

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

TN/RL/W/30
21 novembre 2002

(02-6476)

Groupe de négociation sur les règles

Original: anglais

NÉGOCIATIONS DE L'OMC CONCERNANT L'ACCORD DE L'OMC SUR LES SUBVENTIONS ET LES MESURES COMPENSATOIRES

Proposition des Communautés européennes

I. INTRODUCTION

1. Innovations apportées par le Cycle d'Uruguay

L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord SMC) a été l'un des principaux résultats du Cycle d'Uruguay. Pour la première fois, on a défini ce qu'était une subvention et dans quelles circonstances elle pouvait donner lieu à une action. De plus, une classification des subventions fondée sur l'approche dite des "feux de signalisation" a été établie.

Une subvention a été définie pour l'essentiel comme étant une contribution financière des pouvoirs publics qui confère un avantage. Une subvention n'est soumise à des disciplines que si elle est spécifique, sa spécificité étant liée au fait qu'elle est destinée à certains bénéficiaires. L'approche dite des "feux de signalisation" partait du principe que certaines subventions faussent les échanges en soi alors que d'autres ont peu d'effets, voire servent une bonne cause. D'où leur classement par couleur, allant du rouge pour les subventions prohibées (comme les subventions à l'exportation) au vert pour les subventions qui ne donnent pas lieu à une action (comme les subventions pour l'environnement).

Enfin, les Membres sont convenus de nouvelles règles pour les enquêtes en matière de droits compensateurs (critères renforcés pour l'ouverture d'une enquête, clauses d'extinction, etc.) et du principe du traitement spécial et différencié des pays en développement et des pays en transition vers une économie de marché.

2. L'Accord SMC dans la pratique

Par suite de la création du système dit des "feux de signalisation", les actions se sont concentrées, essentiellement, sur la catégorie "rouge", ou celle des subventions prohibées (subventions à l'exportation ou subventions subordonnées à l'utilisation de produits nationaux), la plupart des procédures de règlement des différends engagées à l'OMC au titre de l'Accord SMC ayant pour but de lutter contre ces subventions.¹ Comme on pouvait s'y attendre, le fait que l'on s'est attaché principalement à discipliner les subventions prohibées a quelque peu détourné l'attention des types moins visibles de subventions pouvant donner lieu à une action.

¹ De fait, sept des huit procédures de règlement des différends depuis 1995 engagées contre les pratiques de subventionnement concernaient exclusivement des subventions à l'exportation.

La principale raison de la concentration sur la catégorie "rouge" est que les règles applicables à certains types de subventions pouvant donner lieu à une action (en particulier les subventions qui ne sont pas accordées directement pour un produit donné) sont beaucoup moins explicites et, donc, moins opérationnelles et effectives que les règles applicables aux subventions directes à l'exportation. De même, la catégorie "verte", celle des subventions ne donnant pas lieu à une action (recherche et développement, environnement et aide aux régions) s'est avérée inopérante et, du fait de son incidence négligeable sur l'application effective des disciplines en matière de subventions, son expiration en 1999 est passée presque inaperçue.²

En ce qui concerne les principales innovations en matière de droits compensateurs résultant du Cycle d'Uruguay, l'expérience depuis 1995 a montré que, malgré le renforcement des critères d'ouverture d'une enquête, des procédures peuvent encore être engagées sans justification et, bien que les clauses d'"extinction" aient légèrement réduit le nombre de mesures, la tendance générale est toujours au maintien des mesures.

II. PROGRAMME DE DOHA POUR LE DÉVELOPPEMENT ET DISCIPLINES MULTILATÉRALES EN MATIÈRE DE SUBVENTIONS

Le Cycle d'Uruguay a établi des disciplines régissant la plupart des types de subventions, mais il est clair que seules certaines de ces règles peuvent être considérées comme opérationnelles. De fait, il s'est avéré nécessaire de simplifier l'approche dite des "feux de signalisation" en établissant des règles claires et uniformes pour toutes les subventions spécifiques. Par conséquent, le nouveau programme de Doha pour le développement devrait viser principalement à rendre applicables et efficaces les disciplines fondamentales énoncées dans l'Accord actuel. Cet objectif découle directement du mandat de Doha.³ Les améliorations proposées ci-après contribueraient à la réalisation de ces objectifs. Toutefois, rien dans cette proposition ne préjuge en aucune façon des règles spécifiques relatives aux subventions agricoles qui existent ou qui seront établies à la suite des négociations sur l'agriculture dans le cadre du Programme de Doha pour le développement.

1. Définition – Des règles plus opérationnelles pour les subventions "déguisées"

La définition d'une subvention donnée à l'article premier est globalement satisfaisante. Des précisions doivent cependant être apportées dans deux domaines.

De plus en plus, les pouvoirs publics accordent des aides financières d'un montant élevé pour des activités apparemment générales qui profitent en fait directement à la production de certains produits. Ces subventions "déguisées" peuvent avoir des effets de distorsion des échanges tout aussi importants et sont potentiellement beaucoup plus dommageables que des subventions plus directes car elles confèrent des avantages d'une manière qui n'est généralement pas transparente. Cela vaut aussi pour les aides financières similaires accordées par le biais de certaines entités contrôlées par l'État.

² En application de l'article 31 de l'Accord SMC, les dispositions de l'article 6.1 de l'Accord (subventions réputées causer un préjudice grave) et des articles 8 et 9 (subventions ne donnant pas lieu à une action pour la recherche et le développement, l'environnement et l'aide aux régions) ont expiré le 1^{er} janvier 2000. L'utilisation de la "liste verte" prévue à l'article 8 a été très limitée car les définitions et les procédures étaient si complexes qu'aucun Membre ne pouvait véritablement l'utiliser. Les subventions de la catégorie "orange", présumées causer un préjudice grave, conformément à l'article 6.1 de l'Accord (par exemple, les subventions dépassant 5 pour cent *ad valorem*) n'ont été invoquées qu'une fois dans le règlement d'un différend.

³ "Dans la phase initiale des négociations, les participants indiqueront les dispositions, y compris les disciplines concernant les pratiques ayant des effets de distorsion des échanges, qu'ils cherchent à clarifier et à améliorer dans la phase ultérieure." (non souligné dans l'original)

Compte tenu de ce qui précède, les CE proposent de préciser comme suit la définition d'une "subvention" figurant à l'article premier de l'Accord SMC:

a) Subventions "déguisées"

Bien que les règles existantes s'appliquent déjà aux **subventions** spécifiques "**déguisées**", comme les aides apparemment générales, consistant en une contribution financière des pouvoirs publics qui ne confère en fait un avantage qu'aux activités commerciales des bénéficiaires, elles ne sont pas toujours suffisamment détaillées pour pouvoir être appliquées efficacement. Le lien entre la subvention et le bénéficiaire ou le produit est souvent occulté et, par conséquent, beaucoup plus difficile à établir que dans les cas où le financement est plus direct. En d'autres termes, cette aide profite à toutes les activités commerciales du bénéficiaire, contrairement à son objectif "général" déclaré. Ce genre de financement dans un secteur industriel est un problème auquel il faut s'attaquer dans la mesure où il est important et où il entraîne le contournement des disciplines en matière de subventions. Il faudrait donc rendre plus opérationnelles les règles relatives aux subventions pour les produits industriels afin d'intégrer plus clairement ces subventions dans le cadre des disciplines de l'Accord SMC.

b) Entités contrôlées par l'État

De plus, les termes de l'Accord actuel font qu'il est extrêmement difficile d'agir contre les **entités qui peuvent accorder des "subventions" sur instruction indirecte des pouvoirs publics** (par exemple, octroi de prêts ou d'autres aides financières par l'intermédiaire d'organismes financiers opérant dans des conditions non commerciales). Les règles actuelles pourraient être interprétées comme ne s'appliquant à de telles pratiques que dans les cas où il existe clairement une "instruction" des pouvoirs publics. Or, ce lien est souvent très difficile à établir. Pour couvrir cette "zone grise" dans les disciplines en matière de subventions, on pourrait envisager de clarifier l'article premier de l'Accord SMC pour faire en sorte qu'il s'applique aux entités effectivement contrôlée par l'État et opérant dans des conditions non commerciales.

Une autre solution serait de clarifier les règles de manière à englober les situations dans lesquelles le contrôle des pouvoirs publics est moins apparent, mais conduit néanmoins à un comportement non commercial pour ce qui est de l'opération financière en question. L'article 1.1 de l'Accord SMC se s'applique pas en soi aux entreprises publiques opérant sur le marché dans des conditions non commerciales.

Bien qu'à l'évidence il ne faille pas considérer toutes les entités ou entreprises publiques comme des éléments de l'État, il est nécessaire d'élaborer des règles applicables afin d'empêcher le contournement des disciplines en matière de subventions, compte tenu de la jurisprudence de l'OMC.

2. Des règles plus claires pour les subventions subordonnées à l'utilisation de produits nationaux

Bien que les règles relatives aux subventions à l'exportation prohibées (article 3.1 a) de l'Accord) soient relativement efficaces, comme en témoigne le nombre de procédures engagées pour cette catégorie, des améliorations peuvent être apportées, en particulier dans le cas des règles concernant les subventions subordonnées à l'utilisation de produits nationaux (article 3.1 b) de l'Accord), qu'il est difficile d'appliquer effectivement à l'égard du secteur industriel. Actuellement, ces règles n'imposent pas des disciplines adéquates (en particulier en ce qui concerne les "prescriptions relatives à la valeur ajoutée"), car non seulement il faut établir qu'il existe un programme de substitution des importations, mais encore il faut démontrer clairement que l'utilisation effective de produits nationaux de préférence à des produits importés est exigée, au cas par cas, pour

obtenir la subvention (critère qui va au-delà de ce qui est **requis** dans le cas d'une violation de l'article III:4 du GATT de 1994).⁴

Ce niveau de preuve très élevé fait qu'il est très difficile de lutter contre les subventions liées à des conditions relatives à la valeur ajoutée dans le cadre des disciplines de l'Accord SMC concernant les subventions prohibées, en particulier lorsque l'obligation d'utiliser un produit national n'est qu'une condition parmi d'autres pour obtenir la subvention. De plus, le manque de transparence généralisé, en particulier dans le cas des subventions subordonnées *de facto* à l'utilisation de produits nationaux, nécessite une amélioration des règles dans ce domaine. Ces règles devraient être clarifiées et rendues opérationnelles pour faire en sorte que toute subvention liée à l'utilisation ou à l'achat de produits nationaux, donc contraire à l'article III:4 du GATT de 1994, soit visée par la prohibition. Bien entendu, le fait qu'une subvention est attribuée exclusivement aux producteurs nationaux n'en ferait pas à lui seul une subvention prohibée (article III:8 b) du GATT de 1994).

3. Clarification des dispositions concernant le financement des exportations

L'Accord SMC contient bien des règles relatives au financement des exportations, mais là encore, celles-ci ne sont pas suffisamment détaillées pour être opérationnelles en tant que telles. C'est pourquoi l'Accord fait aussi référence aux règles relatives au soutien public des crédits à l'exportation, qui sont énoncées de manière détaillée dans l'Arrangement de l'OCDE. Cela constitue de fait une "protection" pour ce type de financement à l'exportation, c'est-à-dire que le soutien du crédit à l'exportation ne peut en aucun cas être considéré comme une subvention à l'exportation prohibée au sens de l'article 3.1 a) de l'Accord SMC pour autant que les dispositions de l'OCDE en matière de taux d'intérêt pour le crédit à l'exportation soient respectées. Mais cette "protection" ne s'applique pas à tous les types de soutien public en matière de crédit à l'exportation visés par les règles de l'OCDE.⁵

Il est donc nécessaire d'établir des règles claires et cohérentes pour tous les types de financement des exportations. Toutefois, cela ne préjugera en raison des règles spécifiques sur le financement des exportations qui existent ou qui doivent être établies dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture.

À cet égard, les CE estiment que le régime de l'OCDE concernant le soutien public des crédits à l'exportation constitue un ensemble de règles applicable et approuvé. Certains Membres ont déjà fait observer que les règles de l'OMC devraient indiquer clairement les dispositions applicables dans ce domaine. Les CE notent les préoccupations des pays en développement qui craignent d'être désavantagés du fait qu'ils ne sont pas membres de l'OCDE. Les CE sont prêtes à répondre à leurs préoccupations légitimes à cet égard.

4. Des règles de notification plus effectives

Le système de notification des subventions spécifiques ne fonctionne pas du tout. Seuls quelques Membres de l'OMC notifient régulièrement leurs subventions alors que tous sont dans l'obligation absolue de le faire en application de l'article 25 de l'Accord SMC. Il faut remédier d'urgence à ce manque de transparence car, en l'absence de notifications, les règles de l'Accord peuvent difficilement être pleinement opérationnelles et effectives. Ce dysfonctionnement est

⁴ Voir *Canada – Certaines mesures affectant l'industrie automobile* – plainte des CE et du Japon, rapport de l'Organe d'appel (DS139/142).

⁵ La protection prévue au point k) de l'Annexe I de l'Accord SMC s'applique seulement aux dispositions en matière de taux d'intérêt pour les crédits à l'exportation mais elle ne s'applique pas aux garanties à l'exportation, aux primes de risque et à l'"alignement".

particulièrement préjudiciable dans le cas des subventions "peu visibles", quelle qu'en soit la forme. Un système de notification applicable et effectif serait extrêmement utile pour permettre d'identifier ces subventions.

À cet égard, nous proposons d'étudier la possibilité de **sanctionner la présentation de notifications partielles ou l'absence de notification**. Il faudrait mettre au point un mécanisme permettant d'examiner de près la qualité et la portée des notifications. Si un manquement est constaté ou suspecté, une procédure d'examen pourrait être engagée dans le cadre d'une procédure de règlement des différends accélérée analogue à celle qui est prévue pour l'ouverture infondée d'une d'enquête, ou en soumettant la question à un groupe d'experts permanent dûment habilité.

5. Subventions et environnement

Le Programme de Doha pour le développement a réaffirmé l'engagement en faveur de l'objectif général du développement durable et de la nécessaire complémentarité entre le commerce et l'environnement. Certaines subventions peuvent avoir une incidence négative sur l'environnement, mais d'autres peuvent avoir un effet positif, par exemple en encourageant la réduction de la pollution ou en favorisant la recherche pour un environnement plus propre. Compte tenu de ce qui précède, il peut être nécessaire d'examiner la dimension environnementale des subventions et, en particulier, d'étudier de plus près comment aborder la question des subventions destinées à la protection de l'environnement, après la disparition de la catégorie verte.

III. PROGRAMME DE DOHA ET DISCIPLINES CONCERNANT LES MESURES COMPENSATOIRES

Sous cette rubrique, nous proposons des modifications sur la base des propositions de négociation relatives à l'Accord antidumping:

- renforcer les règles;
- augmenter l'efficacité;
- réduire le coût des enquêtes en matière de droits compensateurs.

Les CE proposent en outre de s'attacher à résoudre certains des problèmes liés à la mise en œuvre des résultats du Cycle d'Uruguay, en particulier dans le cas des **critères d'ouverture d'une enquête**, en vertu desquels, par exemple, des actions successives sont engagées pour des subventions dont il a été constaté qu'elles ont déjà expiré ou qu'elles ne sont plus utilisées.

L'application des **clauses d'extinction** est aussi un sujet de préoccupation. Dans les règles actuelles, il est présumé qu'une mesure expire au bout de cinq ans, mais cela est contourné par l'ouverture de réexamens injustifiés qui prolongent la durée des mesures. Il est donc nécessaire de préciser les conditions requises pour que la durée d'une mesure puisse être prolongée de cinq ans.

IV. PROGRAMME DE DOHA ET PAYS EN DÉVELOPPEMENT

En règle générale, nous proposons de conserver le principe selon lequel les règles relatives aux disciplines multilatérales en matière de subventions doivent s'appliquer sans aucune exception. Nous estimons que des disciplines strictes concernant les subventions qui faussent les échanges sont en fait dans l'intérêt de tous les participants au système commercial mondial, y compris les pays en développement.

Les Communautés reconnaissent cependant que certains types de subventions peuvent contribuer au développement et elles sont prêtes à examiner favorablement un ensemble de dispositions prévoyant un traitement spécial et différencié pour les pays en développement à condition

qu'elles soient strictement temporaires et qu'elles ne soient élaborées qu'après la conclusion d'un accord sur les règles concernant les pays non exemptés. Un traitement spécial et différencié (sur la base de l'actuel article 27 de l'Accord SMC) pourrait être envisagé dans des circonstances bien définies, pour **les voies de recours, y compris les droits compensateurs, contre certaines subventions prohibées ou donnant lieu à une action accordées par des pays en développement**. Les Communautés examineront aussi les dispositions actuelles de l'article 27 à la lumière des modifications éventuellement apportées à l'Accord SMC, pour s'assurer qu'il subsiste des voies de recours effectives contre les subventions dommageables.

En ce qui concerne les pays les moins avancés Membres (et peut-être aussi des autres petits pays à faible revenu), nous pourrions envisager de les dispenser de l'obligation de notifier les subventions spécifiques au titre de l'article 25 de l'Accord SMC. L'examen de cet aspect de leur politique commerciale pourrait être effectué dans le cadre du Mécanisme d'examen des politiques commerciales, qui porte déjà partiellement sur la question des subventions. Le Comité des subventions et des mesures compensatoires pourrait être chargé des aspects pertinents de cet examen.
