5 000 dollars, ne dépassait pas 5 pour cent du chiffre d'affaires des 12 mois précédents. Cependant, au cours des sept années suivantes, la subvention pourra constituer une violation ou non en fonction du niveau des ventes de l'entreprise bénéficiaire pendant chaque période de 12 mois consécutive. Donc, l'octroi d'une subvention donnée pourra ne pas constituer une violation pendant une année donnée, mais constituer une violation l'année suivante, puis être de nouveau admissible l'année suivante, et ainsi de suite.

Réponse

Le Groupe a soigneusement examiné les observations des délégations du Brunéi Darussalam, de l'Indonésie, de la Malaisie, du Myanmar, des Philippines et de la Thaïlande concernant le rapport, observations qui portent essentiellement sur sa recommandation relative à l'échelonnement de l'imputation de certaines subventions dans le temps.

Tout au long de ses débats, le Groupe s'est référé à son mandat, lequel trouve son origine dans la note de bas de page 62 de l'Accord SMC. Il a notamment tenté de recenser les questions qui n'étaient pas abordées dans l'annexe IV et auxquelles, à son avis, il était utile d'apporter des éclaircissements. C'est dans cet esprit que toutes ses recommandations (y compris celles relatives à la comptabilisation au titre des charges par opposition à l'échelonnement) ont été soumises à l'attention du Comité.

Examinée aux paragraphes 1 à 4 du rapport, la question de savoir si et dans quelles circonstances les subventions devaient être échelonnées a été étudiée en détail par le Groupe. Tout au long de ce débat, le Groupe a jugé que les effets de certaines subventions sur les entreprises persistaient dans le temps. Il a aussi considéré qu'en cas d'échelonnement, il pourrait être plus difficile pour les Membres de prévoir si une subvention donnée donnerait naissance à une présomption de préjudice grave durant une année donnée. En définitive, cependant, il a conclu que la comptabilisation de toutes les subventions au titre des charges pouvait entraîner deux conséquences potentiellement illogiques dans le contexte du paragraphe 1 a) de l'article 6. Si l'échelonnement était impossible, même une subvention unique très importante accordée pour l'acquisition d'actifs fixes n'aurait aucun effet au-delà de l'année où elle a été accordée. En outre, le subventionnement *ad valorem* au cours de l'année de l'octroi de la subvention risquerait d'être surévalué. Dans les deux cas, cela aurait des conséquences sur les constatations et les mesures correctives. Dans le premier cas, le subventionnement et tout effet défavorable y relatif pourraient avoir disparu avant que la constatation soit rendue, ce qui compromettrait l'application de mesures correctives. Le deuxième cas pourrait donner lieu à une présomption de préjudice grave non fondée.

Surtout, le Groupe considère que le paragraphe 7 de l'annexe IV (auquel il est fait référence dans le paragraphe 2 de son rapport) donne à penser que l'échelonnement de certaines subventions a été envisagé dans le contexte du paragraphe 1 a) de l'article 6. Il a relevé en outre que si les subventions post-OMC ne pouvaient pas être échelonnées, un même type de subvention (par exemple une aide importante accordée pour l'acquisition d'actifs fixes) serait traitée de façon différente selon qu'elle aura été accordée avant ou après l'Accord SMC. Dans ce contexte, le Groupe a estimé, comme l'ont dit les délégations dans leurs observations, que le paragraphe 7 indiquait que les subventions accordées avant l'institution de l'OMC pouvaient, dans certains cas, relever du paragraphe 1 a) de l'article 6, c'est-à-dire qu'elles n'étaient pas automatiquement en dehors du champ d'application de cette disposition du seul fait qu'elles avaient été accordées avant l'entrée en vigueur de l'Accord.

Enfin, concernant la question du "coût pour les pouvoirs publics", le calcul du subventionnement *ad valorem* d'un produit consiste à diviser la valeur d'une subvention (exprimée en termes monétaires) par la valeur des ventes concernées (également exprimée en termes monétaires). Donc, le subventionnement *ad valorem* est, par définition, l'expression des répercussions de la subvention sur l'entreprise bénéficiaire. À cet égard, le Groupe a considéré que le terme "montant" de la subvention, au paragraphe 1 de l'annexe IV, correspondait à la valeur monétaire de la subvention (c'est-à-dire le numérateur) et que c'était précisément cette valeur qui pouvait et devait être calculée en termes de coût pour les pouvoirs publics qui accordent la subvention. Il a considéré que les paragraphes 2 à 5 concernaient à la fois la valeur absolue du dénominateur et le calcul du subventionnement *ad valorem* (c'est-à-dire les répercussions de la subvention sur l'entreprise).

## OBSERVATIONS DES ETATS-UNIS SUR LE RAPPORT DU GROUPE D'EXPERTS INFORMEL

Le Comité a créé le Groupe d'experts informel en juin 1995, avec pour mandat d'examiner des points qui n'étaient pas spécifiés dans l'annexe IV de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires et de présenter au Comité des recommandations susceptibles d'aider à élaborer un arrangement entre les membres au sujet de ces points. Tous les membres du Comité ont été invités à désigner des experts. Les experts, qui font partie du Groupe à titre personnel, sont originaires d'Australie, du Brésil, du Canada, de la Communauté européenne, du Japon, de la Corée, du Mexique et des États-Unis.

Le Groupe a publié un long rapport présentant 21 recommandations précises. Ledit rapport aborde quasiment toutes les catégories génériques de subventions et présente des recommandations relatives aux méthodes de calcul pour chacune de ces catégories. Le rapport montre clairement que le Groupe a pris en compte des points théoriques d'importance, mais aux fins de la transparence, de la prévisibilité et de l'administration, le Groupe a délibérément fait en sorte que ses recommandations soient aussi simples que possible. Il n'a pas été possible de s'accorder sur tous les points discutés et des compromis ont été faits pour que des recommandations pertinentes et complètes puissent être présentées. À cet égard, il convient d'être très clair: les États-Unis ne souscrivent pas à tous les compromis et, si nous avions écrit le rapport, il eût été différent. Néanmoins, les États-Unis considèrent globalement que le rapport contribue à apporter plus de clarté et de prévisibilité à l'application du paragraphe 1 a) de l'article 6 et à l'annexe IV de l'Accord.

Nous le savons tous, les questions relatives aux subventions, à leur évaluation et à leurs effets peuvent être très complexes et sont souvent sujettes à controverse. La façon dont les gouvernements mettent en œuvre certains aspects de leur politique économique soulève souvent de délicats problèmes concernant la souveraineté nationale et le rôle qui revient aux pouvoirs publics dans la promotion du développement économique. Par conséquent, il a souvent été difficile de parvenir à un consensus sur les disciplines visant les subventions.

Aujourd'hui, le Comité a l'occasion d'adopter un ensemble de recommandations présentées par un groupe d'experts indépendant et international et qui, du fait qu'elles couvrent une large gamme d'aspects très techniques et délicats, n'aurait presque certainement pas pu être négocié dans le cadre multilatéral normal. Aujourd'hui, nous avons une chance de faire un grand pas en avant; malheureusement il semble qu'il faudra attendre.

Comme je l'ai déjà dit, les États-Unis n'approuvent pas toutes les recommandations du Groupe. Puisque le Comité n'a pas pu former un consensus sur l'adoption du rapport, nous nous sentons maintenant obligés d'indiquer quels sont les points du rapport que nous n'approuvons pas.

À cet égard, je souhaiterais attirer votre attention sur la recommandation 3 relative à l'échelonnement dans le temps des avantages conférés par une subvention. Comme l'ont reconnu la plupart, si ce n'est la totalité des pays ayant pris des mesures compensatoires, et comme cela a été prévu dans l'Accord sur les subventions, il est pertinent d'imputer les avantages conférés par certaines subventions sur un certain nombre d'années. Il a également été reconnu que la valeur et l'importance réelles d'une subvention doivent être maintenues lorsqu'elle est répartie sur une période d'imputation. Pour ce faire, le Groupe a recommandé une approche (qui reflétait clairement un compromis entre des points de vue divergents) basée sur le taux d'inflation pertinent et une fraction du taux d'intérêt réel dans le pays en question. L'utilisation de ce coefficient d'ajustement sous-estime indéniablement le coût de la subvention pour l'État qui l'accorde. Les États-Unis considèrent que le coefficient d'ajustement devrait au moins être calculé en fonction du taux des obligations émises par l'État qui verse la subvention.

Le Groupe n'est pas parvenu à s'entendre sur un autre point important. Je me réfère au paragraphe 67 du rapport. Le Groupe ne s'est pas entendu sur la question de savoir si les subventions

à l'exportation devaient être imputées exclusivement aux ventes à l'exportation pour le calcul du taux de subventionnement *ad valorem*. Il en a été de même pour la question de savoir si les subventions liées à des marchés particuliers devaient être imputées aux ventes sur lesdits marchés. Dans les deux cas, nous considérons que toute subvention liée à des produits donnés devrait être imputée uniquement auxdits produits afin de refléter plus fidèlement la valeur de la subvention. De l'avis des États-Unis, cette approche est expressément prévue au paragraphe 3 de l'annexe IV de l'Accord SMC.

Enfin, les États-Unis craignent que le problème du risque commercial ne soit pas correctement traité dans le rapport. Il a trop souvent été constaté que des pouvoirs publics investissent dans des projets ou des entreprises sur lesquelles, compte tenu du risque, un investisseur privé n'aurait pas misé. Même si dans certaines sections du rapport le problème du risque est mentionné, nous estimons qu'il n'est pas suffisamment pris en compte dans de nombreuses autres sections du rapport. Il s'agit peut-être d'un oubli de la part du Groupe. S'il devait encore se réunir, nous souhaiterions qu'il traite ce problème de façon plus précise et plus complète.

Pour terminer, je voudrais ajouter que les États-Unis sont prêts à parvenir à un accord sur un ensemble pertinent de règles relatives à l'évaluation aux fins du paragraphe 1 a) de l'article 6. Cependant, compte tenu notamment, mais pas exclusivement, de l'absence de consensus sur le rapport, ils se réservent le droit de formuler les arguments méthodologiques ou autres qu'ils estimeront pertinents lors de toute convocation future de groupes spéciaux.

Cette déclaration sera distribuée par écrit aux autres Membres de l'OMC et nous souhaitons qu'elle le soit comme document officiel du Comité. Nous souhaitons également que la teneur de nos observations soit intégralement reprise dans le compte rendu de la présente réunion.

### Réponse

Le Groupe prend note des observations des États-Unis concernant le rapport et les recommandations. En ce qui concerne l'ajustement pour les subventions échelonnées, comme l'indique le rapport et comme l'ont dit les États-Unis, le coefficient recommandé par le Groupe est l'expression d'un compromis entre les différentes opinions exprimées pendant les débats, l'une des suggestions étant d'employer le taux des obligations d'État. La question du dénominateur des ventes pour les subventions à l'exportation est, comme l'indique le rapport, un des points sur lesquels le Groupe a l'intention de revenir lors de futures réunions; il en est de même pour la question du risque dans le contexte de garanties de prêts *ad hoc*. Le Groupe examinera aussi s'il doit débattre de la question du risque commercial sur un plan général.

---